



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO  
INSTITUTO DE ECONOMIA  
CURSO DE GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS ECONÔMICAS

Paulo José Pedrosa Cunha Fernandes

Políticas públicas e educação: um enfoque para o Ensino Médio

Rio de Janeiro  
2024

Paulo José Pedrosa Cunha Fernandes

Políticas públicas e educação: um enfoque para o Ensino Médio

Trabalho de Conclusão de Curso  
apresentado ao Instituto de Economia da  
Universidade Federal do Rio de Janeiro  
como exigência para obtenção do título de  
Bacharel em Ciências Econômicas.

Orientadora: Professora Dra. Simone  
Fioritti Silva

Rio de Janeiro

2024

## CIP - Catalogação na Publicação

F363p

Fernandes, Paulo José Pedrosa Cunha  
Políticas públicas e educação: um enfoque para o  
Ensino Médio / Paulo José Pedrosa Cunha Fernandes.  
- Rio de Janeiro, 2024.  
55 f.

Orientadora: Simone Fioritti Silva.  
Trabalho de conclusão de curso (graduação) -  
Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto  
de Economia, Bacharel em Ciências Econômicas, 2024.

1. Educação. 2. Ensino Médio. 3. Políticas  
Públicas. I. Silva, Simone Fioritti, orient. II.  
Título.

Elaborado pelo Sistema de Geração Automática da UFRJ com os dados fornecidos  
pelo(a) autor(a), sob a responsabilidade de Miguel Romeu Amorim Neto - CRB-7/6283.

**PAULO JOSÉ PEDROSA CUNHA FERNANDES**

**POLÍTICAS PÚBLICAS E EDUCAÇÃO: UM ENFOQUE PARA O ENSINO MÉDIO**

Trabalho de conclusão de curso apresentado ao  
Instituto de Economia da Universidade Federal do  
Rio de Janeiro, como requisito para a obtenção do  
título de Bacharel em Ciências Econômicas.

Rio de Janeiro, 26/04/2024.

---

**SIMONE FIORITTI SILVA - Presidente**

Professora Dra. do Instituto de Economia da UFRJ

---

**ANA CRISTINA REIF DE PAULA**

Professora Dra. do Instituto de Economia da UFRJ

---

**NICHOLAS MILLER TREBAT**

Professor Dr. do Instituto de Economia da UFRJ

## RESUMO

O objetivo deste trabalho é apresentar a evolução das políticas públicas direcionadas à educação no Brasil desde os anos 1990, com foco nos incentivos e programas específicos implementados nas décadas de 2000 e 2010, e discutir os problemas causados pela evasão escolar no contexto brasileiro. Isso é feito especialmente para o caso do ensino médio. Além disso, busca-se também examinar os limites impostos pelas questões orçamentárias que limitam o avanço na educação pública, sua melhoria e seu acesso.

**Palavras-chave:** Educação – Brasil; Ensino Médio; Desigualdade social; Políticas Públicas.

## ABSTRACT

The objective of this work is to present the progress of public policies aimed at education in Brazil since the 1990s, focusing on incentives and specific programs implemented in the 2000s and 2010s, and to discuss the problems caused by school dropout in the Brazilian context. This is especially done for high school students. Furthermore, we also seek to examine the limits imposed by budgetary issues that limit progress in public education, its improvement and access.

**Keywords:** Education – Brazil; 2. High School; Social inequality; Public Policies.

## **LISTA DE FIGURAS**

Figura 1 - Estrutura do Sistema Educacional Brasileiro .....	10
Figura 2 - Número de alunos matriculados no ensino médio por estado em 2023 .....	11
Figura 3 - Percentual de alunos matriculados no ensino médio por região em 2023.....	12
Figura 4 - Alguns dos principais marcos legais, políticas e reformas da Educação nas últimas três décadas .....	14
Figura 5 - As 10 competências gerais da BNCC .....	20
Figura 6 - Evolução das despesas públicas com o Teto de Gastos .....	23
Figura 7 - Evolução da Dotação Geral do MEC Em R\$ milhões – 2012 – 2020 .....	24
Figura 8 - Despesas com a função Educação* .....	26
Figura 9 - Banda flutuante do resultado primário .....	27
Figura 10 - Porcentagem de jovens de 15 a 17 anos matriculados no Ensino Médio – 2012 – 2020 .....	33
Figura 11 - Porcentagem de jovens de 15 a 17 anos matriculados no Ensino Médio por raça, renda e localidade – 2020.....	33
Figura 12 - Porcentagem de alunos com aprendizagem adequada no SAEB .....	38
Figura 13 - Porcentagem de alunos com aprendizagem adequada no Saeb por raça, renda e localidade – 2019.....	39
Figura 14 - Abandono escolar entre pessoas de 14 a 29 anos (%) .....	43
Figura 15 - Taxa de analfabetismo das pessoas de 15 anos ou mais de idade (%) – Por unidade da federação .....	44
Figura 16 - Taxas de conclusão do Ensino Médio, por gênero, localização geográfica das escolas e histórico socioeconômico do aluno – 2018.....	45
Figura 17 - Tendências nas taxas de conclusão – 2000 – 2018 .....	47

## **LISTA DE QUADROS**

Tabela 1 - Diferenças entre LDB e PNE .....	16
Tabela 2 - Gasto público anual direto por estudante da rede pública por etapa – 2015 Em dólares convertidos pela paridade de poder de compra com equivalência de carga horária	32
Tabela 3 - Infraestrutura dos estabelecimentos (Rede total) – 2020 (em %) .....	36
Tabela 4 – Ideb por rede de ensino – 2005-2019 – Ensino Médio.....	37

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

- BNCC - Base Nacional Comum Curricular
- CINE - Classificação Internacional Normalizada da Educação
- CNE - Conselho Nacional de Educação
- EC 95 - Emenda Constitucional nº 95
- FIES - Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior
- FUNDEB - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização
- IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
- IDEB - Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
- INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
- IPCA - Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
- LDB - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
- LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias
- MEC - Ministério da Educação
- OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
- PDE - Programa de Desenvolvimento Educacional
- PIB - Produto Interno Bruto
- PLOA - Projeto de Lei Orçamentária Anual
- PNE - Plano Nacional de Educação
- PROUNI - Programa Universidade para Todos dos Profissionais da Educação
- SIOP - Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento
- UNESCO - Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

## SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO .....	9
1.1 OBJETIVO DO TRABALHO .....	9
1.2 ESTRUTURA EDUCACIONAL NO BRASIL .....	9
1.3 POLÍTICAS PÚBLICAS NA EDUCAÇÃO NO BRASIL A PARTIR DA DÉCADA DE 1990. ....	12
1.4 ORÇAMENTO DA EDUCAÇÃO NO BRASIL: .....	21
2 O CASO DO ENSINO MÉDIO PÚBLICO .....	32
2.1 CONTEXTO .....	32
2.2 O PROBLEMA DA EVASÃO ESCOLAR.....	39
3 CONCLUSÃO .....	48

## 1 INTRODUÇÃO

### 1.1 OBJETIVO DO TRABALHO

O objetivo desta monografia é analisar as políticas públicas direcionadas à educação brasileira a partir da década de 1990, destacando os incentivos e programas específicos implementados nas décadas de 2000 e 2010, com foco no ensino médio e os problemas da evasão escolar. Além disso, objetiva-se discutir o acesso ao ensino público nos últimos anos, os desafios de aprimorar sua qualidade e de reduzir as desigualdades que persistem entre o ensino público e privado.

### 1.2 ESTRUTURA EDUCACIONAL NO BRASIL

Sob a perspectiva de que é papel do Estado oferecer e/ou regular o acesso aos bens e serviços públicos e semipúblicos (BRASIL, 1988, art. 197º), este trabalho tem o objetivo de analisar as políticas destinadas à educação a partir da década de 1990 no Brasil.

O Brasil opera sob um sistema federativo de governo com três esferas, abrangendo o Governo Federal, os estados (26 estados e o Distrito Federal) e os municípios (totalizando 5.570). A responsabilidade pela educação é compartilhada entre essas três esferas. Os estados e os municípios têm a responsabilidade direta pelo fornecimento da educação nos níveis CINE 0 a CINE 3. A Classificação Internacional Normalizada da Educação (CINE), desenvolvida pela UNESCO na década de 1970, serve para comparar estatísticas no âmbito educacional entre diferentes países (CINE, 2011). Nesse contexto, aplicando essa metodologia na estrutura educacional brasileira, evidencia-se que os níveis CINE 0 a 2 é de responsabilidade dos municípios e o CINE 3 pelos estados (Todos Pela Educação, 2021). Os municípios, em sua maioria, oferecem o ensino infantil, os anos iniciais e finais do ensino fundamental, enquanto os estados concentram-se especialmente nos anos finais do ensino fundamental e no ensino médio. O Governo Federal desempenha um papel fundamental na gestão do ensino superior.

**Figura 1 - Estrutura do Sistema Educacional Brasileiro**

CINE 2011	Idade de início	Unidade administrativa (responsabilidade principal)	Série/Año	Nível de ensino		
8	23-26	Governo Federal	Ensino Superior	Doutorado		
7	22			Mestrado, <i>stricto sensu</i>	Mestrado Profissional, <i>stricto sensu</i>	Curso de especialização, <i>lato sensu</i>
6	18			Bacharelado	Licenciatura	Graduação Tecnológica
4	18	Governo Federal e Estados				Curso técnico de nível médio subsequente
3	15	Estados	3ª série	Ensino Médio		
			2ª série			
			1ª série			
2	11	Municípios e Estados	9º ano	Anos Finais do Ensino Fundamental		
			8º ano			
			7º ano			
			6º ano			
1	6	Municípios	5º ano	Anos Iniciais do Ensino Fundamental		
			4º ano			
			3º ano			
			2º ano			
			1º ano			
0	4	Municípios		Pré-escola		
0				Creches		

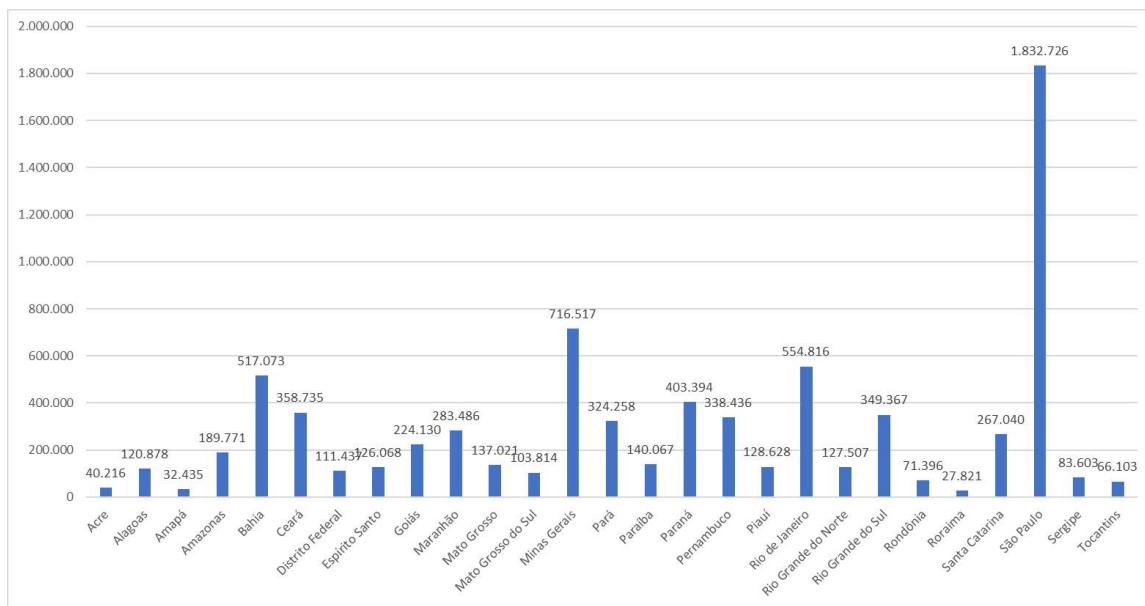
Fonte: Todos Pela Educação (2021).

No contexto do sistema educacional descentralizado do país, é importante ressaltar que a União, os Estados e os Municípios possuem autonomia, o que significa que os governos locais não estão subordinados ao Governo Federal. Entretanto, o Governo Federal tem predominantemente adotado um modelo de operação centralizado e vertical, visto que no art. 210 da CF/88 diz que serão fixados os conteúdos para o ensino de maneira a assegurar a formação em comum para todos (CNE, 2012). Além disso, de acordo com o relatório da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) intitulado "Auditoria de Políticas Públicas Descentralizadas no Brasil", políticas centralizadas e implementadas de cima para baixo enfrentam dificuldades em lidar com a heterogeneidade das cidades e estados brasileiros. Isso se torna particularmente crítico à medida que o país passa de um foco no acesso à educação para uma ênfase na qualidade do ensino (OCDE, 2020).

Com relação ao Ensino Médio, foco deste trabalho, analisando o gráfico acima, observa-se que o estado de São Paulo representa aproximadamente 24% do número total de matrículas no ensino médio, conforme o último Censo Escolar de 2023. Esse

dado indica uma participação significativa desse estado na educação de nível médio no país, correspondendo a quase um quarto do total de matrículas.

