

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO
Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho

Breno Fernandes da Cruz

AVALIAÇÃO DE DESENHO DO PROGRAMA PÉ-DE-MEIA: uma análise à luz do
marco lógico e dos determinantes da interrupção escolar no Brasil

Belo Horizonte

2025

Breno Fernandes da Cruz

AVALIAÇÃO DE DESENHO DO PROGRAMA PÉ-DE-MEIA: uma análise à luz do
marco lógico e dos determinantes da interrupção escolar no Brasil

Trabalho apresentado ao Curso de Graduação em Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Administração Pública.

Orientador: Bruno Lazzarotti Diniz Costa

Belo Horizonte
2025

Cruz, Breno Fernandes da.
C957a Avaliação de desenho do Programa Pé-de-meia: uma análise à luz do marco lógico e dos determinantes da interrupção escolar no Brasil / Breno Fernandes da Cruz. – 2025.

145 f. ; il.

Trabalho de conclusão de Curso (Bacharel em Administração Pública) – Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro, 2025.

Orientador: Prof. Dr. Bruno Lazzarotti Diniz Costa.

Bibliografia: f. 136-141

1. Administração da educação - Evasão escolar - Brasil. 2. Evasão escolar - Financiamento da educação. 3. Assistência aos estudantes - Brasil. 4. Mobilidade social - Incentivo financeiro. 5. Programa Pé-de-meia - Brasil.


CDU 37.091.217(81)

Breno Fernandes da Cruz


AVALIAÇÃO DE DESENHO DO PROGRAMA PÉ-DE-MEIA: uma análise à luz do marco lógico e dos determinantes da interrupção escolar no Brasil

Trabalho apresentado ao Curso de Graduação em Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Administração Pública.


Aprovado na Banca Examinadora

Documento assinado digitalmente
 **BRUNO LAZZAROTTI DINIZ COSTA**
Data: 19/12/2025 16:12:47-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Professor Orientador - Bruno Lazzarotti Diniz Costa - Fundação João Pinheiro

Documento assinado digitalmente
 **KARINA RABELO LEITE**
Data: 19/12/2025 10:41:13-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Professora Avaliadora Karina - Rabelo Leite Marinho - Fundação João Pinheiro

Documento assinado digitalmente
 **MARCOS ARCANJO DE ASSIS**
Data: 19/12/2025 12:40:47-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Professor Avaliador - Marcos Arcanjo de Assis - Fundação João Pinheiro

Belo Horizonte, 15 de dezembro de 2025

AGRADECIMENTOS

Agradeço, antes de tudo, à minha mãe, minha primeira e maior professora, que me ensinou a identificar as letras, formar sílabas, construir palavras, criar frases e, sobretudo, a ler o mundo. À toda minha família, deixo meu mais profundo agradecimento pelo amor, pela força e pelo apoio incondicional que sempre me sustentaram.

Ao meu orientador, professor Bruno Lazzarotti, agradeço por toda a dedicação e apoio na construção deste trabalho, e por me inspirar a não me conformar com as desigualdades, mas a compreendê-las criticamente e buscar caminhos para transformá-las. Sua orientação, paciência e olhar atento foram fundamentais para o amadurecimento das ideias aqui desenvolvidas e para o meu crescimento acadêmico e pessoal.

Agradeço à Fundação João Pinheiro e a todos os professores que contribuíram de forma significativa para a minha formação e para o aprofundamento da minha compreensão sobre a administração pública. Em especial, expresso minha gratidão aos professores Marcos Arcanjo, Karina Rabelo e Juliana Riani, que me ensinaram muito sobre o ferramental analítico de avaliação de políticas públicas, conhecimento fundamental para a construção deste trabalho. Agradeço também à Silvana, pelo acolhimento generoso e por ter sido casa para mim quando a minha estava tão longe.

Sou grato também às equipes do Núcleo de Busca Ativa Escolar da SEE/MG e da Superintendência Central de Reparação do Rio Doce da SEPLAG/MG, onde realizei meus estágios, por todo o aprendizado e pelas trocas que tanto contribuíram para minha formação. Em especial agradeço à Bruna, minha primeira e atual chefe, e parceira de samba, cerveja, reclamações, risos, choros e sonhos. A vida é um lugar muito mais confortável pra mim quando você está perto.

Aos que dividiram comigo não apenas a experiência da graduação, mas a vida em toda a sua intensidade: o amor, o afeto, o carinho, os bares, as alegrias, as tristezas, os medos e as ansiedades. Felizmente, essa lista é longa, pois acredito que a vida é sobre cultivar boas relações, amar muito e ser amado de volta. Meu agradecimento mais profundo aos meus amigos Ana Cecília, André, Bella, Gabriel, Guilherme Reis, Guilherme Sousa, Isabela, José Vitor, Julia, Juliana Bortot, Letícia

Tropia, Lucas, Lucas Moreira, Luiza, Maria Aline, Mariana, Mariana Avelar, Mariana Marques, Mateus Máximo e Pedro Kenji.

Sou profundamente grato também às amigas de longa data: Bárbara, Flávia, Gabi e Nara, por estarem sempre presentes, mesmo quando a vida muda de ritmo, de circunstância e de cidade. A pessoa que sou hoje carrega muito de cada uma de vocês.

Por fim, mas não menos importante, agradeço a ele, que é como a brisa do mar que me acalma nos dias mais turbulentos. Há muito de você neste trabalho e em mim, Omar.

EPÍGRAFE

Eu dou um duro danado
Meu orçamento tá sempre apertado
Mas tenho fé
Sei que vai melhorar (...)

(Julia Rocha e Fabiano Lie)

RESUMO

Este trabalho analisou os determinantes da interrupção escolar no Brasil em 2023 e avaliou o desenho do Programa Pé-de-Meia com base nos critérios de coerência, consistência, congruência e dinâmica institucional. Utilizou-se uma construção adaptada de marco lógico e modelagem estatística com dados da PNAD Contínua, permitindo integrar evidências empíricas e elementos institucionais da política. Os resultados mostram que a interrupção escolar decorre principalmente de pressões econômicas e da necessidade de inserção produtiva precoce, mas é também modulada por desigualdades raciais, territoriais, de gênero e de capital educacional familiar, além de fatores subjetivos relacionados ao desinteresse e ao sentido atribuído à escola. O Pé-de-Meia é adequado para responder às causas econômicas e contribui de forma relevante para aliviar restrições materiais enfrentadas por jovens vulneráveis, embora o alcance dos seus instrumentos seja restrito diante da magnitude dos incentivos mensais frente ao rendimento típico do trabalho juvenil e da complexidade multifatorial do problema. A avaliação indica que o programa apresenta coerência horizontal entre seus objetivos operacionais e boa consistência interna, pois seus instrumentos se articulam de forma integrada ao longo da trajetória escolar. Contudo, a coerência vertical é apenas parcial, já que os objetivos operacionais e específicos não se conectam plenamente ao objetivo geral de promover mobilidade social, e a congruência também é limitada porque os instrumentos disponíveis não alcançam todas as causas da interrupção escolar identificadas empiricamente. Conclui-se que o programa é necessário, porém insuficiente, demandando integração com políticas de cuidado, assistência estudantil, apoio psicossocial e ações territoriais. O estudo contribui ao atualizar evidências sobre os determinantes da evasão escolar e ao oferecer uma das primeiras avaliações sistemáticas do desenho do Pé-de-Meia.