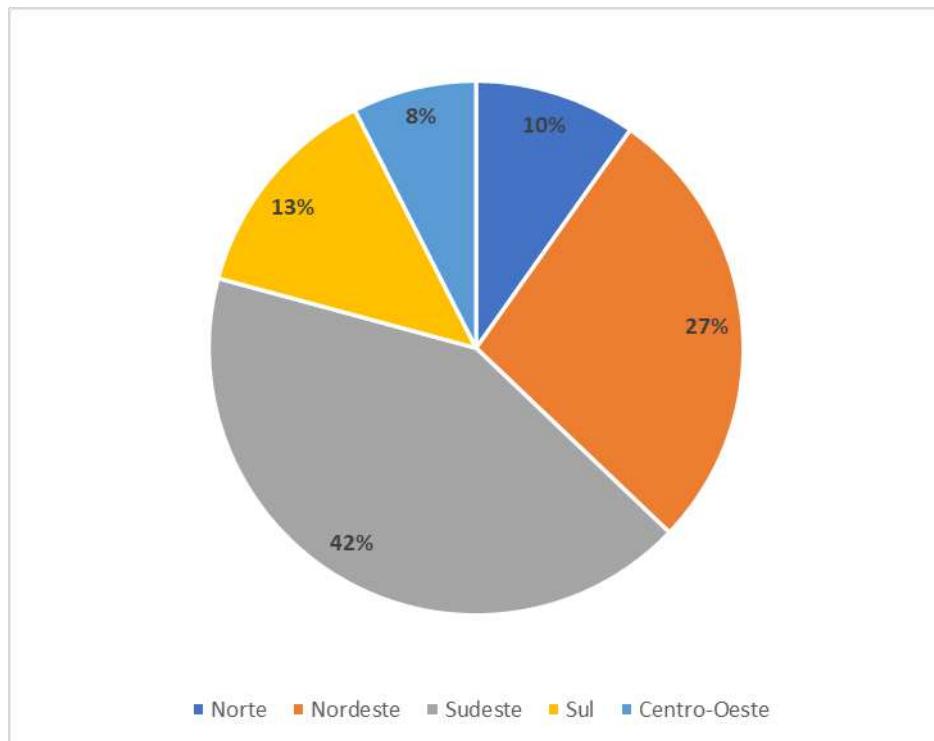
**Figura 2 - Número de alunos matriculados no ensino médio por estado em 2023**



Fonte: Censo (2023)

Ademais, ao somar o restante dos estados da região Sudeste - Rio de Janeiro, Espírito Santo e Minas Gerais – pode-se dizer que juntos eles representam aproximadamente 42% das matrículas no ensino médio do Brasil. Essa concentração de matrículas na região Sudeste (figura 3) destaca a relevância dessa região no contexto educacional nacional.

**Figura 3 - Percentual de alunos matriculados no ensino médio por região em 2023**



Fonte: Censo (2023)

### 1.3 POLÍTICAS PÚBLICAS NA EDUCAÇÃO NO BRASIL A PARTIR DA DÉCADA DE 1990.

Desde a promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/88), o Brasil tem testemunhado a criação de uma série de programas educacionais com o objetivo de expandir o acesso à educação e elevar sua qualidade. Os artigos 205 e 206 da CF/88 estabelecem que é dever do Estado e da família promover e incentivar a educação, fundamentando-se em princípios como a igualdade de condições para o acesso e permanência na escola; a liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber; a gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais; e o pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas.

Além disso, a CF/88 aborda a questão do financiamento da educação, que, na atualidade, é regulamentada pela Emenda Constitucional (EC) 108. Esta emenda define as regras e os percentuais mínimos de investimento em educação por parte da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, garantindo assim um suporte financeiro contínuo para a manutenção e desenvolvimento do ensino no país. A EC

108 reforça o compromisso do Brasil com a educação como um direito de todos e dever do Estado, buscando assegurar recursos suficientes para que os princípios estabelecidos pela CF/88 sejam efetivamente implementados, contribuindo para a promoção de uma educação de qualidade para todos os brasileiros.

O direcionamento das políticas públicas voltadas para a educação a partir da década de 1990 apresentou uma série de episódios importantes para o entendimento da atual conjuntura educacional no Brasil. Com a ascensão de Fernando Henrique Cardoso à presidência em 1994, deu-se início a uma reconfiguração do governo, na qual Paulo Renato Souza assumiu a liderança do Ministério da Educação. Nesse novo arranjo governamental, a LDB (Lei de Diretrizes e Bases da Educação) proposta pelo Senador Darcy Ribeiro, com o respaldo de José Jorge (PFL-PE), foi sancionado sem enfrentar nenhum veto (Shiroma, Morais, Evangelista, 2002; Saviani, 2008).

Conforme estabelecido por essa legislação, a Educação básica engloba: a) Educação infantil, composta por creches destinadas a crianças de zero a três anos, e pré-escolas para crianças de quatro a seis anos; b) Ensino fundamental, constituído por oito anos; c) Ensino médio, composto por três séries (Santos, 2011).

Na prática, com a aprovação do projeto de Darcy Ribeiro, o governo, de certa forma, acabou por restringir parte da fertilidade dos debates no movimento dos educadores, que teve início na década de 1980. Muitas das bandeiras levantadas durante esse movimento foram distorcidas ou perderam completamente sua caracterização original. Por exemplo, a capacitação de professores foi interpretada como profissionalização; a participação da sociedade civil assumiu a forma de articulação com empresários e ONGs; a descentralização passou a significar desobrigação do Estado; a autonomia adquiriu contornos de liberdade para captação de recursos; e a melhoria da qualidade da educação traduziu-se em adequação ao mercado, transformando o aluno em consumidor (Shiroma, Morais, Evangelista, 2002).

A complexa transformação foi imperativa para o governo de Fernando Henrique, uma vez que, naquele cenário, agências financiadoras internacionais - como o Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Mundial etc - demandavam que os países em desenvolvimento diminuíssem os gastos públicos, privatizassem suas empresas estatais e, nas áreas financiadas pelo Estado, explorassem novas fontes de recursos (Gracindo e Kenski, 2001).

As diretrizes advindas das agências financiadoras internacionais integravam uma iniciativa global. Conforme essa ação, os Estados Nacionais eram instados a adotar um novo papel, no qual deveriam abandonar sua função de promover o bem-estar social para assumir a posição de um estado mínimo (Santos, 2011).

Com a implementação da reforma do Estado brasileiro, proposta pelo presidente Fernando Henrique Cardoso, em 1995, teve início um processo de descentralização administrativa no qual funções da burocracia central foram transferidas para os estados e municípios (Fonseca, 2008).

O processo de descentralização implica na delegação de funções para entidades regionais ou locais que dependem diretamente da entidade concedente. No contexto brasileiro, a lógica da descentralização foi concretizada principalmente por meio da municipalização. Conforme Fonseca, foi aplicado um formato gerencial à administração pública, tornando-a mais capaz de atuar com eficiência, ou seja, com a capacidade de obter resultados mais expressivos a um custo menor para o Estado (Fonseca, 2008).

**Figura 4 - Alguns dos principais marcos legais, políticas e reformas da Educação nas últimas três décadas**



Fonte: OCDE (2021)

Com esse enfoque, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação de 1996, Lei nº 9.394/96, apontou claramente para alterações nas responsabilidades dos entes

federados em relação à manutenção e ao desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis. O conteúdo dessa lei indica fortemente a descentralização da educação, direcionando seus investimentos por meio da criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e da Valorização do Magistério – FUNDEF. O FUNDEF, com foco exclusivo no Ensino Fundamental, juntamente com a definição de Parâmetros Curriculares Nacionais e a instituição do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB), desempenhou um papel crucial nesse contexto (Oliveira, 2008).

Na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), destaca-se o inciso VI do artigo 10, que estabelece que os Estados têm a responsabilidade de “assegurar o Ensino Fundamental e oferecer, com prioridade, o Ensino Médio a todos que o demandarem” (alterado pela Lei nº 12.061/2009). Isso reforça a importância de garantir o acesso ao Ensino Médio como parte fundamental do sistema educacional brasileiro.

O Plano Nacional de Educação (PNE) para o período de 2001 a 2010 desempenhou um papel importante ao fornecer um diagnóstico educacional e estabelecer diretrizes, objetivos e metas abrangentes para todos os níveis e modalidades de ensino, bem como para a formação e valorização dos professores e para o financiamento e gestão da educação. No que diz respeito ao Ensino Médio, uma das metas estabelecidas era garantir o atendimento de 100% da população de 15 a 17 anos até o ano de 2011. Além disso, o PNE estabeleceu diretrizes específicas para o Ensino Médio, que serviram como base para a formulação de políticas públicas voltadas para essa etapa da educação.

A partir de 2007, o Ministério da Educação passou a implementar o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) como uma estratégia complementar ao PNE. O PDE tinha como foco principal a promoção da educação básica de qualidade e adotava uma abordagem sistêmica da educação. Ele também se comprometia explicitamente em combater as desigualdades educacionais e em garantir o acesso à educação para grupos historicamente discriminados.

Uma característica importante do PDE era seu compromisso em envolver todos os atores da comunidade educacional, incluindo pais, estudantes, professores e gestores, em iniciativas que visavam ao sucesso e à permanência dos alunos na escola (MEC, 2008). Para colocar essas medidas em prática, o PDE adotava a estratégia de mobilização dos agentes públicos e da sociedade em geral, com o

objetivo de obter a adesão ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. Esse compromisso seria viabilizado por meio de programas e ações que ofereciam assistência técnica e financeira aos estados e municípios, promovendo assim a melhoria da qualidade da educação em todo o país (MEC, 2008).

**Tabela 1 - Diferenças entre LDB e PNE**

	LDB	PNE
O que é?	Lei que estabelece as diretrizes e base para o sistema de educação nacional.	Plano que estabelece diretrizes, metas e estratégias para a educação à nível nacional por dez anos.
Pra que serve?	Organiza e regulamenta a estrutura e o funcionamento do sistema educacional (público e privado) e de seus profissionais em todo o país.	Determina princípios, diretrizes, estratégias de ação e metas a fim de guiar as políticas públicas educacionais.
Qual sua importância?	Tornou a educação básica (infantil, fundamental e médio) obrigatória, determinou a implementação de uma base nacional comum para o currículo escolar – respeitando as diferenças regionais –, dividiu melhor as competências entre as esferas governamentais, estimulou novas modalidades de educação.	Traça um caminho para combater os problemas do sistema de educação brasileiro, como falta de vagas e desigualdade no ensino, em todos as esferas de governo. Articula as ações da União, Estados, Distrito Federal e Municípios em função de objetivos em comum, a fim de garantir continuidade nas políticas públicas educacionais.

Fonte: POLITIZE (2017)

Um dos reflexos, por exemplo, da implantação da LDB em 1996 e do Fundeb em 2007 foi de promover a ampliação em massa do acesso à educação básica em todo o país.

A jornada até o ensino médio é uma trajetória extensa, que vai além da simples progressão através das séries anteriores, mas também a superação de barreiras socioeconômicas e deficiências estruturais profundamente enraizadas no Brasil como vimos anteriormente. Esses obstáculos frequentemente constituem um entrave ao desenvolvimento dos jovens, e, quando estes finalmente alcançam essa fase crucial, muitos deles carregam consigo deficiências consideráveis, evidenciadas, por exemplo, pela alarmante taxa de evasão escolar.

Em 1999, o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES), um programa do Ministério da Educação voltado para o financiamento da graduação no ensino superior de estudantes matriculados em cursos superiores não gratuitos, conforme estabelecido na Lei 10.260/2001. Este financiamento está disponível para estudantes matriculados em cursos superiores que tenham obtido avaliação positiva nos processos conduzidos pelo Ministério da Educação – sendo mais comum o Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM).

O Ministério da Educação (MEC) divulgou uma versão atualizada do Fundo de Financiamento Estudantil, conhecido como Fies Social, que financiará integralmente a educação em instituições de ensino superior para estudantes com renda familiar de até meio salário mínimo e inscritos no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico). A iniciativa foi anunciada em 16 de fevereiro de 2024, por meio do Diário Oficial da União.

Conforme as diretrizes estabelecidas, os estudantes que se enquadram nesse critério não serão submetidos ao cálculo de comprometimento da renda mensal para determinar a porcentagem financiável. No entanto, é necessário que o valor do curso a ser financiado esteja dentro dos limites estipulados pelo programa, que atualmente define um teto anual de R\$ 60 mil para cursos de medicina e R\$ 42,9 mil para outras áreas, de acordo com a Resolução FNDE nº54, de 12 de junho de 2023.

Além disso, em 2004, surge o Programa Universidade para Todos (ProUni), uma iniciativa do Ministério da Educação que concede bolsas de estudo em instituições particulares de ensino superior para estudantes brasileiros que não possuem diploma de nível superior. O ProUni oferece bolsas integrais e parciais (50%) em cursos de graduação e sequenciais de formação específica segundo a lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005. Para ser elegível ao programa, os estudantes devem ter estudado todos os anos do ensino médio integralmente em escola pública ou ter sido bolsista integral ou parcial na rede particular de ensino. O bolsista integral precisa comprovar renda familiar bruta mensal, por pessoa, de até um salário mínimo e meio; por outro lado, o bolsista parcial precisa comprovar renda familiar bruta mensal, por pessoa, de até três salários mínimos (BRASIL, 2005).

Já o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI) foi instituído pelo Governo Federal do Brasil por meio do Decreto 6.096, em 24 de abril de 2007. Inserido como uma das iniciativas do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), do Ministério da Educação (MEC), lançado

no mesmo período, o REUNI tinha como meta principal a duplicação da oferta de vagas no ensino superior no país

Na prática, esse programa foi capaz, por exemplo, de criar universidades, como a Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (Unilab) e a Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS). Além disso, contribuiu para a melhoria das condições de infraestrutura, visando a expansão do número de vagas em instituições de ensino superior. Um exemplo é a Universidade Federal de Juiz de Fora, que viu a construção de um novo edifício para o Instituto de Ciências Exatas. Outro caso é a Universidade Federal de Ouro Preto, que atualmente oferece 43 cursos de graduação, em comparação com os 27 anteriores ao programa, influenciando diretamente no crescimento de 139% no número de vagas ofertadas entre 2007 e 2018 (UFOP, 2018; MEC 2010; REUNI 2015).

O programa adotou medidas significativas para impulsionar o crescimento do ensino superior público, proporcionando às universidades federais as condições necessárias para promover a expansão física, acadêmica e pedagógica da rede federal de educação superior. Através do REUNI, o governo federal buscou atender à crescente demanda por educação superior, permitindo não apenas o aumento do número de vagas, mas também a melhoria da infraestrutura, o fortalecimento acadêmico e a modernização pedagógica nas instituições de ensino superior federais. O programa desempenhou um papel crucial na tentativa de democratizar o acesso ao ensino superior no Brasil, contribuindo para a promoção da educação de qualidade e o desenvolvimento educacional no país (REUNI, 2015).

Ademais, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), por sua vez, serve para distribuir os recursos destinados à educação básica. Este fundo possui a finalidade de valorizar os professores, o desenvolvimento e a manutenção de toda estrutura básica de ensino, além do combate à desigualdade de recursos entre as redes de ensino. Importante destacar que o FUNDEB, que entrou em vigor em janeiro de 2007, encaminha recursos para toda estrutura da educação básica. Este programa substituiu o FUNDEF, que vigorou de 1997 até 2006, que tinha o propósito principal de aplicar os recursos apenas na educação fundamental.