Palavras-chave: interrupção escolar; permanência estudantil; incentivo financeiro; avaliação de desenho; Programa Pé-de-Meia; ensino médio;

ABSTRACT

This study examined the determinants of school interruption among Brazilian youth in 2023 and assessed the design of the Pé-de-Meia Program based on the criteria of coherence, consistency, congruence, and institutional dynamics. An adapted logical framework and statistical modeling using PNAD Contínua data were employed, allowing for the integration of empirical evidence and institutional elements of the policy. The results show that school interruption stems primarily from economic pressures and the need for early entry into the labor market, but is also shaped by racial, territorial, and gender inequalities, family educational background, and subjective factors related to disinterest and the perceived value of schooling. The Pé-de-Meia Program is adequate for addressing economic causes and contributes meaningfully to easing material constraints faced by vulnerable youth, although the scope of its instruments is limited given the modest magnitude of the monthly incentives relative to typical youth earnings and the multifaceted nature of the problem. The evaluation indicates that the program displays horizontal coherence among its operational objectives and strong internal consistency, as its instruments are integrated along the educational trajectory. However, vertical coherence is only partial, since operational and specific objectives do not fully connect to the broader goal of promoting social mobility; congruence is also limited, as existing instruments do not address all empirically identified determinants of school interruption. The study concludes that although necessary, the program is insufficient on its own and requires integration with care policies, student assistance, psychosocial support, and territorial actions. This research contributes by updating evidence on the determinants of school interruption in Brazil and by offering one of the first systematic design evaluations of the Pé-de-Meia Program.

Keywords: school interruption; student retention; financial incentives; policy design evaluation; Pé-de-Meia Program; upper secondary education.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Ciclo de políticas públicas.....	21
Figura 2 - Tipos de avaliação ao longo do ciclo de políticas públicas.....	24
Figura 3 - Sistematização da governança do Pé-de-Meia.....	64
Figura 4 - Árvore de problemas do programa Pé-de-Meia.....	69
Figura 5 - Árvore de objetivos do programa Pé-de-Meia.....	72
Figura 6 - Mapa de Processos e Resultados do programa Pé-de-Meia.....	82
Figura 7 - Distribuição percentual dos motivos declarados para não frequentar a escola, segundo gênero, raça e faixa salarial para jovens de 14 a 24 anos.....	108
Figura 8 - Distribuição percentual dos motivos declarados para não frequentar a escola, segundo gênero, raça e faixa salarial para jovens de 14 a 18 anos.....	109
Figura 9 - Distribuição percentual dos motivos declarados para não frequentar a escola, segundo gênero, raça e faixa salarial para jovens de 19 a 24 anos.....	110

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Dimensões da Avaliação de Desenho.....	27
Quadro 2 - Síntese dos determinantes do abandono e/ou evasão na literatura.....	35
Quadro 3 - Principais documentos utilizados na construção do marco lógico do Programa Pé-de-Meia.....	41
Quadro 4 - Variáveis utilizadas na análise quantitativa.....	46
Quadro 5 - Matriz de avaliação.....	54
Quadro 6 - Características dos incentivos do programa Pé-de-Meia.....	59
Quadro 7 - Análise de alternativas.....	76
Quadro 8 - Agrupamento dos motivos declarados para não frequentar a escola....	105
Quadro 9 - Recomendações para o aperfeiçoamento do Programa Pé-de-Meia a partir de problemas identificados.....	133

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Taxa de resposta e distribuição das variáveis da amostra.....	86
Tabela 2 - Resultados dos modelos de regressão logística por faixa etária.....	102
Tabela 3 - Renda média do trabalho e participação da renda individual no total domiciliar segundo situação escolar por faixa etária... ..	122
Tabela 4 - Resultados completos para o modelo com jovens de 14 a 24 anos.....	143
Tabela 5 - Resultados completos para o modelo com jovens de 14 a 18 anos.....	144
Tabela 6 - Resultados completos para o modelo com jovens de 19 a 24 anos.....	145

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Caracterização da amostra analisada.....	85
Gráfico 2 - Porcentagem de jovens que deveriam estar no ensino médio e interromperam a trajetória escolar por grupo de idade.....	89
Gráfico 3 - Porcentagem de jovens que deveriam estar no ensino médio e interromperam a trajetória escolar por grupo de idade e raça.....	90
Gráfico 4 - Porcentagem de jovens que deveriam estar no ensino médio e interromperam a trajetória escolar por grupo de idade e gênero.....	91
Gráfico 5 - Porcentagem de jovens que deveriam estar no ensino médio e interromperam a trajetória escolar por grupo de idade e tipo de domicílio.....	92
Gráfico 6 - Porcentagem de jovens que deveriam estar no ensino médio e interromperam a trajetória escolar por grupo de idade e participação no Bolsa Família.....	93
Gráfico 7 - Porcentagem de jovens que deveriam estar no ensino médio e interromperam a trajetória escolar por grupo de idade e participação no mercado de trabalho.....	94
Gráfico 8 - Porcentagem de jovens que deveriam estar no ensino médio e interromperam a trajetória escolar por grupo de idade e escolaridade do responsável do domicílio.....	96
Gráfico 9 - Porcentagem de jovens que deveriam estar no ensino médio e interromperam a trajetória escolar por grupo de idade e faixa de salário.....	97

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CADÚNICO	Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal
CCT	Conditional Cash Transfer
CPF	Cadastro de Pessoa Física
EJA	Educação de Jovens e Adultos
ENCCEJA	Exame Nacional para Certificação de Competências de Jovens e Adultos
ENEM	Exame Nacional do Ensino Médio
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação
MaPR	Mapa de Processos e Resultados
MDS	Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome
MEC	Ministério da Educação
MF	Ministério da Fazenda
MML	Metodologia de Marco Lógico
NEES	Núcleo de Excelência em Tecnologias Sociais
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PL	Projeto de Lei
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNE	Plano Nacional de Educação

SGP	Sistema Gestão Presente
SPID	Sistema Integrado de Pesquisas Domiciliares
UPA	Unidade Primária de Amostragem

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	16
2. REFERENCIAL TEÓRICO.....	19
2.1. Avaliação de Políticas Públicas.....	19
2.2. O Desenho de Políticas Públicas.....	25
2.3. Abandono e Evasão Escolar: legislação, conceitos e determinantes.....	28
2.4. Síntese do capítulo.....	36
3. METODOLOGIA.....	38
3.1. Análise qualitativa.....	38
3.2. Análise quantitativa.....	42
3.2.1. Fonte de dados: PNAD Contínua.....	42
3.2.2. Construção da amostra e variáveis utilizadas.....	44
3.2.3. Estratégia de análise.....	47
3.2.3.1. Análise Descritiva.....	47
3.2.3.2. Regressão Logística.....	48
3.3. Dimensões da avaliação.....	50
3.3.1. Coerência.....	50
3.3.2. Consistência.....	51
3.3.3. Congruência.....	52
3.3.4. Dinâmica institucional e evolução.....	52
3.3.5. Matriz de avaliação.....	53
4. MARCO LÓGICO DO PROGRAMA PÉ-DE-MEIA.....	55
4.1. Contexto do programa.....	55
4.2. Análise de Envolvidos.....	60
4.3. Identificação e Análise do Problema.....	65
4.4. Definição de objetivos.....	70
4.5. Análise de Alternativas.....	73
4.6. Mapa de Processos e Resultados.....	78
4.7. Síntese do capítulo.....	83
5. DETERMINANTES DA INTERRUÇÃO DA TRAJETÓRIA ESCOLAR NO ENSINO MÉDIO.....	84
5.1. Perfil Socioeconômico dos jovens que deixaram de frequentar a escola.....	85
5.2. Modelo com a probabilidade de deixar de frequentar.....	98
5.3. Motivos declarados pelos jovens para não estarem na escola.....	104
5.4. Síntese do capítulo.....	111
6. ANÁLISE DA ADEQUAÇÃO DO DESENHO DO PROGRAMA PÉ-DE-MEIA.....	115
6.1. Coerência.....	115
6.2. Consistência.....	119
6.3. Congruência.....	122
6.4. Dinâmica institucional e evolução.....	125
7. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	128
APÊNDICE A – TABELAS COMPLETAS DA ANÁLISE QUANTITATIVA.....	142

1. INTRODUÇÃO

O governo federal instituiu, em 2024, o Programa Pé-de-Meia, uma política de incentivo financeiro-educacional voltada a estudantes de baixa renda cadastrados no CadÚnico e matriculados no ensino médio público. Estruturado como uma poupança, o programa condiciona o recebimento de transferências monetárias à matrícula, à frequência mínima de 80% e à conclusão de cada etapa do ensino médio, além da realização do Exame Nacional do Ensino Médio (Enem). Seu objetivo central é promover a permanência e a conclusão escolar de estudantes nessa etapa de ensino, visando democratizar o acesso e reduzir a desigualdade social entre os jovens, além de promover a inclusão educacional e estimular a mobilidade social (Brasil, 2024b).

No entanto, o problema que o Pé-de-Meia busca enfrentar é complexo e multicausal, envolvendo fatores individuais, familiares, escolares e estruturais. Pesquisas anteriores já destacaram elementos como a necessidade de geração de renda, responsabilidades familiares assumidas precocemente, dificuldades de aprendizagem, baixa atratividade da escola e desigualdades territoriais como fatores centrais na decisão de interromper os estudos (Neri, 2009; Soares et al., 2015). Compreender a configuração atual desses determinantes pode ser fundamental para avaliar a adequação de políticas públicas como essa, cujo foco está na permanência escolar.

Nesse contexto, a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua) de 2023 oferece uma oportunidade para a investigação, pois permite não apenas caracterizar o perfil socioeconômico e territorial dos estudantes que deixaram de frequentar a escola, mas também identificar, a partir de suas próprias declarações, os principais fatores que levaram à interrupção da trajetória escolar. Ao possibilitar uma análise quantitativa abrangente e atualizada, a PNAD 2023 fornece um retrato consistente dos determinantes recentes do abandono e evasão, que serve como ponto de comparação direta com as respostas propostas pela nova política federal.

A presente pesquisa tem como objeto uma avaliação do desenho do Programa Pé-de-Meia no Brasil, realizada a partir dos dados da PNAD Contínua 2023 e dos documentos que o institucionalizaram. Mais do que descrever os mecanismos do programa, busca-se examinar a racionalidade e a qualidade de

seu desenho a partir dos critérios de coerência, consistência, congruência e dinâmica institucional. O objetivo é avaliar se os objetivos do Pé-de-Meia derivam adequadamente do diagnóstico do problema, se seus instrumentos se articulam entre si e com políticas conexas, se são pertinentes para enfrentar os principais determinantes da interrupção escolar no Brasil e se o programa apresenta capacidade de adaptação ao longo do tempo. Por se tratar de uma política recente, ainda sem avaliações consolidadas sobre sua efetividade, essa análise de desenho torna-se particularmente relevante para identificar potenciais lacunas, limites e possibilidades de aprimoramento do programa.

A questão de pesquisa que guiará o desenvolvimento deste trabalho é: quais são os principais determinantes da interrupção da trajetória escolar no Brasil em 2023 e em que medida o desenho do Programa Pé-de-Meia é adequado para enfrentar esse problema? As hipóteses a serem testadas são as seguintes:

- H1: Os principais fatores associados à interrupção da trajetória escolar no Brasil em 2023 estão relacionados a restrições econômicas e ao desinteresse pela escola, refletindo tanto pressões materiais quanto dimensões subjetivas do processo de permanência escolar.
- H2: O desenho do Programa Pé-de-Meia, ao condicionar transferências financeiras à matrícula, à frequência e à conclusão do ensino médio, é mais responsivo a fatores de natureza econômica, como pobreza e necessidade de inserção produtiva precoce, mas não enfrenta de forma suficiente outros determinantes relevantes da interrupção escolar. Além disso, a magnitude dos incentivos financeiros tende a ser inferior ao rendimento médio do trabalho, limitando sua capacidade de competir com a necessidade de inserção precoce no mercado de trabalho.

Dessa forma, o objetivo geral é analisar os determinantes do abandono e da evasão escolar no Brasil a partir dos dados da PNAD Contínua 2023 e discutir a adequação do desenho do Pé-de-Meia a esse diagnóstico. Os objetivos específicos são: (i) construir o marco lógico do Programa Pé-de-Meia a partir dos documentos que o institucionalizam, incluindo a árvore de problemas, a árvore de

objetivos, os atores envolvidos, análise de alternativas e o mapa de processos e resultados; (ii) caracterizar os principais determinantes da interrupção da trajetória escolar a partir de um modelo de regressão logística; (iii) identificar os principais motivos alegados para o abandono ou evasão; e (iv) confrontar os fatores identificados na análise quantitativa com os mecanismos previstos pelo programa, a fim de identificar lacunas e limitações em seu desenho.

Além desta introdução, o trabalho está organizado em mais seis seções: o referencial teórico, que apresenta os conceitos fundamentais sobre permanência escolar e avaliação de políticas públicas; a metodologia, que descreve os procedimentos adotados na pesquisa; o marco lógico do Programa Pé-de-Meia, elaborado a partir de seus documentos institucionais; a análise dos determinantes da interrupção escolar; a avaliação de adequação do desenho do programa; e, por fim, as considerações finais.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

A presente pesquisa apoia-se em um referencial teórico composto por três seções interligadas, que fornecem o suporte analítico necessário à avaliação do desenho do Programa Pé-de-Meia. A primeira seção aborda a literatura sobre avaliação de políticas públicas, campo que oferece as bases conceituais e metodológicas para analisar políticas em suas múltiplas dimensões, ressaltando sua evolução histórica, a centralidade que ocupa no ciclo das políticas e o seu papel de instrumento de aprendizagem institucional e de aprimoramento da ação estatal. Em continuidade, a segunda seção foca na avaliação de desenho, com destaque para o modelo de Van Geet, Lenferink e Leendertse (2019), que propõe a análise da qualidade do policy design a partir das dimensões de coerência, consistência e congruência, permitindo examinar o grau de alinhamento entre os objetivos de uma política, a articulação entre seus instrumentos e a adequação dos meios empregados às causas do problema público que se pretende enfrentar.

Por fim, discute-se a interrupção da trajetória escolar a partir da legislação vigente no Brasil e da conceituação de abandono e evasão, assim como dos principais determinantes apontados pela literatura internacional e nacional. O mapeamento desses fatores é essencial para subsidiar a análise quantitativa e oferecer insumos para a avaliação do desenho do programa. Dessa forma, a articulação entre os três eixos fornece a base teórica necessária para compreender em que medida o Pé-de-Meia se apresenta como resposta consistente aos desafios da permanência escolar no Brasil.

2.1. Avaliação de Políticas Públicas

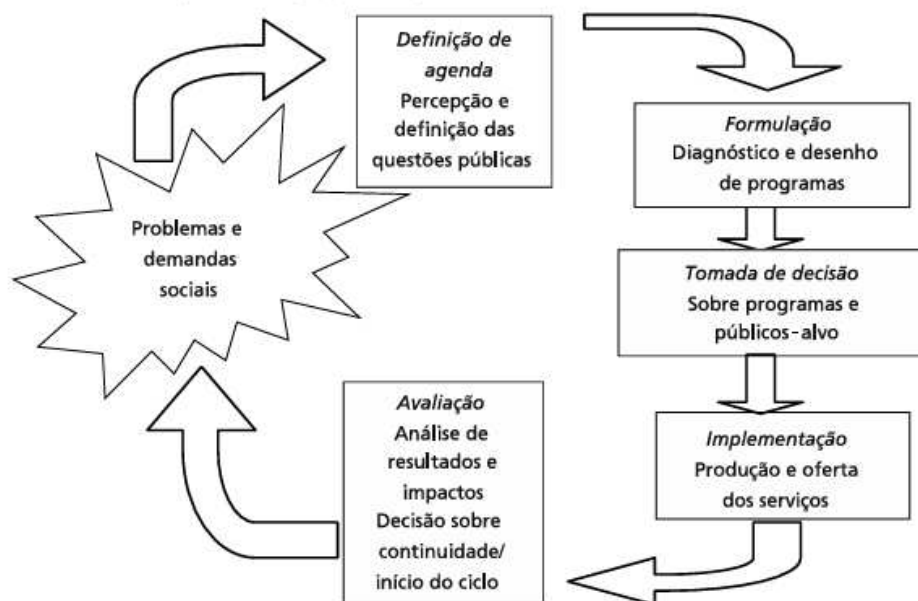
As definições de políticas públicas destacam diferentes dimensões que se complementam. Para Saravia (2006), elas se consolidam no século XX como resposta à crescente complexidade social e econômica, diante da insuficiência das bases jurídico-institucionais tradicionais em dar conta das novas demandas coletivas. Nesse sentido, as políticas públicas representam uma abordagem adaptativa, capaz de lidar com incertezas e de orientar a administração pública para a busca de soluções pertinentes e eficazes. Secchi (2014) reforça a natureza processual e contínua desse campo, ao defini-lo como um conjunto de