Com a finalidade de avaliar a qualidade da educação, o governo criou, em 2007, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Iddeb), capaz de considerar tanto o progresso dos estudantes quanto o fluxo escolar. Ele é calculado com base na

aprovação escolar e no desempenho nas avaliações obtidas pelo Saeb. O Ideb varia de 0 a 10 e busca equilibrar o foco na aprendizagem e na promoção dos alunos. Ele é uma ferramenta importante para estabelecer metas de qualidade na educação básica, como a meta de atingir uma média de 6, equiparável a sistemas educacionais de países desenvolvidos. Em 2021, o Ideb registrou desempenho de 4,2 para os alunos que estavam concluindo o ensino médio (INEP, 2021).

O governo federal, sancionou a Lei nº 12.711/2012, criando o sistema de cotas, cujo principal objetivo é reduzir as desigualdades raciais, sociais e econômicas no acesso às universidades e concursos públicos. A Lei de Cotas estabelece uma divisão equitativa de 50% das vagas entre livre concorrência e cotistas. Dentro dessa última categoria, as vagas são distribuídas de acordo com critérios específicos, incluindo renda familiar de até 1,5 salário mínimo por pessoa da família, cotas raciais e para pessoas com deficiência. Essas cotas raciais são distribuídas proporcionalmente à população indígena, negra, parda e pessoas com deficiência na unidade da Federação onde a instituição está localizada, com base em dados do IBGE. O Censo Demográfico de 2022 (IBGE) mostrou que a maior parte da população brasileira (45,3%) se autodeclarou como parda, 0,6% como indígena e 10,2% como preta, ou seja, indicando que pardos, pretos e indígenas compreendem cerca de 56,1% da população brasileira.

De acordo com o Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas, em 2021, a lei de cotas teve um impacto significativo na composição do corpo discente universitário, promovendo uma maior diversidade racial e socioeconômica. Foi constatado um aumento notável nesse perfil diversificado. Por exemplo, no curso de Direito da Universidade Federal do Ceará (UFC), a proporção de estudantes beneficiados pela política de cotas subiu de 1% para 27,3% entre os anos de 2012 e 2016. Da mesma forma, em Medicina na Universidade Federal de Rondônia (UNIR), esse percentual aumentou de 0% para 37,8% no mesmo período.

A Lei 14.723, de 2023 (nova lei de cotas), determina que os candidatos concorram às vagas reservadas pelo programa de cotas apenas se não atingirem as notas necessárias para as vagas de ampla concorrência. Além disso, a nova legislação inclui também cotas para quilombolas. A lei estabelece prioridade para cotistas em situação de vulnerabilidade social no recebimento de auxílio estudantil e reduz a renda per capita familiar máxima para um salário mínimo para candidatos que

tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas. Essas mudanças já estão em vigor para o Sistema de Seleção Unificada (Sisu) de 2024.

Segundo dados do Censo da Educação Superior realizado pelo Inep em 2022, o número de estudantes que ingressaram nas universidades federais por meio de ações afirmativas aumentou significativamente, passando de 40.661 em 2012 para 108.616 em 2022. Essas medidas buscam promover a equidade no acesso ao ensino superior, especialmente para grupos sub-representados, e melhorar as condições sociais e educacionais desses estudantes (INEP, 2022).

Por fim, a Base Nacional Comum Curricular (BNCC) é um documento normativo que estabelece as aprendizagens fundamentais que todos os estudantes devem alcançar durante a Educação Básica. Sua função primordial é servir como referência para garantir a qualidade da educação no país, definindo um padrão de aprendizado e desenvolvimento, isto é, um currículo-base obrigatório em todas as escolas. O documento permite que 40% dos conteúdos ministrados sejam explorados da maneira em que cada instituição quiser, seguindo o seu plano pedagógico. Isso permite flexibilizar o currículo de acordo com a geografia e realidade do local, por exemplo, porém sempre respeitando uma das dez competências pré-estabelecidas.

**Figura 5 - As 10 competências gerais da BNCC**



Fonte: MEC (2017)

#### 1.4 ORÇAMENTO DA EDUCAÇÃO NO BRASIL:

A Constituição Federal de 1988 se destaca pela descentralização financeira, representando um aumento considerável na participação dos estados e, principalmente, dos municípios na arrecadação tributária e na receita disponível (FRANÇA, 2019). No que diz respeito às atribuições, o artigo 211 determina que os municípios assumem um papel prioritário no Ensino Fundamental e na Educação Infantil, enquanto os Estados e o Distrito Federal possuem essa prioridade no Ensino Fundamental e Médio, estabelecendo formas de cooperação entre eles. União, Estados, Distrito Federal e Municípios têm a responsabilidade conjunta de organizar o sistema educacional em regime de colaboração. Quanto ao financiamento da educação pública brasileira, as obrigações dos diversos níveis de governo são delineadas no artigo 212 da Constituição Federal de 1988, que diz:

A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

(BRASIL, 1988)

Em retrocesso aos avanços democráticos criados pela Constituição Federal em relação à manutenção de gastos na educação, em dezembro de 2016 foi aprovada a emenda constitucional 95 (VASCONCELOS et al., 2021). Esta emenda constitucional era a norma orçamentária que estava vigente, popularmente conhecida como PEC do Teto de Gastos, e foi projetada com o intuito de estabelecer um limite para as despesas estendendo-se por um período de 20 anos. Este Regime Fiscal, determinava que tais gastos não poderiam exceder a taxa de inflação acumulada do ano anterior. Ao definir um teto para os gastos federais por duas décadas, a PEC 241 consolidava uma política de ajuste fiscal de longo prazo.

A implementação dessa medida impôs uma rigidez orçamentária sem precedentes, limitando significativamente a capacidade de resposta do governo a mudanças socioeconômicas e necessidades emergenciais da população (VASCONCELOS et al., 2021) Além disso, ao vincular o crescimento dos gastos públicos apenas à variação da inflação, o Regime Fiscal, promovido durante o governo

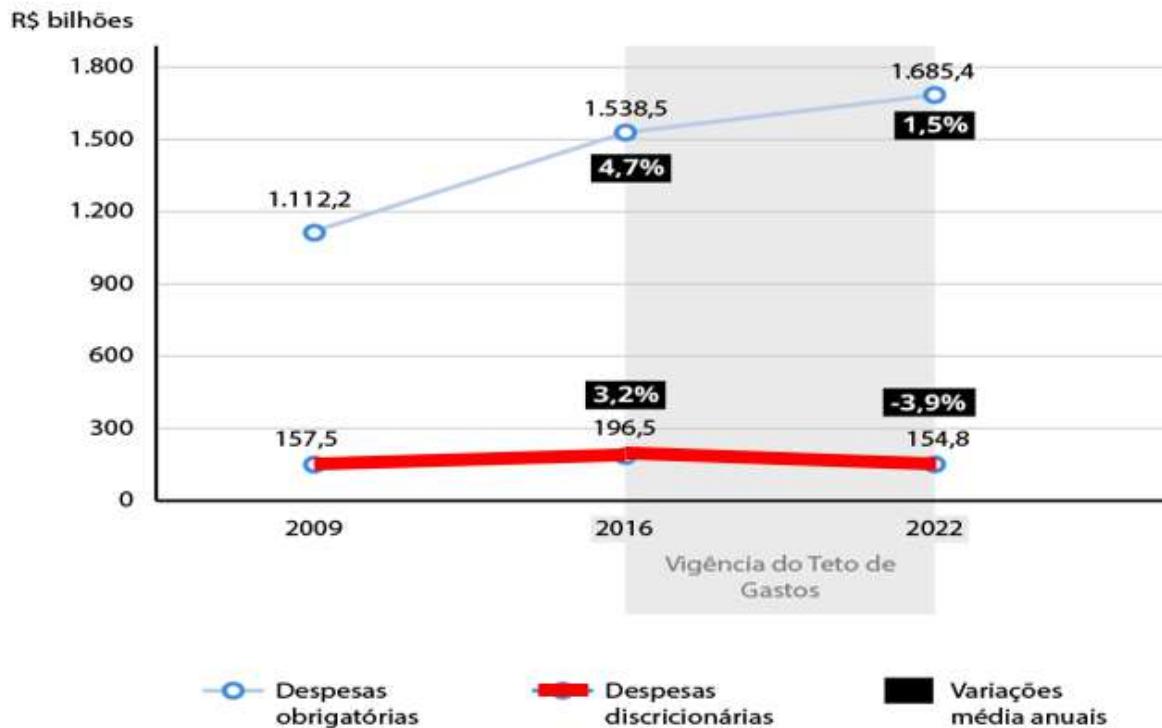
Temer, retirou do Parlamento e da sociedade a possibilidade de deliberar sobre a alocação de recursos para setores essenciais, baseando-se exclusivamente em critérios inflacionários para o aumento do orçamento destinado a essas áreas.

A justificativa para o teto de gastos era a de que ele aumentaria a confiança dos investidores na sustentabilidade da dívida pública, reduzindo os juros e estimulando os investimentos, seguindo a ideia de uma “contração fiscal expansionista” (VASCONCELOS et al., 2021).

Nesse contexto, o investimento público em educação foi impactado negativamente, justamente quando havia a necessidade de aprimorar a qualidade e a infraestrutura das escolas públicas, visando atingir as metas estabelecidas pelo Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) no Brasil (VASCONCELOS et al., 2021).

É fundamental destacar que, ao longo do período de implementação do Teto de Gastos, observou-se uma redução relativa nas despesas discricionárias, como investimentos em obras públicas, em contrapartida ao aumento relativo das despesas obrigatórias, que passaram a consumir uma parcela maior dos recursos disponíveis. Dentro deste cenário, a educação emergiu como uma das áreas afetadas pela política de austeridade fiscal. Isso se deve, em grande parte, ao crescimento populacional e aos avanços tecnológicos, que naturalmente demandam um aumento nos investimentos públicos para satisfazer as novas exigências. No entanto, esta necessidade de maior alocação de recursos foi significativamente limitada pela implementação do Teto de Gastos. Devido a essa regra fiscal, o gasto público em despesas discricionárias foi diretamente afetado durante o período de vigência do Teto de Gastos, resultando em uma queda de 3,9%.

**Figura 6 - Evolução das despesas públicas com o Teto de Gastos**

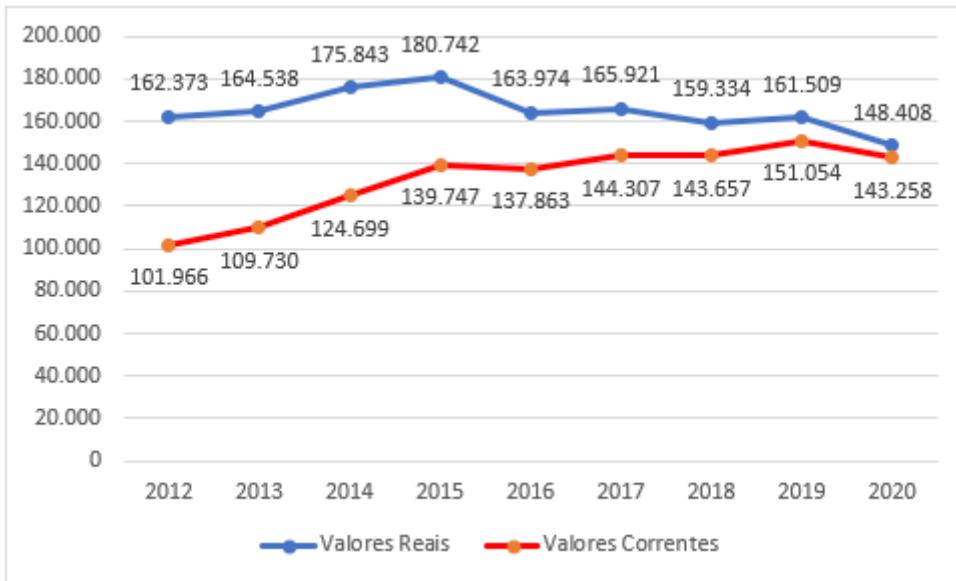


Fonte: Câmara dos Deputados (2023)

\*Valores Reais (IPCA).

Nesse contexto, considerando o impacto direto sobre os gastos públicos, observa-se uma consequente repercussão na evolução da dotação geral aprovada pelo Congresso Nacional destinada às despesas em educação, seguindo uma trajetória semelhante as despesas discricionárias gerais. Entre os anos de 2016 e 2020, registrou-se uma queda de aproximadamente 9,5% em termos reais.

**Figura 7 - Evolução da Dotação Geral do MEC Em R\$ milhões – 2012 – 2020**



Fonte: Tesouro Gerencial (SIAFI), Elaboração: Todos Pela Educação (2021)

Antes de avançar, é fundamental esclarecer os conceitos de planejamento orçamentário, como o PPA, LDO e LOA. A seção II da Constituição Federal de 1988 detalha esses conceitos de forma abrangente.

Iniciando com o PPA, conforme disposto no artigo 165 da CF/88 e na lei 4.320/64, o principal instrumento de planejamento orçamentário de médio prazo do Governo Federal é o Plano Plurianual (PPA). Este define as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal, abrangendo despesas de capital (tais como investimentos) e outras decorrentes, além das relacionadas aos programas de duração continuada. O PPA é estabelecido por lei, com duração de quatro anos, iniciando-se no segundo ano do mandato de um presidente e perdurando até o final do primeiro ano do mandato de seu sucessor.

A elaboração do PPA começa com um projeto de lei proposto pelo Poder Executivo, o qual deve ser submetido ao Congresso Nacional até quatro meses antes do término do primeiro ano de mandato do presidente. O novo Plano é então avaliado e votado pelos congressistas para, em seguida, ser devolvido ainda no mesmo ano para sanção do presidente. Durante sua vigência, o PPA orienta a elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA). A Constituição Federal também determina que os planos e programas nacionais, regionais e setoriais sejam elaborados em conformidade com o PPA.

A LDO, por sua vez, orienta a elaboração da Lei Orçamentária Anual, incluindo metas e prioridades para a administração pública no ano, diretrizes e metas de política fiscal, despesas de capital para o próximo exercício financeiro, alterações na legislação tributária e política de aplicação nas agências financeiras de fomento. Além disso, conforme estabelecido na Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), aborda temas como metas e riscos fiscais, equilíbrio de receitas e despesas.

O Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias é elaborado pelo Poder Executivo e proposto até o dia 15 de abril do ano anterior ao exercício financeiro a que se refere. Após análise e votação, o Congresso Nacional tem até o dia 17 de julho para devolvê-lo ao Poder Executivo para sanção.