decisões e ações dotadas de intencionalidade pública e voltadas à resolução de problemas coletivos. Essa concepção envolve a identificação de questões a serem enfrentadas, a definição de objetivos, a formulação de estratégias e a implementação de ações, em um processo que mobiliza múltiplos atores sociais, não se restringindo ao governo. Rua (1997), por sua vez, enfatiza a dimensão conflitiva inerente às sociedades, nas quais a política se apresenta como alternativa pacífica à coerção para a administração de disputas em torno de bens públicos. Para a autora, as políticas públicas são outputs das ações políticas, traduzidos em decisões e estratégias de alocação obrigatória de valores que exigem planejamento, adaptação ao contexto e equilíbrio entre recursos e objetivos.

Nos manuais clássicos da ciência política, o processo de formulação de políticas públicas é tradicionalmente representado por meio de um ciclo composto por etapas sucessivas, conforme representado na Figura 1. A primeira delas é a definição da agenda, que corresponde ao momento em que determinada questão é reconhecida como um problema público, legitimando a atuação do Estado. Em seguida, ocorre a formulação das alternativas de ação, etapa na qual se delineiam os objetivos, metas e instrumentos da política. A terceira etapa é a tomada de decisão, em que se escolhe a solução mais adequada entre as opções formuladas. Após isso, inicia-se a fase de implementação, na qual os recursos são mobilizados e as ações são executadas. Por fim, tem-se a etapa da avaliação, momento em que se analisa se a política efetivamente contribuiu para a superação do problema inicialmente diagnosticado (Jannuzzi, 2011).

Jannuzzi (2011) reconhece a utilidade didática desse modelo, mas problematiza sua aplicação prática. Para o autor, o ciclo de políticas públicas apresenta limitações importantes, pois tende a representar o processo de forma linear e ordenada, quando, na realidade, as etapas frequentemente se sobrepõem, são descontinuadas ou reorientadas em função de mudanças no contexto político-institucional.

Figura 1 - Ciclo de políticas públicas



Fonte: Jannuzzi (2011)

Saravia (2006) reforça a crítica à linearidade do ciclo e propõe um detalhamento maior das fases, considerando a complexidade das realidades políticas latino-americanas. Para o autor, cada etapa demanda diferentes tipos de negociação e articulação, incluindo momentos específicos de elaboração, formulação, implementação, execução, acompanhamento e avaliação. Secchi (2014), por sua vez, destaca que o ciclo de políticas públicas é uma ferramenta de compreensão racional, útil para organizar ideias e comparar experiências, mas que deve ser analisado com cautela, dado que os processos reais são frequentemente não sequenciais e permeados por incertezas, contingências e interações complexas entre atores e instituições.

Assim, embora o modelo de ciclo continue sendo um referencial importante para o estudo e a gestão de políticas públicas, servindo como guia interpretativo e instrumento de análise, é fundamental compreender que a avaliação não deve ser entendida apenas como uma etapa final, mas como um processo transversal e adaptativo, que pode e deve ocorrer ao longo de toda a trajetória da política (Jannuzzi, 2011).

Com base na obra de Guba e Lincoln (2011), é possível compreender a evolução da avaliação de políticas públicas por meio das chamadas quatro

gerações da avaliação, cada uma marcada por diferentes pressupostos epistemológicos, objetivos e práticas. A primeira geração, fortemente influenciada pelo paradigma positivista e desenvolvida entre o final do século XIX e a década de 1930, está centrada na medição. Nesse estágio, avaliar significava essencialmente aplicar testes padronizados e quantificáveis, com foco no desempenho individual, especialmente no campo educacional, a partir de critérios definidos de forma externa e objetiva. O papel do avaliador era o de técnico responsável por mensurar o desempenho de acordo com esses critérios, utilizando ferramentas estatísticas e psicométricas.

A segunda geração de avaliação, predominante entre as décadas de 1940 e 1950, introduz uma mudança de foco da medição para a descrição, especialmente no que diz respeito à análise de programas educacionais. Influenciada pela tradição tyleriana, essa abordagem enfatiza a verificação do grau de alcance dos objetivos propostos pelas intervenções, ainda que com forte orientação técnica. A avaliação torna-se uma ferramenta de apoio à melhoria de programas e políticas, sendo concebida como um processo formativo voltado ao aperfeiçoamento contínuo das estratégias. Nesse modelo, o papel do avaliador amplia-se, incluindo também a descrição dos efeitos da política e a análise de sua coerência com os objetivos estabelecidos (Guba e Lincoln, 2011).

A terceira geração, que se consolida entre as décadas de 1960 e 1970, é marcada pela introdução do julgamento de valor. De acordo com Guba e Lincoln (2011), essa geração emerge da crítica às abordagens anteriores por negligenciarem o caráter normativo e político das decisões públicas. Avaliar passa a significar, também, emitir juízos sobre o mérito e o valor das políticas públicas, com base em critérios de relevância e impacto. O avaliador assume o papel de juiz e passa a lidar com a responsabilidade de oferecer subsídios para decisões de continuidade, reformulação ou cancelamento de programas. Nessa etapa, consolida-se a ideia de que não é suficiente descrever ou medir resultados, sendo necessário ponderar suas implicações éticas, sociais e políticas.

A quarta geração, desenvolvida a partir da década de 1980, rompe de forma mais contundente com os paradigmas anteriores ao propor uma abordagem construtivista e responsiva. Nesse modelo, a avaliação é

compreendida como um processo dialógico e negociado entre múltiplos atores sociais, os chamados *stakeholders*. A verdade não é mais concebida como algo objetivo e mensurável, mas como uma construção social produzida na interação entre avaliador e avaliados. A avaliação de quarta geração reconhece o pluralismo de valores, a influência dos contextos e a natureza política e relacional do ato de avaliar. O avaliador torna-se um facilitador do diálogo entre diferentes perspectivas, promovendo a construção coletiva de sentidos e o empoderamento dos sujeitos envolvidos (Guba e Lincoln, 2011).

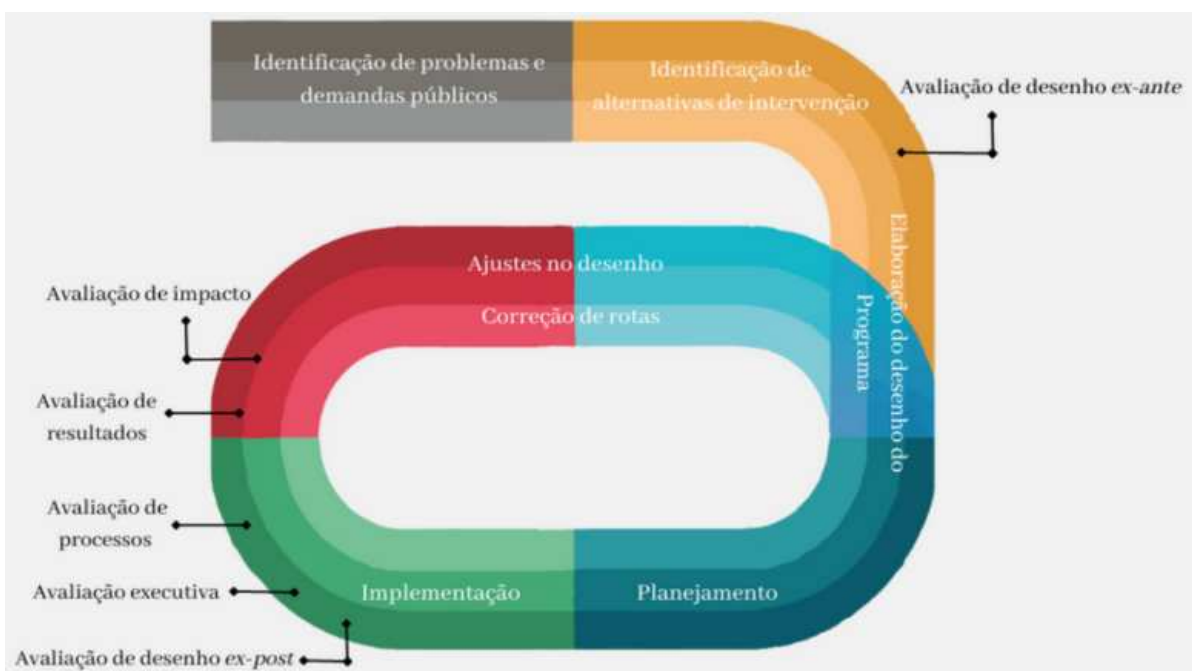
A evolução histórica da avaliação, apresentada pelos autores Guba e Lincoln (2011) por meio das quatro gerações, demonstra como o campo se deslocou de enfoques técnicos e instrumentais para abordagens mais dialógicas, valorativas e sensíveis aos contextos. Essa transformação também exige a revisão do papel que a avaliação desempenha no ciclo das políticas públicas. Se nos estágios iniciais predominava a concepção de que avaliar significava apenas aferir resultados ao fim de um processo bem delineado, a partir da quarta geração consolida-se a compreensão da avaliação como atividade política, relacional e contínua.

A avaliação de políticas públicas, portanto, pode ser entendida, conforme Rua (2009), como um exame sistemático das intervenções planejadas pelo Estado, realizado a partir de critérios explícitos e de procedimentos reconhecidos de coleta e análise de informações. Sua função central é oferecer evidências que permitam julgar o valor das políticas e programas, tanto em relação à coerência entre objetivos e ações quanto aos efeitos concretos produzidos na realidade social. Trata-se, portanto, de uma ferramenta que apoia o processo decisório e o aperfeiçoamento da gestão pública, ao possibilitar a identificação de falhas, a correção de rumos e o aprimoramento dos resultados alcançados.

As avaliações podem ser classificadas a partir de diferentes critérios. Uma distinção diz respeito ao momento em que são realizadas: ex-ante, quando ocorrem antes da implementação, ou ex-post, quando acontecem durante ou após a execução da política. Também podem ser diferenciadas conforme a origem de sua demanda: internas, quando realizadas pela própria instituição responsável pela política, ou externas, quando conduzidas por atores independentes (Cotta, 1998). Entretanto, a tipologia de maior relevância para este

trabalho é a que se baseia nessa perspectiva ampliada, em que a avaliação pode ser realizada em momentos distintos e com diferentes propósitos ao longo do desenvolvimento de uma política pública, englobando: avaliação de desenho, avaliação executiva, avaliação de processos, avaliação de resultados e avaliação de impacto, conforme a Figura 2, a seguir:

Figura 2 - Tipos de avaliação ao longo do ciclo de políticas públicas



Fonte: Fundação João Pinheiro, 2022

A avaliação de desenho busca analisar a coerência interna da política, verificando se há alinhamento entre o diagnóstico do problema, os objetivos propostos e os instrumentos selecionados para enfrentá-lo. Já a avaliação de implementação, também denominada avaliação de processos, examina a fase em que as decisões políticas são efetivamente transformadas em ações, permitindo observar como a política se materializa no cotidiano institucional, os desafios enfrentados e os ajustes a serem realizados. A avaliação executiva, por sua vez, oferece uma visão panorâmica da política, com foco na produção de informações tempestivas que possam apoiar a tomada de decisão de gestores. Ao final do ciclo, destacam-se ainda a avaliação de resultados, voltada para os efeitos diretos e imediatos da intervenção, e a avaliação de impacto, que busca identificar mudanças atribuíveis à política, com demonstração de causalidade. A

figura ainda explicita que os resultados dessas avaliações não se limitam à aferição de desempenho, mas podem retroalimentar o ciclo das políticas públicas, oferecendo subsídios para a revisão do desenho e o aprimoramento dos processos de implementação (Fundação João Pinheiro, 2022).

Esta pesquisa será conduzida como uma avaliação de desenho ex post, utilizando-se da Metodologia de Marco Lógico (MML) proposto pela Fundação João Pinheiro (2021). Essa metodologia se fundamenta em uma perspectiva racional do processo de formulação de políticas, isto é, parte da seleção de um problema público e da análise de relações de causa e efeito atribuídas a ele para se definir o tipo mais viável de intervenção a se realizar. A MML possibilita conceber a “ideia mais viável” para a solução de um problema, tornando visível todos os elementos do processo e os resultados esperados. Desse modo, fornece elementos para uma avaliação de desenho, mas também para o planejamento, para o monitoramento e para outros tipos de avaliação

A MML organiza-se em duas etapas e cinco passos. Na primeira, procede-se à identificação do problema, à análise da situação existente e à construção da situação desejada, contemplando a análise de envolvidos, de problemas, de objetivos e de alternativas de intervenção. Na segunda etapa, elabora-se a matriz do marco lógico, documento que sintetiza o programa em termos de objetivos, produtos, atividades, indicadores e riscos, servindo não apenas à avaliação de desenho, mas também ao planejamento, monitoramento e avaliação de políticas públicas (Fundação João Pinheiro, 2021)

2.2. O Desenho de Políticas Públicas

De acordo com Lima, Aguiar e Lui (2021), o campo contemporâneo de estudos sobre desenho de políticas públicas foi impulsionado pela proposição de Linder e Peters (1988), que introduziram uma distinção analítica entre duas dimensões: o processo de elaboração dos desenhos e o conceito de desenho propriamente dito. O primeiro diz respeito à formulação, concentrando-se na tomada de decisão e no modo como esta é atravessada pela atividade política, pelos conflitos entre atores, pelas disputas de ideias e interesses. Já o desenho, em sentido estrito, é entendido como o conteúdo das políticas, enfatizando seus

elementos formadores, características, implicações, interações e relações com os contextos de governança nos quais estão inseridos (Siddiki, 2020).

Essa distinção contribuiu para consolidar a perspectiva analítica do desenho, voltada à compreensão dos aspectos substantivos das políticas, isto é, dos elementos que compõem seu conteúdo e que traçam sua estrutura e dinâmica. Nessa perspectiva, as formas empíricas das políticas públicas, como leis, estatutos, regulamentos e normas administrativas, podem ser examinadas a partir de uma estrutura lógica comum. Tal estrutura é composta por diferentes elementos: problemas, desde sua construção política até a caracterização como situações de supercomplexidade; objetivos, que expressam intenções, mas também conflitos e ambiguidades; instrumentos, que conectam objetivos a resultados; beneficiários e regras de elegibilidade, que delimitam os destinatários e refletem imagens sociais e recursos de poder; resultados, que estabelecem parâmetros de sucesso ou fracasso; e sistemas de governança, que organizam fluxos, instâncias e protocolos de implementação (Lima; Aguiar; Lui, 2021).