A LOA é o orçamento propriamente dito, uma lei que estima as receitas e fixa as despesas públicas para o período de um exercício financeiro. Consiste em um único documento, composto por três partes: Orçamento Fiscal, Orçamento da Seguridade Social e Orçamento de Investimento das Empresas Estatais. O Projeto de Lei Orçamentária Anual é elaborado pelo Poder Executivo e proposto até 31 de agosto do ano anterior ao de sua vigência. Após análise e votação, o Congresso Nacional tem até o dia 22 de dezembro para devolvê-lo ao Poder Executivo para sanção.

O gráfico abaixo apresenta a diminuição das despesas federais com educação entre os anos de 2018 e 2022. Durante esse período, houve uma queda substancial de R\$ 14 bilhões, resultando em um total de R\$ 128 bilhões gastos em 2022. Esse montante corresponde a uma parcela de 1,3% do Produto Interno Bruto (PIB), destacando a falta de priorização do setor durante a gestão anterior. Em contraste, em 2018, o investimento em educação representava 1,6% do PIB, conforme dados do IBGE.

Os dados divulgados pelo Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP) confirmam uma redução de aproximadamente 10% nos recursos destinados à educação entre 2018 e 2022. Já segundo dados do SIOP, em 2023, o investimento em educação foi de R\$ 145,3 bilhões, e para o ano de 2024, a Lei Orçamentária Anual (LOA) prevê um empenho de R\$ 155,1 bilhões. Esses valores estão alinhados com os objetivos estratégicos do Plano Plurianual (PPA) de 2024 a 2027.

Este aumento de recursos indica um esforço concreto para enfrentar os desafios e demandas do setor educacional, visando aprimorar sua qualidade e acessibilidade, conforme estabelecido pelo PPA 2024.

**Figura 8 - Despesas com a função Educação\***



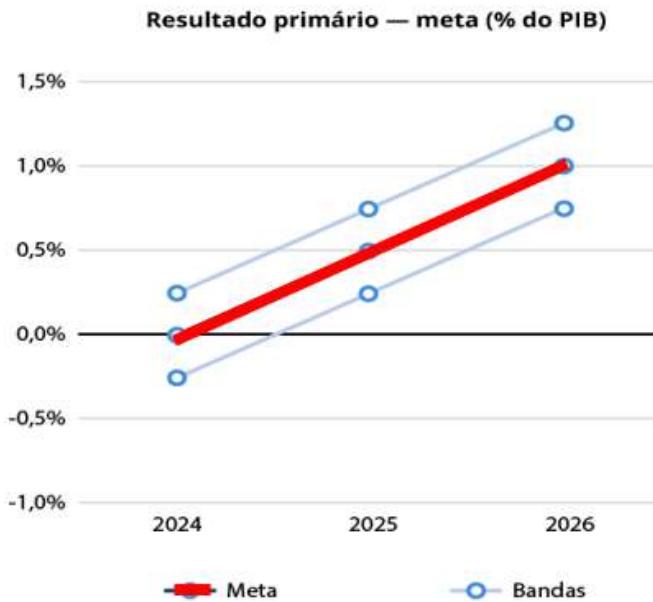
\* Os valores são corrigidos pela variação anual do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) de dezembro de 2024

Fonte: Siop e IBGE (2022)

No entanto, há fortes limitações impostas pelo Novo Arcabouço Fiscal sustentado pelo Projeto de Lei Complementar (PLP 93/2023). O principal objetivo dessas regras é manter o equilíbrio entre as despesas e as receitas anuais, garantindo que o governo não gaste mais do que arrecada. Além disso, busca-se assegurar a sustentabilidade da dívida pública, priorizando o uso de qualquer excedente de recursos para investimentos. A cada ano, os limites de despesa primária são ajustados com base em dois fatores principais: o IPCA, que mede a inflação; e o crescimento da receita primária, descontada a inflação. Se o governo não atingir a meta de resultado primário estabelecida na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), ele é obrigado a tomar medidas de contenção de gastos, conforme estabelecido pela Lei Complementar nº 200, de 30 de agosto de 2023.

A metas econômicas da nova regra fiscal funcionam como uma banda, podendo flutuar entre +0,25% e -0,25% do crescimento real da economia no ano anterior. Dessa maneira, pela LDO 2024, as metas primárias para 2024, 2025 e 2026 serão, respectivamente, 0,0%, 0,5% e 1,0% do PIB, respeitando a banda de 0,25% (PLDO, 2024). Por outro lado, a regra anterior (EC95) dizia que o governo fixava a meta primária, conforme estabelecida pela LDO para o ano seguinte. Neste contexto, o limite de gastos opera na medida em que o resultado primário crescer dentro da banda estabelecida.

**Figura 9 - Banda flutuante do resultado primário**



Fonte: Câmara dos Deputados (2023)

Em outras palavras, a variação real dos limites de despesa primária depende do cumprimento da meta de resultado primário do ano anterior. Além disso, para evitar o engessamento das despesas, ou em períodos de contração econômica, é estabelecido que essas devem crescer pelo menos 0,6% em relação à variação da receita anual. O aumento máximo permitido é de 2,5%, de acordo com a Lei Complementar nº 200, de 30 de agosto de 2023 (BRASIL, 2023).

Os investimentos, por sua vez, são uma prioridade, e a cada ano devem ser pelo menos 0,6% do Produto Interno Bruto (PIB) estimado no Projeto da Lei Orçamentária Anual (PLOA). Caso o governo obtiver um resultado primário melhor do

que o limite superior da faixa de tolerância, parte desse excedente pode ser direcionada para investimentos no ano seguinte, até um limite máximo. Além do mais, a inflação é usada para corrigir os valores do orçamento, e ajustes podem ser feitos com base na inflação apurada após a aprovação do orçamento (BRASIL, 2023).

Neste contexto de regras fiscais, a Educação, ao ser reconhecida como uma responsabilidade central do Poder Público e uma parte essencial dos sistemas contemporâneos de bem-estar social, pode enfrentar restrições para absorver os recursos públicos necessários. Estes recursos, ao proporcionarem as condições materiais fundamentais para a concepção e execução de políticas educacionais, podem representar um desafio para atender às necessidades educacionais de toda a população, especialmente em períodos em que se debate a expansão do acesso à educação, a melhoria da qualidade do ensino e mudanças na estrutura de financiamento da educação básica.

Como discutido ainda neste estudo, a gestão da educação pública é uma responsabilidade compartilhada entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, todos encarregados de manter e expandir seus respectivos sistemas de ensino, de acordo com as normas legais vigentes. Para financiar esses sistemas, foi estabelecida uma estrutura de financiamento correspondente.

Nesse contexto, a União deve alocar recursos para a implementação de programas e ações específicas, com a possibilidade de transferir recursos para os sistemas estaduais e municipais. Os estados, por sua vez, agregam os recursos recebidos da União aos provenientes de suas fontes, utilizando-os para a manutenção e expansão de seus sistemas de ensino. De maneira semelhante, os municípios recebem recursos da União e dos estados, combinando-os com seus próprios recursos para a manutenção e expansão de suas redes de ensino. Assim, o regime de financiamento entre os entes federativos, de acordo com a norma legal, deve seguir o princípio da colaboração, e a atuação suplementar e redistributiva da União e dos estados está vinculada à capacidade plena de atendimento e ao esforço fiscal de estados, do Distrito Federal e dos municípios (BRASIL, CF/88 art. 165). A distribuição das dotações do orçamento público para atender esses requisitos deve ser seguida pelo PPA (Plano Plurianual) de cada governo, respeitando as normas da lei de responsabilidade fiscal (Lei Complementar 101/2000).

A estrutura de financiamento da educação baseia-se predominantemente em impostos, que constituem recursos gerais provenientes da sociedade. Isso implica que

uma parte substancial dos recursos, especialmente dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, provém da arrecadação tributária, principalmente devido à vinculação de impostos, sendo grande parcela proveniente do ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços) e ISS (Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza) (MPRJ, 2018). Essa abordagem de financiamento, que reserva uma porcentagem específica do valor arrecadado por meio de impostos, tem sido uma das políticas mais relevantes para garantir a disponibilidade de recursos necessários para cumprir as extensas responsabilidades do Poder Público nessa área. Nesse sentido, a área de educação historicamente opera sob um preceito constitucional, conforme evidenciado pela Constituição Federal de 1988, que estabeleceu artigos em defesa dos recursos destinados à educação pública.

Uma das principais fontes é o salário-educação, estabelecido em 1964, cobrando de todas as firmas e entidades vinculadas ao Regime de Previdência Social a alíquota de 2,5% sobre a folha de pagamento, sendo diretamente destinado ao ensino fundamental e reafirmado pela Constituição Federal de 1988. O parágrafo 5º do art. 212 estabelece que “o ensino público terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida, na forma da lei, pelas empresas, que dela poderão deduzir a aplicação realizada no ensino fundamental e médio de seus empregados e dependentes”. Do total arrecadado, correspondente a 2,5%, uma parcela de 10% será retida pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) para custear seus próprios projetos. Os 90% restantes serão distribuídos entre os diferentes níveis de governo – estados, municípios e a quota destinada ao governo federal.

No que diz respeito ao financiamento das ações do Ministério da Educação (MEC), uma parte dos recursos também pode ser proveniente das contribuições sociais, especialmente aquelas originalmente destinadas ao financiamento da segurança social. Esses recursos são utilizados para financiar programas como a merenda escolar. A partir de 2002, uma parcela dos recursos também passou a ser alocada pelo Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza. Outra parte é proveniente de operações de crédito com agências internacionais e outras fontes, desde aplicações financeiras do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) até recursos diretamente arrecadados pelas instituições vinculadas (ABRAHÃO, 2005).

A Emenda Constitucional 108/2020, por sua vez, torna permanente uma das principais fontes de financiamento da educação no país, o Fundeb, que inicialmente teria término ao final do ano de 2020 – respeitando o seu prazo de vigência de acordo com a lei 11.494/2007. Além disso, o “Novo” Fundeb aumenta seu alcance e amplia em 13 pontos percentuais os recursos destinados ao setor pela União. Em 2019, o Fundeb distribuiu R\$ 156,3 bilhões para a rede pública, garantindo dois terços dos recursos que os municípios investem em educação. Cerca de 90% dos recursos do Fundeb vêm de impostos coletados nos âmbitos estadual e municipal, enquanto os outros 10% provêm do governo federal (BRASIL, 2020).

A Emenda Constitucional 108 aumentou de 10% para 23% a participação da União no Fundo, de forma gradual ao longo dos anos, quando serão revistos em seu sexto ano de vigência, ou seja, em 2026, a partir dessa primeira revisão, passa a ser revisada a cada 10 (dez) anos (EC 108). Os valores alocados pelo governo federal continuarão a ser distribuídos para os entes federativos que não alcançarem o valor anual mínimo aplicado por aluno na educação. Além disso, a emenda estipula que os entes federativos, ao receberem a complementação da União, devem redistribuir os recursos entre suas unidades de ensino para reduzir desigualdades dentro de uma mesma rede de ensino (BRASIL, 2020).

A Emenda Constitucional 108 também prevê que os estados aprovem legislação para distribuir entre os municípios parte dos recursos do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) com base em indicadores de melhoria nos resultados de aprendizagem e aumento da equidade. Conforme essa emenda (EC 108), até 35% desses recursos devem ser repassados, sendo obrigatório um mínimo de 10%, conforme estabelecido em lei estadual. Anteriormente, de acordo com a regra fiscal estabelecida pela Emenda Constitucional 95/16 e pela Constituição Federal (1988), os estados repassavam 25% do ICMS arrecadado para os municípios. Isso implica que a Emenda Constitucional 108 pode reduzir o montante total repassado proporcionalmente às operações realizadas no território de cada município, em até 15%, mas também pode aumentar em até 10% o repasse vinculado às melhorias na área da educação.

Além disso, considerando que a Emenda Constitucional 108 não trata da obrigação dos municípios, mas apenas das esferas estadual e federal, assim os municípios continuam sujeitos ao que dispõe a Constituição Federal de 1988. Segundo a Constituição Federal, os municípios devem destinar nunca menos que

25% de sua arrecadação própria dos seguintes impostos para a educação: Imposto sobre Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU), Imposto sobre Transmissão Intervivos de Bens e Direitos Relativos a Imóveis (ITBI), Imposto sobre Serviço de Qualquer Natureza (ISS), além do produto das transferências constitucionais.

A emenda também altera o artigo da Constituição que define os princípios do ensino, incluindo a garantia do direito à educação e à aprendizagem ao longo da vida, acrescentando os termos “qualidade e equidade” como metas a serem perseguidas pelos sistemas de ensino, operando em regime de colaboração.

Mantida pela emenda, a cesta de recursos do Fundeb é composta por 20% das receitas provenientes de diversas fontes, como o Fundo de Participação dos Estados (FPE), Fundo de Participação dos Municípios (FPM), Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), Imposto sobre Produtos Industrializados proporcional às exportações (IPlexp), Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doações (ITCMD), Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), e cota-parte de 50% do Imposto Territorial Rural (ITR) devida aos municípios (BRASIL, 2020).

Ao comparar internacionalmente, observa-se que o Brasil investe uma proporção consideravelmente inferior do PIB, do gasto público e per capita em educação em comparação com a maioria dos países da OCDE e até mesmo com os principais países da América Latina. Essa disparidade sugere que a educação não recebe a mesma prioridade na agenda política brasileira, e, portanto, seria justificável alocar mais recursos para implementar abordagens mais ambiciosas de ampliação do acesso e melhoria da qualidade em toda a educação básica.

Além disso, sinaliza-se que o Brasil direciona uma parte significativa de seu orçamento para o financiamento do ensino superior, enquanto o ensino básico não recebe a mesma atenção. Nesse contexto, é viável aumentar o investimento público na educação básica.