O enfoque no desenho pressupõe, portanto, que esses elementos exibam conexão lógica entre si, permitindo avaliar a consistência interna da política e sua adequação aos contextos institucionais, políticos e organizacionais. A literatura destaca ainda que a qualidade do desenho constitui variável relevante para o desempenho das políticas, acompanhando os argumentos oriundos dos estudos de implementação e avaliação, que ressaltam a importância de arranjos institucionais coerentes e da clareza dos objetivos e instrumentos para a efetividade da ação pública (Lima; Aguiar; Lui, 2021; Howlett; Mukherjee; Wu, 2014). Além disso, estudos apontam que falhas no desenho, como inconsistências internas, ambiguidades ou inadequações ao contexto, comprometem significativamente os resultados, enquanto desenhos bem estruturados aumentam a probabilidade de implementação bem-sucedida e de efetividade da política (Howlett; Mukherjee; Wu, 2014).

Entre os modelos recentes de avaliação de desenho, destaca-se o proposto por Van Geet, Lenferink e Leendertse (2019), que entende o policy design como o resultado de um processo de formulação em que diferentes objetivos e instrumentos são combinados para responder a um problema público específico. Segundo os autores, a qualidade de uma política depende do grau de

ajuste entre fins e meios, que pode ser analisado a partir de três dimensões principais: coerência, consistência e congruência.

A coerência refere-se ao alinhamento entre os objetivos de uma política. Uma política coerente é aquela cujas metas se reforçam mutuamente, evitando contradições internas e promovendo uma direção estratégica clara. Já a consistência diz respeito à articulação entre os instrumentos utilizados, avaliando se eles são complementares e se produzem efeitos sinérgicos, em vez de sobreposição ou conflito. Por fim, a congruência analisa a adequação entre os objetivos e os instrumentos adotados, verificando se os meios escolhidos são apropriados para enfrentar as causas do problema identificado e alcançar as metas estabelecidas (Van Geet; Lenferink; Leendertse, 2019).

Essas três dimensões são interdependentes e formam um quadro analítico que permite compreender tanto o equilíbrio interno de uma política quanto sua capacidade de responder de modo efetivo ao problema público. Em outras palavras, enquanto a coerência assegura a lógica estratégica, a consistência garante a integração entre os meios e a congruência indica a pertinência causal da intervenção (Van Geet; Lenferink; Leendertse, 2019).

O modelo proposto por Van Geet, Lenferink e Leendertse (2019) será adotado neste trabalho para avaliar o desenho do Programa Pé-de-Meia, considerando as evidências empíricas sobre os determinantes da evasão e do abandono escolar e a estrutura lógica do programa descrita em seu marco institucional. Essa abordagem permite examinar em que medida os objetivos, instrumentos e resultados esperados estão articulados de forma coerente, consistente e congruente com o problema público que motivou sua criação. O Quadro 1 abaixo sintetiza as dimensões avaliativas:

Quadro 1 - Dimensões da Avaliação de Desenho

Dimensão	Descrição
Coerência	Avalia o alinhamento interno dos objetivos da política, verificando se as metas de diferentes níveis (geral, específico, operacional) se reforçam mutuamente e se há clareza na direção estratégica.

Dimensão	Descrição
Consistência	Examina a articulação entre os instrumentos e mecanismos de implementação, observando se são complementares, coordenados e sinérgicos, ou se há sobreposição e conflito.
Congruência	Analisa a adequação entre objetivos e instrumentos, verificando se os meios escolhidos são apropriados para enfrentar as causas do problema público.

Fonte: Van Geet, Lenferink e Leendertse (2019)

2.3. Abandono e Evasão Escolar: legislação, conceitos e determinantes

A construção da base legal referente ao fluxo escolar no Brasil teve início com a promulgação da Constituição Federal de 1988, que reconheceu a educação como um direito de todos e um dever do Estado, devendo ser ofertada de forma gratuita e com qualidade. Entre os princípios constitucionais estabelecidos, destacam-se a igualdade de condições para o acesso e a permanência na escola, a liberdade de ensinar e aprender e o pluralismo de ideias e concepções pedagógicas (Brasil, 1988). Esses fundamentos estabeleceram as bases para o desenvolvimento de políticas públicas voltadas à universalização da educação e à garantia de uma trajetória escolar regular.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB – Lei nº 9.394/1996) regulamentou o sistema educacional brasileiro e reforçou o dever do Estado, ao estabelecer, em seu artigo 4º, a obrigatoriedade da educação básica para a população de 4 a 17 anos, de forma gratuita, inclusive para aqueles que não a concluíram na idade própria (Brasil, 1996). Embora a LDB não trate diretamente do fluxo escolar, ao definir a estrutura da educação básica e as idades ideais para cada etapa de escolarização, ela contribui indiretamente para a organização da trajetória educacional dos estudantes.

O primeiro Plano Nacional de Educação (PNE), instituído pela Lei nº 10.172/2001, estabeleceu metas e diretrizes para todas as etapas da educação básica e superior, com vigência de dez anos. Entre elas, a Meta 3 previa a universalização, até 2016, do atendimento escolar à população de 15 a 17 anos, além da elevação, até 2020, da taxa líquida de matrículas no ensino médio para 85%. (Brasil, 2001). Já o segundo PNE, instituído pela Lei nº 13.005/2014,

manteve exatamente os mesmos objetivos na reformulação da Meta 3, com novo prazo para atingir a taxa líquida de 85% até 2024, evidenciando a persistência dos desafios estruturais relacionados ao ingresso e à permanência dos jovens no ensino médio. Além disso, o PNE de 2014 incorporou a Meta 7, voltada à melhoria da qualidade da educação básica, com ênfase na superação das desigualdades educacionais e na regularização do fluxo escolar, o que inclui, implicitamente, o enfrentamento da evasão, do abandono e da distorção idade-série (Brasil, 2014).

O acompanhamento da frequência escolar é realizado com base na análise integrada dos conceitos de abandono e evasão escolar que, embora relacionados, se configuram como dois conceitos diferentes. O abandono escolar é caracterizado pela saída temporária do estudante durante o ano letivo, sem que tenha havido conclusão ou registro de aprovação ou reprovação. Em termos operacionais, trata-se do aluno que realiza a matrícula, mas deixa de frequentar as aulas até o encerramento do período, sendo classificado nos registros administrativos como "afastado por abandono". No modelo de fluxo escolar, esse conceito é fundamental para distinguir os diferentes percursos possíveis de um estudante dentro do sistema, já que o abandono não significa, necessariamente, a ruptura definitiva da trajetória educacional. O aluno pode, por exemplo, ser considerado repetente no ano seguinte por ter interrompido sua frequência, configurando uma forma de repetência associada ao afastamento. Dessa maneira, o abandono deve ser entendido como um evento de descontinuidade que fragiliza a permanência escolar, mas que ainda não equivale, em si, à exclusão do sistema de ensino (Klein, 2005).

Já a evasão escolar se refere à saída definitiva do estudante do sistema de ensino, caracterizando a ruptura da trajetória educacional. De acordo com a metodologia do fluxo escolar, a evasão é constatada quando o aluno, após ter abandonado ou concluído determinado ano letivo, não retorna à escola no ano subsequente. Diferentemente do abandono, que é um evento pontual dentro do período letivo, a evasão implica o desligamento do estudante de forma duradoura, podendo ocorrer tanto entre os alunos aprovados quanto entre os não aprovados. Nessa perspectiva, o sistema distingue a evasão de aprovados e a evasão de não aprovados, sendo que os primeiros são aqueles que concluem uma série,

mas não se matriculam na seguinte, e os segundos são os que após reprovação ou abandono, não retornam à escola. A evasão escolar é considerada uma das manifestações mais graves do fluxo irregular, pois sinaliza não apenas a interrupção, mas a desistência de continuar os estudos, com consequências diretas sobre o direito à educação e sobre a inserção social e profissional dos indivíduos (Klein, 2005).

Ainda que abandono e evasão sejam categorias distintas, na prática esses fenômenos se sobrepõem e se articulam em trajetórias escolares marcadas por um processo de afastamento progressivo da escola. A infrequência recorrente pode sinalizar o início de um distanciamento que, não sendo adequadamente acompanhado e enfrentado, evolui para o abandono no decorrer do ano letivo e, posteriormente, para a evasão, caracterizada pela não matrícula no ano seguinte. Diante dessa dinâmica, torna-se difícil isolar fatores específicos para cada um desses eventos, pois os mesmos determinantes atuam de forma cumulativa e interdependente ao longo do tempo. Sendo assim, a literatura sobre abandono escolar é ampla e, muitas vezes, não explicita a distinção com a evasão. Grosso modo, as análises enfatizam ora o contexto socioeconômico e cultural em que o estudante e a escola se localizam, ora as características de estrutura e os processos no interior dos estabelecimentos de ensino como essenciais para se compreender a questão (Saraiva, 2010).

A questão da interrupção da trajetória escolar é um fenômeno multicausal, que envolve fatores individuais, escolares, familiares e contextuais, e afeta até mesmo países com alto desenvolvimento econômico. Rumberger e Lim (2008), em revisão de 203 artigos publicados nos Estados Unidos ao longo de 25 anos, identificaram que o abandono ou a conclusão do ensino médio resulta da interação entre fatores individuais e institucionais. Entre os individuais, destacam-se o desempenho acadêmico, o envolvimento e atitudes do aluno, as características demográficas e as experiências escolares prévias. Já entre os institucionais, sobressaem a estrutura familiar, os recursos econômicos e o capital social das famílias, além de aspectos escolares como composição discente, políticas e práticas institucionais. Os autores ressaltam que, embora haja pouca evidência sobre o peso dos recursos escolares em geral, há fortes indícios de que turmas menores, em torno de 15 estudantes, favorecem a permanência.

O contexto de cada país faz com que os determinantes do abandono escolar assumam formas distintas, não sendo possível generalizar para o restante do mundo as conclusões obtidas em pesquisas realizadas nos Estados Unidos. Nesse sentido, Hunt (2008) buscou caracterizar o abandono escolar em países em desenvolvimento, realidade que se aproxima mais do Brasil. A pesquisa consistiu em uma revisão de literatura com foco na África Subsaariana e no Sul da Ásia, reunindo estudos qualitativos e quantitativos que examinam fatores de demanda e de oferta associados à permanência ou à saída dos estudantes da escola.

De acordo com Hunt (2008), embora a pobreza seja um elemento central, outros aspectos sociais e familiares influenciam a trajetória escolar, como problemas de saúde permanentes, a condição de órfãos, migrações internas e externas e as dificuldades de adaptação que elas geram, pertencimento a grupos linguísticos minoritários, gravidez na adolescência, casamento precoce e práticas sociais de gênero. A escolaridade dos pais, sobretudo das mães, também se relaciona ao tempo de permanência das crianças na escola, especialmente no caso das meninas. Além desses fatores, questões intraescolares como absenteísmo docente, ausência de responsabilização e precariedade da infraestrutura são apontadas como fatores que contribuem para o abandono.

Reddy e Sinha (2010), por sua vez, analisam o caso da Índia a partir de dados censitários, estatísticas oficiais de matrícula e informações do sistema educacional, além de incorporar um estudo de caso conduzido no distrito de Shankarpalle, em Andhra Pradesh. A pesquisa buscou compreender em que medida as crianças realmente “abandonam” a escola por decisão própria ou se são, na verdade, “empurradas” para fora do sistema por barreiras estruturais e institucionais. Os resultados apontam que a evasão decorre de múltiplos fatores, como pobreza, trabalho infantil, baixa escolaridade dos pais, desigualdades de gênero, currículos descontextualizados, reprovação e ausência de apoio a alunos de primeira geração (crianças cujos pais nunca frequentaram a escola ou não tiveram acesso à educação formal).

Comparada à produção internacional, a literatura brasileira sobre abandono e evasão escolar ainda é limitada, sobretudo no contexto do ensino médio. Embora existam contribuições relevantes, em especial de estudos mais

antigos que ajudam a compreender os determinantes do fenômeno e de pesquisas mais recentes que se dedicam a analisar fatores intraescolares, permanece pouco conhecida a relevância relativa de cada um dos elementos apontados pela literatura.

Os estudos de Queiroz (2021) e de Santos e Albuquerque (2019) destacam a relevância de fatores intraescolares na explicação do abandono escolar, complementando a abordagem mais tradicional que privilegia determinantes socioeconômicos e contextuais. Problemas relacionados à infraestrutura e à percepção de qualidade da educação influenciam significativamente a decisão dos estudantes de permanecer ou deixar a escola. Santos e Albuquerque (2019), ao analisarem dados do Censo Escolar para os anos finais do ensino fundamental e para o ensino médio, utilizaram modelos de regressão linear multivariada para estimar a probabilidade de abandono a partir de características individuais, escolares e contextuais. A partir de indicadores produzidos pelo Inep, como número de matrículas, número de etapas da escola, média de alunos por turma, média de horas-aula diárias, percentual de docentes com nível superior, índice de regularidade docente, índice de complexidade da gestão escolar, distorção idade-série e taxas de reprovação, os autores identificaram que a organização interna e a gestão docente das escolas têm impacto sobre as taxas de abandono.

Entre os achados mais relevantes, observou-se que a distorção idade-série apresentou associação positiva com o abandono em todos os modelos, indicando que escolas com maior desalinhamento entre idade e série têm maior risco de evasão. Por outro lado, a permanência contínua dos docentes, medida pelo índice de regularidade docente, e o aumento da média de horas-aula por turma mostraram-se associados a menores taxas de abandono. Mesmo com a inclusão de controles socioeconômicos e de localização, essas características intraescolares se mantiveram significativas, evidenciando que a qualidade da gestão, a continuidade docente e a carga horária efetiva são fatores relevantes para a permanência escolar, reforçando a ideia de que condições organizacionais internas contribuem para explicar as desigualdades educacionais (Santos e Albuquerque, 2019).

A pesquisa coordenada por Neri (2009) aprofunda a compreensão dos motivos da evasão escolar no Brasil, especialmente entre jovens de 15 a 17 anos. O estudo, com base nos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), dos anos de 2004 e 2006, revela que 40,3% dos jovens fora da escola alegaram falta de interesse pelos estudos, enquanto 27,1% apontaram a necessidade de trabalhar e gerar renda como principal razão para a evasão. Outros 10,9% atribuíram a saída escolar à dificuldade de acesso à escola, e 21,7% mencionaram outros fatores diversos.

É importante, contudo, reconhecer que a justificativa “falta de interesse” não pode ser interpretada como uma categoria neutra ou autônoma: ela pode refletir efeitos cumulativos de dificuldades enfrentadas na trajetória escolar, influências relacionadas à oferta (como qualidade do ensino, currículo ou condições da escola) e racionalizações produzidas diante de restrições objetivas que tornam a permanência mais difícil. Nesse sentido, o “desinteresse” declarado pelo jovem pode expressar um conjunto mais amplo de barreiras estruturais que não aparecem diretamente na resposta captada pela pesquisa. Para além desse aspecto interpretativo, uma contribuição importante do estudo está em evidenciar a centralidade das restrições econômicas como determinantes da evasão, mostrando que a necessidade de trabalhar constitui um dos principais motivos alegados e que as limitações financeiras afetam de maneira ainda mais intensa os jovens pertencentes às famílias de menor renda.

O artigo de Filho e Araújo (2017), mais recente que o trabalho de Neri, aborda a evasão e o abandono escolar na educação básica no Brasil destacando seus principais determinantes. A análise evidencia que múltiplos fatores, internos e externos à escola, concorrem para a saída dos estudantes do sistema educacional. Entre eles, os autores ressaltam as sucessivas reprovações, a necessidade de inserção precoce no mercado de trabalho, a falta de incentivo familiar, o desinteresse diante de conteúdos escolares descontextualizados, além da influência de drogas, violência e prostituição em determinadas realidades sociais. O peso das desigualdades socioeconômicas também se mostra decisivo, uma vez que estudantes de famílias com menor renda e capital cultural apresentam maior vulnerabilidade ao fracasso escolar e à interrupção da trajetória educacional.