**Tabela 2 - Gasto público anual direto por estudante da rede pública por etapa – 2015  
Em dólares convertidos pela paridade de poder de compra com equivalência de carga horária**

	Educação Infantil e Ensino Fundamental	Ensino Médio	Ensino Superior	PIB per capita (2015)
Luxemburgo	20.892	19.808	48.907	110.261
Estados Unidos	11.727	13.474	30.003	58.001
Reino Unido	11.630	10.798	26.320	44.126
Finlândia	9.305	8.543	17.591	44.934
Austrália	9.546	12.028	20.344	50.238
<b>Média da OCDE</b>	<b>8.631</b>	<b>10.196</b>	<b>15.656</b>	<b>41.905</b>
Itália	8.426	8.969	11.257	39.927
Portugal	7.380	9.469	11.766	31.608
Coreia do Sul	11.047	13.247	10.109	39.575
Polônia	6.757	6.655	9.687	27.985
Chile*	5.064	4.909	8.406	23.350
Turquia	4.134	3.528	8.901	26.696
<b>Brasil</b>	<b>3.762</b>	<b>3.986</b>	<b>14.261</b>	<b>14.326</b>
México	2.874	4.224	8.170	19.516
Colômbia*	3.178	2.586	6.369	14.055

Fonte: OCDE (2016)

Frente aos desafios que se apresentam para aprimorar a qualidade da educação no país, somados à notável transformação nas normas fiscais, torna-se necessário intensificar os investimentos públicos no ensino fundamental e médio. Isso deve ser feito com ênfase na valorização salarial dos profissionais da educação e na melhoria da infraestrutura escolar. O objetivo não é apenas integrar os jovens no cenário tecnológico, mas também proporcionar condições adequadas para o processo educacional.

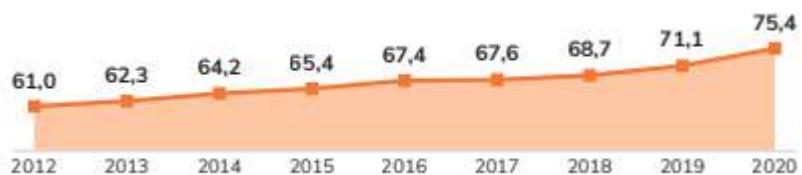
## 2 O CASO DO ENSINO MÉDIO PÚBLICO

### 2.1 CONTEXTO

Analizar a qualidade e a evasão do ensino médio requer uma compreensão abrangente do contexto em que os números de estudantes matriculados, as taxas de conclusão e a infraestrutura estão inseridos. É crucial reconhecer que o acesso da população jovem ao ensino médio tem apresentado um crescimento constante desde

2012. No entanto, é preocupante observar que essa realidade abrange apenas 70,5% dos jovens que se encontram nos 25% mais carentes, em contraste com os 93,7% dos 25% mais privilegiados que estão matriculados nessa etapa de ensino.

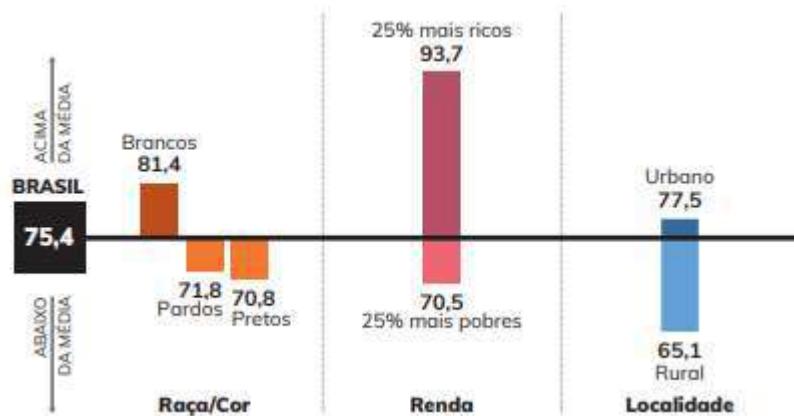
**Figura 10 - Porcentagem de jovens de 15 a 17 anos matriculados no Ensino Médio (Geral) – 2012 – 2020**



Fonte: Todos Pela Educação (2021)

Essa disparidade destaca a persistência das desigualdades educacionais no Brasil, indicando que fatores socioeconômicos exercem uma influência significativa no acesso e na conclusão da educação básica. Apesar dos esforços legislativos para promover a equidade no sistema educacional, é evidente que há desafios a serem superados, especialmente em relação aos estudantes de famílias economicamente desfavorecidas. Essas observações ressaltam a necessidade contínua de políticas públicas eficazes e estratégias educacionais que possam enfrentar e superar as disparidades sociais no acesso à educação.

**Figura 11 - Porcentagem de jovens de 15 a 17 anos matriculados no Ensino Médio por raça, renda e localidade (Geral) – 2020**



Fonte: Todos Pela Educação (2021)

\*A altura das barras representa a distância em pontos percentuais, em relação ao quadro geral do país.

No Brasil, aproximadamente 59% dos jovens, geralmente com aproximadamente 19 anos, concluíram o Ensino Médio, em 2017 (UNESCO, 2017). Embora essa estatística se assemelhe à média observada na América Latina, fica notavelmente abaixo da média dos países membros da OCDE, que alcança 80% (UNESCO, 2017). Nas nações economicamente desenvolvidas, o Ensino Médio é frequentemente considerado como um requisito mínimo para uma ampla gama de empregos, especialmente os de qualificação intermediária.

À medida que o número de empregos estáveis de baixa qualificação diminui no Brasil (OCDE, 2020), os jovens que não concluem o Ensino Médio enfrentarão crescentes desafios ao buscar oportunidades de trabalho de qualidade. Ao mesmo tempo, o aumento do número de jovens que concluem o Ensino Médio terá um impacto positivo na economia do país, impulsionando a produtividade e a competitividade internacional.

Neste sentido, abordar a questão da infraestrutura escolar no Brasil também é essencial, considerando o papel crucial atribuído à Educação nos processos de desenvolvimento, conforme estabelecido na Declaração de Incheon de 2015 (Fórum Mundial de Educação). A superação dos desafios educacionais é uma preocupação global, conforme expresso na formulação da Agenda 2030, que define objetivos e metas para alcançar o desenvolvimento sustentável global de 2016 a 2030.

O relatório “*Learning to Realize Education’s Promise*”, divulgado pelo Banco Mundial em 2018, ressalta a importância das escolas na qualidade da Educação, sublinhando a necessidade de uma aplicação eficaz dos recursos públicos. Isso é fundamentado na relação de causa e efeito entre infraestrutura escolar, investimentos educacionais e desempenho acadêmico, conforme destacado por Soares e Andrade (2006), que também enfatizam a interconexão entre desempenho, estrutura escolar, ambiente familiar e características socioeconômicas do aluno, formando uma tríade central nas discussões sobre os desafios educacionais no Brasil.

Apesar das transformações na Educação brasileira, como a gestão escolar, a distribuição de responsabilidades entre os entes federativos e marcos regulatórios, persistem problemas como a má utilização dos recursos públicos e desigualdades educacionais entre as escolas (ALVES, 2008). Além disso, os indicadores de desempenho escolar, como o SAEB, revelam habilidades básicas insuficientes em disciplinas como Matemática, Leitura e Interpretação de Textos (PAULA et al., 2018).

Os princípios fundamentais da política educacional brasileira, estabelecidos na Constituição de 1988 e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (BRASIL, 1988, 2014), apontam para a necessidade de ação pública para garantir não apenas a entrada e permanência dos estudantes nas escolas, mas também ambientes escolares com condições mínimas de funcionamento. Nesse contexto, o Plano Nacional da Educação (PNE) para o período de 2014 a 2024 estabelece metas para que o país alcance uma Educação com qualidade e mais equitativa (BRASIL, 2014).

Assim, a infraestrutura escolar, os investimentos e o desempenho do aluno parecem estar interligados, conforme afirmado por Monteiro (2015). Essas variáveis desempenham um papel crucial no desempenho educacional nos municípios brasileiros, destacando a importância de reconhecer a relevância da infraestrutura das escolas e dos investimentos públicos em Educação para aprimorar o desempenho acadêmico.

Neste cenário, as avaliações, como o Ideb e o Censo escolar, que descrevem as condições de infraestrutura física nas instituições de ensino brasileiras concordam de maneira unânime ao apontar a precariedade e a disparidade operacional de muitas escolas (OLIVEIRA, 2017).

Neste sentido, diversos estudos questionam se os investimentos em Educação têm impacto no desempenho dos alunos (HANUSHEK, 2016; MORAIS et al., 2018). Também há debates sobre a relação causal entre a infraestrutura das escolas e o desempenho dos alunos (MERCAN; SEZER, 2014). Alocar efetivamente recursos é um desafio que exige dos gestores públicos a prestação de serviços que atendam às necessidades básicas. O avanço da Educação, um dos impulsionadores do progresso socioeconômico da população, está intrinsecamente ligado à alocação de recursos públicos (MERCAN; SEZER, 2014).

Em 2017, os investimentos públicos em Educação apresentaram uma correlação positiva com o resultado da avaliação do Ideb. Importante lembrar que os resultados do Ideb são consequência das provas do Saeb – Sistema de Avaliação da Educação Básica. Portanto, considerando a relação destacada acima, é possível que os gestores públicos estejam distribuindo os recursos de maneira mais eficiente na área da Educação. Isso vai além da aquisição de equipamentos: garantir condições de infraestrutura envolve aspectos físicos como fornecimento de energia e água, bem como condições para o uso e manutenção dos equipamentos. Não se restringe apenas à capacitação dos professores – embora pesquisas indiquem que a

qualificação do professor seja o fator mais influente no aprendizado do aluno (MORAES et al., 2019).

O acesso a serviços essenciais, como água, eletricidade e saneamento básico; instalações escolares; presença de biblioteca ou sala de leitura; infraestrutura de comunicação e informação; e a formação de professores, embora não seja considerada infraestrutura, é de extrema importância para a qualidade da Educação, a qual, lamentavelmente, os estudantes da rede pública muitas vezes não conseguem obter (SÁTYRO; SOARES, 2007). Contar com uma infraestrutura escolar adequada e um planejamento eficaz para otimizar o investimento torna-se crucial para a Educação no Brasil.

**Tabela 3 - Infraestrutura dos estabelecimentos (Rede total) – 2020 (em %)**

Recursos	Creche	Pré-Escola	Educação Infantil	Anos Iniciais do Ensino Fundamental	Anos Finais do Ensino Fundamental	Ensino Fundamental	Ensino Médio
<b>Infraestrutura básica</b>							
Água potável	97,0	94,8	95,3	92,5	92,9	93,1	94,3
Esgoto sanitário	96,9	94,3	94,8	92,7	95,1	93,5	98,6
Banheiro	98,0	96,7	96,8	95,5	96,4	95,8	96,7
Banheiro adequado à Educação Infantil	66,8	52,2	54,7	-	-	-	-
Energia elétrica	99,4	97,7	98,0	96,6	97,8	97,0	99,7
<b>Espaços de aprendizagem e equipamentos</b>							
Parque Infantil	58,1	45,6	48,2	-	-	-	-
Quadra de esportes	-	-	-	39,5	61,6	44,3	76,9
Biblioteca e/ou sala de leitura	-	-	-	52,5	73,3	57,0	88,4
Laboratório de Ciências	-	-	-	10,3	25,4	13,5	50,9
Laboratório de Informática	-	-	-	35,2	54,8	40,3	76,2
Acesso à internet - Para uso dos alunos	-	-	-	31,8	47,9	35,6	66,7

Fonte: MEC, Inep (2020).

Assim, podemos notar que, em 2020, o MEC avaliou que praticamente todas as escolas no Brasil possuem a infraestrutura básica para o seu funcionamento, como a água potável, banheiro e energia elétrica, por exemplo. Contudo, o acesso à internet, laboratórios de informática e laboratórios de ciência ainda não fazem parte da realidade de grande parte dos jovens.

Além disso, o sistema de ensino no Brasil perpetua várias disparidades sociais. É crucial destacar essas discrepâncias a fim de promover a implementação de políticas públicas mais justas. Neste contexto, em particular, os resultados do Sistema

de Avaliação da Educação Básica (SAEB) e o desempenho no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) mais uma vez evidenciaram as diferenças entre áreas urbanas e rurais, bem como os impactos do nível de renda.

**Tabela 4 – Ideb por rede de ensino – 2005-2019 – Ensino Médio**

	2005	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019
Pública	3,1	3,2	3,4	3,4	3,4	3,5	3,5	3,9
Estadual	3,0	3,2	3,4	3,4	3,4	3,5	3,5	3,9
Privada	5,6	5,6	5,6	5,7	5,4	5,3	5,8	6,0

Fonte: Todos Pela Educação (2021)

O gráfico apresentado abaixo revela uma queda nos níveis de aprendizagem adequada, de acordo com o SAEB, para os alunos da rede privada em todo o país na disciplina de matemática. Surpreendentemente, os resultados na rede pública permaneceram estáveis nessa matéria. No entanto, é digno de nota que ambos os setores, público e privado, experimentaram um aumento nos níveis de aprendizagem em português.

Essa dinâmica sugere que o aumento do investimento público em educação pode estar contribuindo para melhorias no desempenho em português, mas há uma necessidade clara de estratégias específicas para avançar na disciplina de matemática. As causas da queda nos níveis de aprendizagem em matemática na rede privada e a estabilidade na rede pública merecem uma análise mais profundada.

É crucial que sejam implementadas medidas direcionadas para abordar os desafios específicos associados ao ensino e aprendizado da matemática. Isso pode incluir investimentos em capacitação de professores, desenvolvimento de métodos de ensino mais eficazes e a promoção de recursos educacionais que incentivem o interesse e a compreensão da matéria por parte dos alunos (VASCONCELOS, 2021).

**Figura 12 - Porcentagem de alunos com aprendizagem adequada no SAEB**



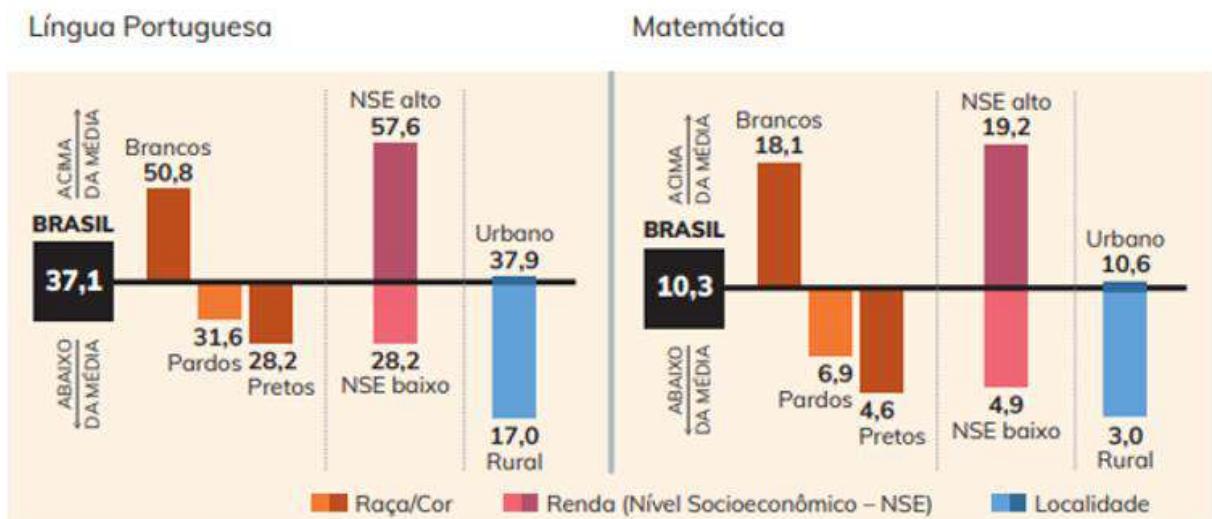
Fonte: MEC, Inep (2021)

O gráfico abaixo evidencia claramente as disparidades entre alunos em áreas urbanas e rurais. Os estudantes localizados em áreas rurais apresentaram um desempenho significativamente inferior em comparação aos seus colegas urbanos e até mesmo em relação aos 25% mais pobres. Essa observação ressalta a necessidade de uma alocação mais eficiente e direcionada dos recursos do Fundeb para beneficiar de maneira mais efetiva os alunos em áreas rurais. Além disso, é crucial implementar incentivos para atrair e manter professores nessas regiões, a fim de melhorar a qualidade do ensino e superar as disparidades educacionais existentes.

Outro ponto destacado pelo gráfico é a notável discrepância de desempenho entre alunos da rede privada e pública. Isso reforça a constatação de que a qualidade do ensino no Brasil não é uniforme, e a necessidade de medidas adicionais para promover a equidade educacional é evidente.

Dessa maneira, o gráfico apresenta a necessidade de políticas educacionais específicas e focadas, visando atender às necessidades específicas dos alunos em áreas rurais e abordar as desigualdades entre as redes pública e privada. Essas ações são essenciais para alcançar uma educação equitativa e de qualidade em todo o país.

**Figura 13 - Porcentagem de alunos com aprendizagem adequada no Saeb por raça, renda e localidade (Geral) – 2019**



Fonte: MEC, Inep (2021)

## 2.2 O PROBLEMA DA EVASÃO ESCOLAR

A evasão escolar se configura quando um estudante interrompe sua participação nas aulas, indicando, assim, o abandono da escola durante o ano letivo. O termo “evasão”, conforme definido de maneira clássica, refere-se à ação ou processo de escapar, fugir ou se esquivar de compromissos assumidos ou futuros (BRASIL, 1996). Nessa perspectiva, observa-se que “evasão” descreve o fenômeno de fuga, caracterizando-o como o abandono do curso, uma vez que quebra o vínculo jurídico estabelecido, não renovando o compromisso de continuar no estabelecimento de ensino (AZEVEDO, 2006).

A situação de evasão é interpretada como abandono, sem a intenção de retorno; ao não renovar a matrícula, ocorre a ruptura do vínculo entre o aluno e a escola. Outra situação de evasão é quando o aluno se matricula, inicia o período letivo, mas desiste ou se afasta do estabelecimento de ensino (REINAERT, GONÇALVES, 2012). A evasão escolar é um fenômeno multifatorial que pode acarretar grandes prejuízos não apenas para o aluno, mas também para toda a sociedade.

A evasão escolar não se restringe a ser apenas um problema interno da escola; muitas das razões para a evasão estão fora dela, frequentemente relacionadas a questões econômicas que envolvem o Estado ou a estrutura familiar. A legislação brasileira estabelece que a responsabilidade pela educação seja compartilhada entre a família e o Estado, os quais devem orientar a criança em sua jornada escolar e

ajudar a enfrentar os problemas que levam à evasão. A Lei de Diretrizes e Bases de 1996 é específica nesse assunto (KOSZENIEWSKI, 2011).

A Lei de Diretrizes e Bases (LDB), em seu Art. 2º ressalta:

A educação, dever da família e do Estado, inspirada nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana, tem por finalidade o pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho. (BRASIL, 1996).

O governo e as famílias compartilham a responsabilidade crucial de assegurar o bem-estar de crianças e adolescentes, visando garantir um futuro promissor por meio de uma educação de qualidade. No entanto, é evidente que a educação não alcançou plenamente todos os cidadãos, especialmente no que diz respeito à conclusão de todos os níveis de escolaridade. O desafio persistente da evasão escolar tem sido objeto de discussões entre pesquisadores e educadores, permanecendo como uma questão não resolvida (NERI, 2009).

Atualmente, as escolas enfrentam uma série de problemas, como analfabetismo, desvalorização dos professores, condições precárias de trabalho e, notadamente, a evasão escolar, que se destaca como um dos principais dilemas da educação. Muitos alunos são matriculados e iniciam as aulas, porém, muitos abandonam a escola em pouco tempo, prejudicando a construção do conhecimento e a compreensão das transformações no mundo (BAUM, 2007).

Diversos motivos são apontados como causas da evasão escolar, tais como a falta de atratividade da escola, despreparo dos professores, insuficiência estrutural, falta de motivação, entre outros. Os alunos podem manifestar desinteresse, indisciplina, problemas de saúde, gravidez, precisarem trabalhar, terem dificuldades de aprendizado e repetirem de série implicando em problemas de baixa autoestima. Os pais ou responsáveis podem não conseguir apoiar seus filhos, e a sociedade pode criar obstáculos para os estudos, como agressões entre alunos e violência. (LOPES, 1999;MORAES; LINHARES, 1982).

Antigamente, acreditava-se que os problemas da educação estavam relacionados à falta de escolas, mas pesquisas revelaram que a evasão escolar não está associada apenas à escassez de recursos na educação. Ficou claro que os motivos podem incluir a falta de interesse do aluno (SCHWARTZMAN, 2005).

Apesar das variações nos motivos, as consequências são uniformes, resultando na marginalização das pessoas excluídas do processo educacional.

Indivíduos que não concluem o ensino médio frequentemente enfrentam exclusão de empregos mais bem remunerados, pois empresários muitas vezes acreditam que essas pessoas não são capazes de realizar as atividades exigidas, associando a falta de conclusão do ensino médio à falta de capacidade. O abandono escolar, em muitos casos, ocorre devido à falta de apoio da própria família, que muitas vezes apoia o abandono, justificando o trabalho em atividades que não requerem níveis específicos de escolaridade.

No Ensino Médio, o entusiasmo inicial dos alunos pelo estudo muitas vezes é efêmero. No primeiro ano, eles se sentem orgulhosos por alcançar um nível educacional superior ao de seus pais. No segundo ano, o interesse diminui, influenciado pela dificuldade das disciplinas e pela priorização da socialização em detrimento dos estudos. No terceiro ano, muitos confrontam a realidade de um novo ciclo, no qual as expectativas nem sempre se concretizam, tornando o sonho de continuar os estudos inatingível para alguns, especialmente aqueles que precisam conciliar estudo e trabalho (KRAWCZYK, 2009).

A percepção da escola como um fim, não um processo, leva muitos alunos a abandonarem os estudos, especialmente quando não enxergam perspectivas futuras. Evidências indicam uma ligação entre evasão escolar e pobreza, onde as restrições socioeconômicas e a falta de esperança em um futuro melhor levam os alunos a ingressarem precocemente no mercado de trabalho, prejudicando sua educação (NERI, 2009).

O ensino noturno enfrenta desafios específicos relacionados ao trabalho, como o cansaço decorrente da jornada diária, o desinteresse e a falta de suporte familiar. Esses fatores, aliados à baixa qualidade do ensino, resultam em dificuldades de aprendizagem, repetências e, consequentemente, abandono escolar (ROCHA, 2010).

Já a gravidez na adolescência é outra causa de evasão escolar, exigindo medidas preventivas. Além disso, é crucial apoiar as alunas grávidas para que não abandonem a escola, pois a responsabilidade com o bebê torna desafiador conciliar estudos e cuidados maternos (MÔNICO, 2009).

Além disso, ao longo dos anos, o aumento da responsabilidade e carga de trabalho dos professores contribuiu para níveis elevados de estresse, afetando seu desempenho e qualidade de ensino (MORAES; LINHARES, 1982). Problemas de

relacionamento entre alunos e professores podem resultar em evasão escolar, com alunos se sentindo inferiores e incapazes de manter um diálogo construtivo (KRAWCZYK, 2009).

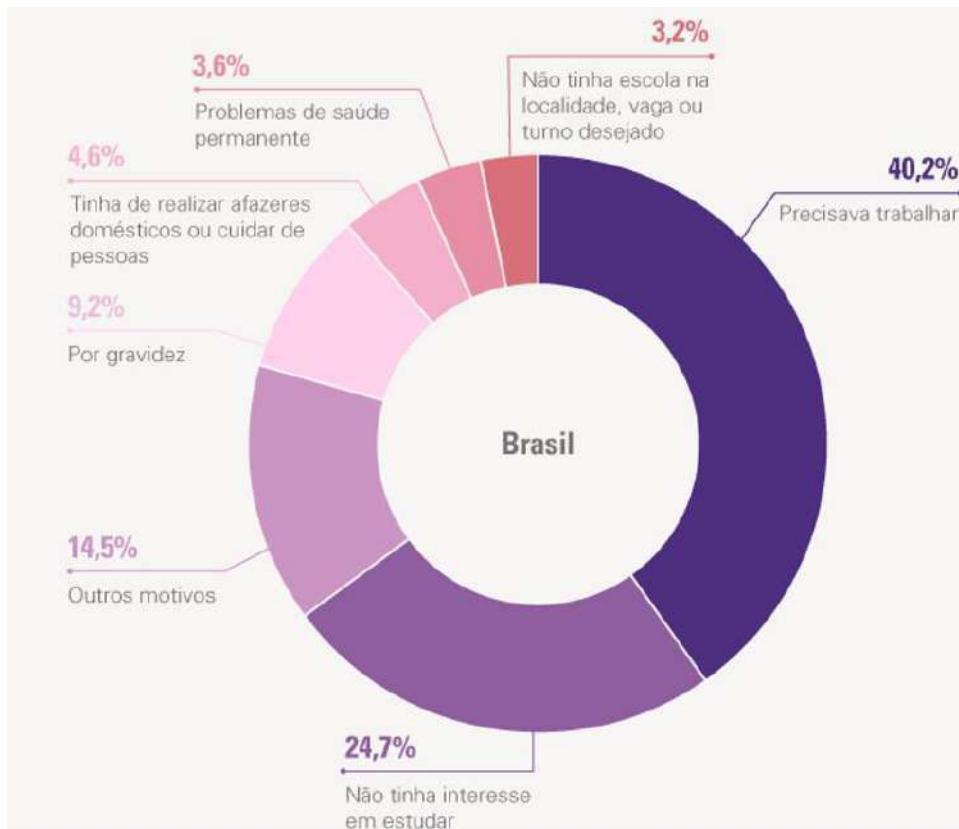
Alunos superdotados também enfrentam o risco de abandono, muitas vezes devido à falta de identificação e atendimento adequado. É essencial evitar a criação de sentimentos de superioridade e isolamento, estimulando as áreas em que esses alunos se destacam para mantê-los motivados na escola (STOLTZ, 2011).

A falta de interesse, muitas vezes confundida com vergonha, pode levar os alunos a abandonarem a escola, especialmente quando a condição financeira impede a aquisição de materiais didáticos básicos. Essa falta de estrutura, somada à vergonha de utilizar materiais doados pelo estado, contribui para o abandono escolar (SANTOS; POUCHAIN, 2011).

Em alguns casos, a dificuldade de aprendizado, mesmo em conteúdos interessantes, leva à desistência. O esforço do aluno nem sempre resulta na memorização adequada dos conteúdos, tornando-o progressivamente desvinculado do restante da turma e, eventualmente, levando ao abandono escolar (CERRATTI, 2008).

Neste sentido, cabe destacar que dos 52 milhões de jovens entre 14 e 29 anos no país, 18,3% não concluíram o ensino médio, seja por terem abandonado a escola antes de concluir essa etapa ou por nunca a terem frequentado. Isso representava 9,5 milhões de jovens, sendo 58,8% homens e 41,2% mulheres (PNAD, 2022). Quando questionados sobre o principal motivo para abandonar ou nunca frequentar a escola, 40,2% dos jovens mencionaram a necessidade de trabalhar como fator prioritário. Esse valor aumenta para 51,6% entre os homens. A falta de interesse em estudar aparece em segundo lugar, com 26,9%. Entre as mulheres, a principal razão também foi a necessidade de trabalhar (24,0%), seguida pela gravidez (22,4%) e falta de interesse em estudar (21,5%). Além disso, 10,3% das mulheres indicaram realizar afazeres domésticos ou cuidar de pessoas como o principal motivo para abandonar ou nunca frequentar a escola, enquanto, para os homens, esse percentual foi insignificante (0,6%) (PNAD, 2022).

**Figura 14 - Abandono escolar entre pessoas de 14 a 29 anos (%)**

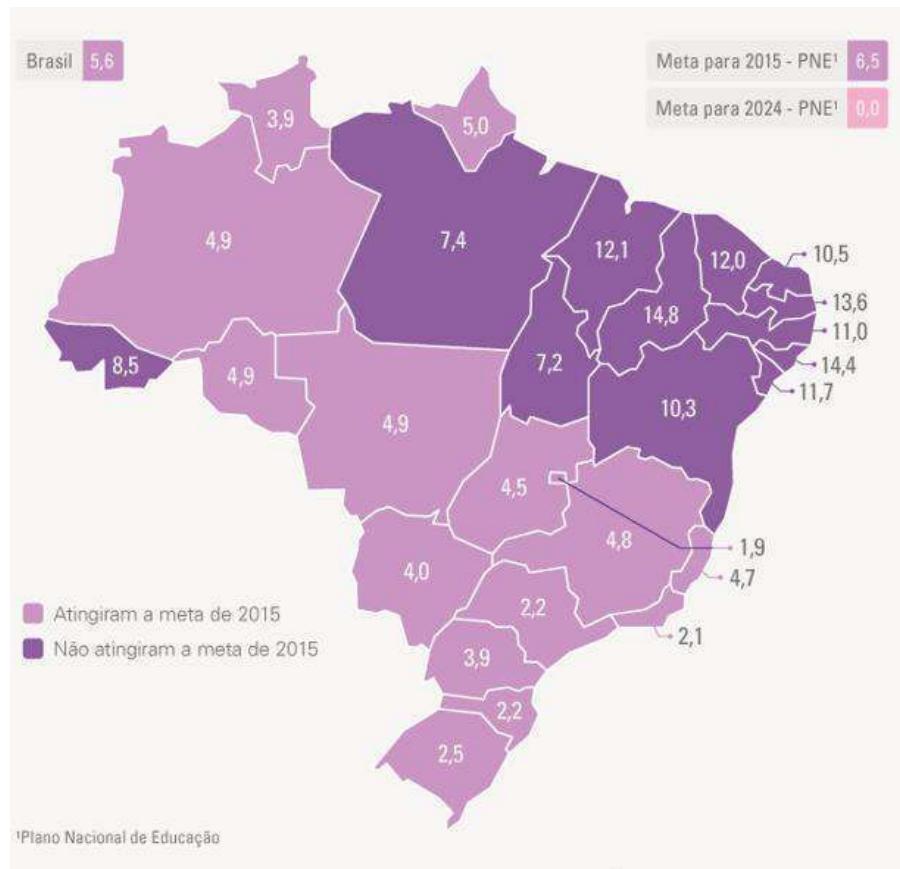


Fonte: PNAD Continua Educação (2022)

Além disso, é crucial ressaltar as disparidades regionais. A taxa de analfabetismo entre pessoas com 15 anos ou mais também evidencia desigualdades entre as regiões do país: o Nordeste apresenta a taxa mais elevada (11,7%), enquanto o Sudeste registra a mais baixa (2,9%). Essa discrepância se amplia ainda mais no grupo de idosos (60 anos ou mais), com uma diferença significativa de 32,5% no Nordeste em comparação a 8,8% no Sudeste (PNAD, 2022).

Ao analisar as unidades federativas, as três maiores taxas de analfabetismo são observadas no Piauí (14,8%), Alagoas (14,4%) e Paraíba (13,6%), ao passo que as menores taxas são encontradas no Distrito Federal (1,9%), Rio de Janeiro (2,1%) e nos estados de São Paulo e Santa Catarina, ambos com 2,2% (PNAD, 2022).

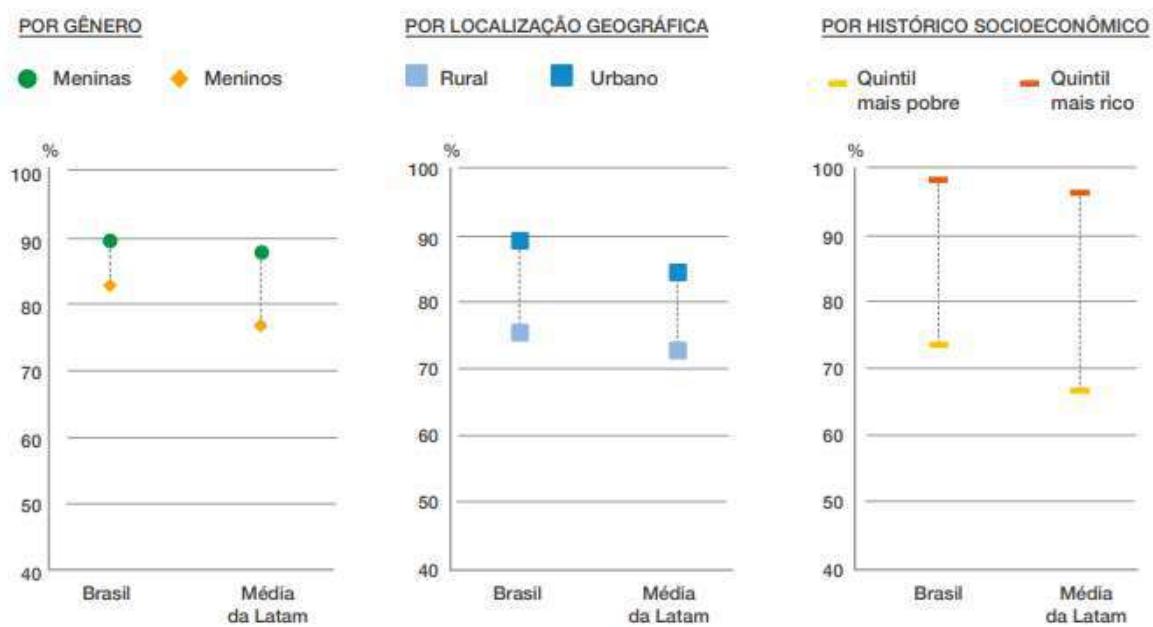
**Figura 15 - Taxa de analfabetismo das pessoas de 15 anos ou mais de idade (%) – Por unidade da federação**



Fonte: PNAD Contínua Educação (2022)

No Brasil, é observado que as taxas de conclusão de estudos tendem a ser mais elevadas para o sexo feminino, para aqueles que residem em áreas urbanas e para as famílias com níveis socioeconômicos mais elevados. Esse mesmo padrão é identificado em outros países da América Latina e em âmbito global (Unesco, 2020). Entretanto, no Brasil, a influência do histórico socioeconômico é ainda mais pronunciada. Para ilustrar, dos estudantes que começam o Ensino Médio no Brasil, apenas 7% daqueles pertencentes ao quintil mais rico não conseguiram concluir, em contraste com 57% do quintil mais pobre, em 2018. Em média, nos países da América Latina, as estatísticas comparáveis são de 13% e 59%, respectivamente (Todos Pela Educação, 2020).

**Figura 16 - Taxas de conclusão do Ensino Médio, por gênero, localização geográfica das escolas e histórico socioeconômico do aluno – 2018**



Fonte: Unesco (2020).

Os motivos que levam à evasão escolar variam consideravelmente entre estudantes do sexo feminino e masculino. Por exemplo, em 2016, aproximadamente uma em cada quatro mulheres (26%) com idades entre 14 e 29 anos declarou ter abandonado a escola devido às responsabilidades de cuidar da casa, dos filhos ou de idosos, enquanto menos de 1% dos homens citaram essas razões. Por outro lado, os estudantes do sexo masculino frequentemente precisam buscar emprego para contribuir financeiramente com suas famílias. (Todos Pela Educação, 2020).

Além disso, é importante destacar que, embora iniciativas como o Bolsa Família tenham demonstrado um impacto positivo na redução das taxas de evasão, outras medidas são essenciais para atingir a Meta 2 do Plano Nacional de Educação (PNE), que visa garantir que pelo menos 95% dos alunos (com idades entre 6 e 14 anos) concluam o Ensino Fundamental na faixa etária recomendada (Todos Pela Educação, 2020).

A taxa de escolarização é calculada a partir da razão entre o número de matrículas de alunos com idade prevista para estar cursando determinada etapa de ensino e a população total na mesma faixa etária. Para a faixa etária de 15 a 17 anos aumentou de 89,0% em 2019 para 92,2% em 2022, superando a marca de 90% pela primeira vez na série histórica. Notáveis foram os avanços nas regiões Sudeste (5,0

p.p.), Norte (3,3 p.p.) e Nordeste (3,1 p.p.), com estabilidade no Sul. A proporção daqueles que estavam na etapa apropriada, ou seja, frequentando ou concluindo o ensino médio, elevou-se de 71,3% em 2019 para 75,2% em 2022 (PNAD, 2022).

Apesar de apresentarem as menores taxas ajustadas de frequência escolar líquida, as regiões Norte (68,1%) e Nordeste (69,3%) registraram os avanços mais expressivos (5,9 p.p. e 6,0 p.p., respectivamente). Por outro lado, o Sudeste teve uma melhoria menos acentuada, 2,2 p.p., apesar de deter a maior taxa, que atingiu 81,5% (PNAD, 2022).

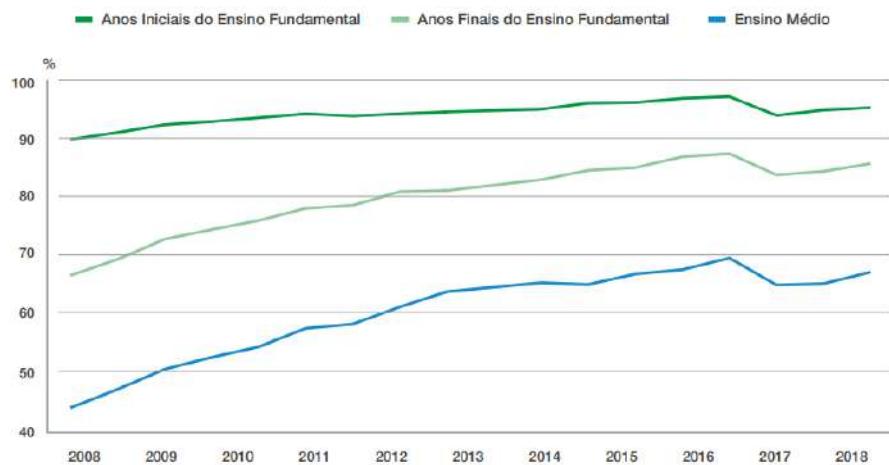
Em 2022, no Brasil, a faixa etária de 15 a 29 anos contava com uma população de 49,0 milhões. Dentre esse grupo, 15,7% estavam simultaneamente ocupados e estudando, 20,0% não se encontravam nem ocupados nem dedicados aos estudos, 25,2% estavam desocupados, mas envolvidos em atividades educacionais, e 39,1% estavam ocupados, mas sem se dedicar aos estudos (PNAD, 2022).

Ao analisar separadamente os dados por gênero, observou-se que 25,8% das mulheres estavam sem ocupação e fora do ambiente educacional ou de qualificação, enquanto esse percentual era de 14,3% para os homens. Por outro lado, 31,1% das mulheres e 46,9% dos homens estavam exclusivamente envolvidos no trabalho, enquanto 27,4% das mulheres e 23,1% dos homens estavam concentrados apenas nos estudos ou na qualificação (PNAD, 2022).

Entre os jovens de 15 a 17 anos, ainda em idade escolar obrigatória, 79,9% dedicavam-se exclusivamente aos estudos, e 13,0% conciliavam estudo e trabalho. No grupo de 18 a 24 anos, 38,9% estavam exclusivamente no mercado de trabalho, enquanto 24,4% não estavam trabalhando, estudando ou se qualificando. Já entre as pessoas de 25 a 29 anos, 59,1% estavam ocupadas apenas com trabalho, e 13,8% estavam simultaneamente trabalhando e estudando ou se qualificando. Em contrapartida, 22,4% desse grupo não estavam ocupados nem envolvidos em atividades educacionais ou de qualificação (PNAD, 2022).

No período de 2001 a 2018, as taxas de conclusão aumentaram no Brasil. O aumento foi de 90% para 95% nos Anos Iniciais do Ensino Fundamental, de 67% para 86% nos Anos Finais do Ensino Fundamental e de 44% para 67% no Ensino Médio com taxas atuais semelhantes às encontradas em outros países da América Latina (Todos Pela Educação, 2021).

**Figura 17 - Tendências nas taxas de conclusão – 2000 – 2018**



Fonte: Unesco (2020)

Assim, apesar dos avanços conquistados, ainda enfrentamos um desafio significativo quando se trata da conclusão dos estudos no Ensino Médio. Em 2018, quase um terço dos estudantes não conseguiu concluir essa etapa, sendo que a maioria desse abandono ocorreu logo no primeiro ano (dados fornecidos pelo Todos Pela Educação, 2020).

Dada a complexidade do desafio de qualificar os indivíduos para atender às demandas do mercado, há ainda muito a ser feito na educação brasileira, não apenas em termos de aumentar a oferta quantitativa, mas também em termos qualitativos, a fim de preparar os jovens para enfrentar os desafios do mundo profissional (Carneiro, 2013).

### 3 CONCLUSÃO

O Brasil experimentou progressos positivos nas últimas duas décadas devido a novas legislações voltadas para o avanço da educação. Um exemplo notável é o Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB), no qual o Conselho Nacional de Educação (CNE) desempenhou um papel crucial. Essas iniciativas têm como objetivo criar as condições necessárias para a melhoria da qualidade do ensino, a formação e valorização dos profissionais da educação, bem como a inclusão social.

Para alcançar plenamente seu desenvolvimento, o Brasil precisa fazer investimentos substanciais na expansão de sua capacidade tecnológica e na

formação de profissionais de nível médio e superior. Atualmente, vários setores industriais e de serviços enfrentam desafios em termos de expansão devido à escassez desses profissionais. A expansão de qualidade do Ensino Médio é crucial para que universidades e centros tecnológicos brasileiros atinjam a excelência necessária para que o país dê um grande salto em direção ao futuro.

A educação tem uma função fundamental na construção da cidadania e no acesso a outros direitos sociais, além de fornecer formação profissional. Portanto, é crucial oferecer aos jovens brasileiros novas perspectivas culturais para expandir seus horizontes e desenvolver autonomia intelectual, garantindo acesso ao conhecimento acumulado historicamente e à produção coletiva de novos conhecimentos.

O Ensino Médio tem desempenhado um papel de destaque nas discussões sobre a educação no Brasil, uma vez que sua estrutura, conteúdo e condições atuais não atendem adequadamente às necessidades dos estudantes, seja em termos de cidadania ou preparação para o mercado de trabalho. Mudanças têm sido feitas através de leis, decretos e portarias ministeriais, abrangendo desde a inclusão de novas disciplinas e conteúdos até a reforma do financiamento, com exemplos notáveis como a criação do FUNDEB e a ampliação da obrigatoriedade da escolarização.

Assim, é fundamental ampliar o acesso ao Ensino Médio e fortalecer medidas que integrem a formação inicial de professores com as necessidades do processo de ensino-aprendizagem, fornecendo formação continuada eficaz aos professores e garantindo a infraestrutura adequada nas escolas. Dessa forma, mesmo diante da profunda desigualdade socioeconômica existente no país, é possível reduzir as disparidades nos resultados educacionais, como indicado pelo Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb).

Nos últimos 30 anos, houve uma expansão significativa do acesso ao Ensino Médio, com um número crescente de estudantes provenientes das classes trabalhadoras frequentando escolas públicas. No entanto, apesar dos esforços dos governos estaduais e do Ministério da Educação, ainda existem desafios a serem superados. É fundamental continuar a garantir o direito à educação para todos, em especial os menos favorecidos, pois apenas 70,5% dos jovens entre 15 e 17 anos estão matriculados no ensino médio, em comparação com 93,7% dos 25% mais ricos em 2020. Além disso, melhorar o desempenho nos exames do SAEB e expandir os espaços de aprendizagem, como laboratórios de ciência e informática, são passos importantes para tornar o país menos desigual e mais equitativo.

## REFERÊNCIAS

- ABRAHÃO, Jorge. **Financiamento e Gasto Público da Educação Básica no Brasil e Comparações com Alguns Países da OCDE e América Latina.** Educação e Sociedade, Campinas, v. 26, n. 92, p. 841-858, Especial — Out. 2005.
- ADRIÃO, T.; OLIVEIRA, R. P. de (orgs.). **Gestão, financiamento e direito à educação:** análise da LDB e da Constituição Federal. São Paulo: Xamã, 2001.
- ALVES, F. **Políticas educacionais e desempenho escolar nas capitais brasileiras.** Cadernos de Pesquisa, v. 38, n. 134, p. 413-440. 2008.
- ALVES, P. J. H.; ARAUJO, J. M. A study on the educational results obtained by municipalities of Paraíba in the years 2011, 2013 and 2015. Ensaio: **Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, Rio de Janeiro
- AZEVEDO, F. V. M.. **Causas e consequências da evasão escolar no ensino de jovens e adultos na escola municipal “Expedito Alves” – angicos/RN.** Dominium, Natal, v. 1, p. 1-38, 2006.
- REINAERT, J. N.; GONÇALVES. J. W. **Evasão escolar: percepção curricular como elemento motivador no ensino para os cursos de administração estudo de caso.** X Simpósio internacional de Gestão universitária em America do Sul. Mar Del Plata. 2012.
- BANCO MUNDIAL. Learning to Realize Education's Promise. 2018.
- BAUM, C. A. **Uma tentativa de fundamentar a evasão escolar.** 2007. 8f. TCC (Curso de Psicologia) ULBRA, Guaíba. Disponível em <http://guaiba.ulbra.tche.br/pesquisa/2007/artigos/psicologia/246.pdf>.
- BNCC – BASE NACIONAL COMUM CURRICULAR. **As 10 competências.** 2017. Disponível em: <<https://beieducacao.com.br/competencias-gerais-previstas-na-bncc/>>. Acesso em: fev/2024.
- BNCC, 2017 As 10 competências <https://beieducacao.com.br/competencias-gerais-previstas-na-bncc/>
- BRASIL, Ministério da Educação e Cultura. **Lei de diretrizes e bases.** Brasília, DF, 1996.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF: Senado Federal, 1988.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil,** promulgada em 05 de outubro de 1988. Contém as emendas constitucionais posteriores. Brasília, DF: Senado, 1988.
- BRASIL. **Emenda Constitucional (EC) Nº 108,** DE 26 de agosto de 2020.

BRASIL. **Emenda Constitucional (EC) Nº 109**, DE 15 de março de 2021.

BRASIL. **Emenda Constitucional (EC) Nº 95**, DE 15 de dezembro de 2016.

BRASIL. Governo Federal. **Plano Plurianual - PPA (2024-2027)**. Disponível em: <<https://www.gov.br/planejamento/presidencial-ppa-2024-2027>>. Acesso em: abr/2024

BRASIL. **Lei nº 13.005**, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação — PNE e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 26 de junho de 2014.

BRASIL. **Lei n.º 5.172, de 25 de outubro de 1966**. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Brasília, 1966. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L5172.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L5172.htm). Acesso em: mar/24

BRASIL. Poder Legislativo. **Lei nº 11.096**, de 13 de janeiro de 2005.

BRASIL. Poder Legislativo. Novo Arcabouço Fiscal. **Lei Complementar nº 200**, de 30 de agosto de 2023.

BRASIL. Poder Legislativo. **Projeto de Lei do Congresso Nacional LDO nº 4**, de 2023.

CARNEIRO, M. E. F. ; BRITO, W. A. de . **DESAFIOS DO ENSINO MÉDIO PÚBLICO BRASILEIRO: UM PANORAMA DA REALIDADE**. In: XXV Simpósio Brasileiro, II Congresso Ibero-Americano de Política e Administração da Educação., 2011, São Paulo — SP. Cadernos ANPAE. Niterói — RJ: Anpae, 2011. V. n.11. p. 1-13.

**Censo**. 2023. Disponível em: <<https://www.gov.br/inep/pt-br/acesso-a-informacao/dados-abertos/inep-data/estatisticas-censo-escolar>>. Acesso em: mar/2024

CERRATTI, M. R. N.. **Evasão escolar: causas e consequências**. Gestão Escolar, Curitiba, 2007.

DEODATO, N. A.; LIMA, C. S. R. **Evasão escolar no ensino médio**. Ciência & Consciência, Ji-paraná, v. 1, 2007.

FONSECA, Marília. **Gestão escolar em tempos de redefinição do papel do Estado: planos de desenvolvimento de PPP em debate**. Retratos da escola /Escola de formação da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (Esforce) v. 3, n 4, jan/jun. 2009 –Brasília: CNTE, 2007.

FRANÇA, Magna. PNE (2014-2024) e o contexto do financiamento público em 2015 a 2018. **Revista Pesquisa e Debate em Educação**, dez/2019.

GRACINDO, Regina Vinhaes; KENSKI, Vani Moreira. **Estado da Arte em Política e Gestão da Educação no Brasil** (1991 a 1997). Campinas: Editora Autores Associados, 2001.

HANUSHEK, E. A. **Education and the nation's future**. In: SHULTZ, G. P. Blueprint for America. Stanford: Hoover Institution Press, 2016.

INEP. **Censo da Educação Superior, 2022**. Publicado em 10 de outubro de 2023. Disponível em:

<[https://download.inep.gov.br/educacao\\_superior/censo\\_superior/documentos/2022/apresentacao\\_censo\\_da\\_educacao\\_superior\\_2022.pdf](https://download.inep.gov.br/educacao_superior/censo_superior/documentos/2022/apresentacao_censo_da_educacao_superior_2022.pdf)>. Acesso em: mar/24.

INEP. **Resultados do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) 2021**. Publicado em 15 de setembro de 2022. Disponível em:  
<<https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/ideb/resultados>>. Acesso em: mar/24.

KOSZENIEWSKI, D. D.; CAMPOS, L. F. **Os motivos da evasão escolar em escolas estaduais do município de Guaíba**. 2001. TCC (Curso de Psicologia)

ULBRA, Guaíba. Disponível  
em:<http://guaiba.ulbra.tche.br/pesquisa/2011/artigos/psicologia/salao/821.pdf>.

KRAWCZYK, N. **O ensino médio no Brasil**. São Paulo: Ação Educativa, 2009.

LOPES, M. A. R. **Comentários à Lei de Diretrizes e Bases da Educação**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999.

MEC. **FIES Social**. Resolução FNDE nº54, de 12 de junho de 2023. Disponível em:  
<<https://www.caixa.gov.br/Downloads/Novo-FIES/04-07-2023-NOVO-FIES-Teto-Financiamento-Medicina-2-2023.pdf>>. Acesso em: mar/24.

MEC. **O que é o Plano de Desenvolvimento da Educação?**. Publicado em: 11/4/2008. Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/arquivos/Bk\\_pde/oqueee.html](http://portal.mec.gov.br/arquivos/Bk_pde/oqueee.html). Acesso em: mar/24

MEC. **Presidente e ministro inauguram instalações na Federal de Juiz de Fora**. 17 de setembro de 2010. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/ultimas-noticias/212-educacao-superior-1690610854/15888-presidente-e-ministro-inauguram-instalacoes-na-federal-de-juiz-de-fora>>. Acesso em: mar/24.

MERCAN, M. T; SEZER, S. **The effect of education expenditure on economic growth: the case of Turkey**. Procedia — Social and Behavioral Sciences, v. 109, p. 925-930. 2014.

MIZUKAMI, M. G. N. Ensino: **As abordagens do processo**. São Paulo: Pedagógica Universitária, 1986.

MÔNICO, A. G. F. **Gravidez na adolescência e evasão escolar**: o que a escola tem a ver com isso? .FACEVV, Vila Velha, n. 4, p.39-49, jan/jun. 2010.

MONTEIRO, J. Gasto público em Educação e desempenho escolar. **Revista Brasileira de Economia**, Rio de Janeiro, v. 69, n. 4, p. 467-488. 2015.

MORAES, E. R. P. T.; LINHARES, C. **Evasão escolar**. Analecta, Guarapuava, 1982.

MORAIS, G. K. O. et al. **Relação entre gasto público em Educação e desempenho educacional**: uma análise dos municípios do Nordeste. **Revista de Economia Regional, Urbana e do Trabalho**, Natal, v. 7, n. 1, p. 35-55. 2018.

**MPRJ — Políticas e Gestão na Educação.** Disponível em:<, 2018  
[https://www.mprj.mp.br/documents/20184/171752/financiamneto\\_da\\_educacao\\_basica.pdf](https://www.mprj.mp.br/documents/20184/171752/financiamneto_da_educacao_basica.pdf) Acesso em: fev/2024

NERI, M. (Org.). **Motivos da evasão escola**. Rio de Janeiro: FGV/IBRE CPS, 2009. P. 16-59.

OCDE 2020 – OECD Economic Surveys: Brazil 2020 [Relatórios Econômicos

OCDE: Brasil 2020]. Disponível em:<, <https://doi.org/10.1787/250240ad-enem>>. Acesso em: fev/2023

OLIVEIRA, D. A. L. **Análise da consonância dos programas nacionais de Educação com os déficits de infraestrutura das escolas públicas do Brasil: possibilidades e desafios à descentralização**. Dissertação (Mestrado em Gestão Pública) – faculdade de Planaltina, Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2017.

OLIVEIRA, Dalina Andrade; FELIX, Maria de Fátima. **Política e Gestão da Educação**. Belo Horizonte: Autêntica, 2008.

PAULA, J. S.; FRANCO, A. M. P.; SILVA, J. W. Fatores relacionados ao atraso escolar no estado de Minas Gerais. **Estudos em Avaliação Educacional**, São Paulo, v. 29, n. 72, p. 886-917. 2018.

POLITIZE. **Organização da educação no Brasil**: saiba tudo! Disponível em: <<https://www.politize.com.br/organizacao-da-educacao-no-brasil/>>. Acesso em: fev/2024.

RAJKUMAR, A. S.; SWAROOP, V. Public spending and outcomes: Does governance matter?. **Journal of Development Economics**, Amsterdam, v. 86, n. 1, p. 96-111. 2008.

Reuni. **Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais**. Disponível em: <<https://reuni.mec.gov.br/o-que-e-o-reuni>>. Acesso em: fev/2024

REUNI. **Reitores relatam crescimento das universidades com a reestruturação promovida pelo Reuni**. 09 de abril de 2015. Disponível em:  
<http://portal.mec.gov.br/ultimas-noticias/212-educacao-superior-1690610854/21215-reitores-relatam-crescimento-das-universidades-com-a-reestruturacao-promovida-pelo-reuni>. Acesso em: mar/24.

ROCHA, L. **Evasão escolar no ensino médio noturno.** 2010. 42 f. TCC (Curso Licenciatura em Química), Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.

SAMPAIO, H. **Evolução do ensino superior brasileiro:** 1808 – 1990. Documento de Trabalho. NUPES, 8/91. Núcleo de Pesquisa sobre Ensino Superior da Universidade de São Paulo, 1991.

SANTOS, Kátia Silva. **Políticas Públicas Educacionais no Brasil:** Tecendo Fios. 2011.

SANTOS, M. J. C.; POUCHAIN, J. F. Evasão Escolar no Ensino Médio Noturno: Um Estudo de caso na escola de Ensino Fundamental e Médio Prof. Jáder Moreira de Carvalho. **Revista do Mestrado Profissional em Planejamento em Políticas Públicas**, Fortaleza, p.269-329, 2012.

SÁTYRO, N.; SOARES, S. **A infraestrutura das escolas brasileiras de ensino fundamental:** um estudo com base nos censos escolares de 1997 a 2005. Brasília, DF: Ipea, 2007

SAVIANI, Demeval. **Da nova LDB ao FNDEB.** Campinas-SP: Autores Associados, 2008.

SCHWARTZMAN, S. **Os desafios da educação no Brasil.** Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2005.

SHIROMA, Eneida Oto; MORAES, Maria Célia M. de; EVANGELISTA, Olinda. **Política Educacional.** Rio de Janeiro: DP&A, 2002, 2<sup>a</sup> Ed.

SOARES, J. F.; ANDRADE, R. J. Nível socioeconômico, qualidade e equidade das escolas de Belo Horizonte. Ensaio: **Avaliação e Políticas Públicas em Educação.**,

STOLTZ, T. **Educação inclusiva:** identificação e atendimento de alunos com altas habilidades/superdotação (ah/sd). TCC DO Curso de Pedagogia da Universidade Federal do Paraná. Disponível em:  
<http://www.educasul.com.br/2011/anais/curriculocurrículo/Tania%20Stoltz. Pdf>.

Todos Pela Educação. **ANUÁRIO BRASILEIRO DA EDUCAÇÃO BÁSICA.** 2021. São Paulo: Moderna.

UFOP. **Reuni completa 10 anos com visível ampliação do acesso à Universidade.** 21 de novembro de 2018. Disponível em:  
<<https://ufop.br/noticias/institucional/reuni-completa-10-anos-com-visivel-ampliacao-do-acesso-universidade>>. Acesso em: mar/24.

UNESCO. International Standard Classification of Education (ISCED) – **Classificação Internacional Normalizada da Educação (CINE).** Disponível em: [is.unesco.org/sites/default/files/documents/international-standard-classification-of-education-isced-2011-en.pdf](http://is.unesco.org/sites/default/files/documents/international-standard-classification-of-education-isced-2011-en.pdf). Acesso em: mar/2024.

UNESCO. **UIS.stat**Unesco, 2017. Disponível em: <http://data UIS.unesco.org/>. Acesso em: fev/2023

VASCONCELOS, Joyciane Coelho *et al.* Infraestrutura Escolar e Investimentos Públicos em Educação no Brasil: A Importância para o Desempenho Educacional. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, Rio de Janeiro, v. 29, n. 113, p. 874-898, out./dez. 2021.