A partir dessa leitura, os autores argumentam que a evasão e o abandono não devem ser entendidos como fenômenos isolados ou derivados apenas de escolhas individuais, mas como resultado de um processo cumulativo e dinâmico que envolve a interação entre escola, família, comunidade e condições sociais mais amplas. O artigo conclui defendendo a necessidade de compreender o problema em sua multidimensionalidade e de enfrentá-lo por meio de medidas que assegurem permanência, qualidade e sentido à experiência escolar. Para tanto, apontam a importância da mediação familiar, do fortalecimento das práticas pedagógicas contextualizadas e da formulação de políticas públicas que reconheçam e combatam os efeitos das desigualdades que atravessam a educação básica brasileira (Filho e Araújo, 2017).

A análise realizada por Salata (2019) com base nos dados do suplemento da PNAD 2006 permitiu identificar as principais motivações alegadas para a evasão escolar de jovens de 15 a 17 anos no Brasil. Entre essas, destacam-se a entrada no mercado de trabalho e, sobretudo, a falta de motivação dos próprios jovens ou de seus familiares para a continuidade dos estudos. Esses resultados corroboram evidências obtidas por meio de modelos logit na literatura, ao evidenciar que fatores de demanda, ligados às preferências e motivações dos jovens e suas famílias, exercem maior influência sobre a decisão de abandonar a escola do que as deficiências na oferta educacional. Além disso, a análise sugere que a origem social dos estudantes condiciona suas decisões escolares mais por meio de preferências e incentivos percebidos do que por restrições objetivas imediatas, como necessidade financeira ou acesso limitado à escola.

O Quadro 2 a seguir apresenta uma síntese dos principais determinantes do abandono e da evasão escolar no Brasil, com base na literatura disponível. Observa-se, entretanto, a carência de estudos empíricos recentes que possam confirmar, aprofundar ou aprimorar as explicações existentes, evidenciando a necessidade de um retrato mais atualizado e abrangente desses fenômenos, capaz de subsidiar a análise do desenho do programa Pé-de-Meia.

Quadro 2 - Síntese dos determinantes do abandono e/ou evasão na literatura

Autor (ano)	País	Principais determinantes do abandono/evasão
Rumberger e Lim (2008)	Estados Unidos	Fatores individuais: desempenho acadêmico, atitudes e envolvimento do aluno, características demográficas, experiências escolares prévias. Fatores institucionais: estrutura e recursos familiares, capital social, composição discente, políticas e práticas escolares. Evidência de que turmas menores favorecem a permanência.
Hunt (2008)	Países em desenvolvimento (África Subsaariana e Sul da Ásia)	Pobreza, problemas de saúde, orfandade, migrações, pertencimento a minorias linguísticas, gravidez e casamento precoce, desigualdade de gênero, baixa escolaridade dos pais (especialmente das mães), absenteísmo docente, falta de responsabilização e precariedade da infraestrutura escolar.
Reddy e Sinha (2010)	Índia	Pobreza, trabalho infantil, baixa escolaridade dos pais, desigualdades de gênero, currículos descontextualizados, reprovação, ausência de apoio a alunos de primeira geração (cujos pais não tiveram acesso à educação formal).
Santos e Albuquerque (2019)	Brasil	Problemas intraescolares e organizacionais: infraestrutura deficiente, percepção de baixa qualidade, distorção idade-série, taxas de reprovação, irregularidade docente, gestão escolar complexa. Permanência docente e maior carga horária associadas à redução do abandono.
Neri (2009)	Brasil	Falta de interesse pelos estudos (40,3%), necessidade de trabalhar/gerar renda (27,1%), dificuldade de acesso à escola (10,9%) e outros fatores (21,7%). Ênfase em fatores de demanda, sobretudo econômicos.
Filho e Araújo (2017)	Brasil	Sucessivas reprovações, necessidade de inserção precoce no trabalho, falta de incentivo familiar, desinteresse por conteúdos descontextualizados, drogas, violência, prostituição, desigualdades socioeconômicas. Interpretação do fenômeno como processo cumulativo e multidimensional.

Autor (ano)	País	Principais determinantes do abandono/evasão
Salata (2019)	Brasil	Entrada no mercado de trabalho e falta de motivação dos jovens ou familiares. Fatores de demanda (preferências, incentivos percebidos) mais influentes que limitações de oferta.

Fonte: Rumberger e Lim (2008); Hunt (2008); Reddy e Sinha (2010); Santos e Albuquerque (2019); Neri (2009); Filho e Araújo (2017); Salata (2019). Elaboração própria

2.4. Síntese do capítulo

A discussão desenvolvida ao longo deste capítulo oferece os fundamentos analíticos que orientam todo o percurso da pesquisa. A literatura de avaliação de políticas públicas e de avaliação de desenho, ao explicitar tanto a Metodologia do Marco Lógico quanto o modelo de coerência, consistência, congruência e dinâmica institucional proposto por Van Geet, Lenferink e Leendertse (2019), fornece o arcabouço teórico necessário para examinar a coerência interna, a lógica causal e a adequação dos instrumentos do programa Pé-de-Meia em relação ao problema que busca enfrentar. Essa perspectiva é central para este trabalho, pois permite analisar o programa não apenas como um conjunto de incentivos financeiros, mas como uma intervenção baseada em hipóteses explícitas sobre os fatores que levam os jovens a interromper a trajetória escolar. Assim, esse referencial orienta a construção do marco lógico apresentado posteriormente e estabelece os critérios que fundamentam a avaliação do desenho do programa ao longo da pesquisa.

A revisão conceitual sobre evasão e abandono escolar, bem como a análise de seus determinantes, desempenha papel igualmente estruturante. Essa literatura foi fundamental para delimitar o problema público que motivou a criação do Pé-de-Meia e para identificar quais variáveis deveriam compor os modelos empíricos do estudo. Além disso, essa base teórica orientou o esforço de atualizar o diagnóstico sobre a permanência escolar no Brasil, incorporando dados recentes que refletem o cenário imediatamente anterior à implementação do programa. A distinção conceitual entre evasão e abandono também se mostrou relevante para a definição das categorias analíticas adotadas: dado que os microdados da PNAD permitem apenas identificar se o jovem está fora da

escola no momento da entrevista, mas não capturar o tipo específico de desligamento, optou-se pelo termo interrupção da trajetória escolar, mais compatível com as possibilidades empíricas da base de dados.

Dessa forma, os conceitos e autores mobilizados neste capítulo não apenas situam o fenômeno investigado, mas estruturam a análise em duas frentes complementares: de um lado, fornecem os elementos necessários para compreender o problema público, suas causas e manifestações e de outro, oferecem os critérios teóricos que orientam a avaliação do desenho do Programa Pé-de-Meia. Antes de avançar para a construção do marco lógico no capítulo 4 e para a análise empírica dos determinantes da interrupção escolar no capítulo 5, o capítulo 3 apresenta a metodologia que permitirá aplicar esses referenciais à realidade desta pesquisa, detalhando os procedimentos necessários para operacionalizar o marco lógico, selecionar as variáveis do modelo e articular a análise qualitativa e quantitativa. Assim, estabelece-se uma trajetória coerente entre teoria e método de investigação, que sustenta os capítulos subsequentes.

3. METODOLOGIA

Esta pesquisa adota uma abordagem metodológica mista, articulando métodos quantitativos e qualitativos. A combinação dessas estratégias permite compreender, de forma integrada, tanto as causas empíricas de um problema público quanto a adequação do desenho institucional de uma política criada para enfrentá-lo. A abordagem quantitativa oferece evidências sobre padrões e determinantes sociais observáveis, enquanto a qualitativa possibilita interpretar a lógica, os objetivos e os mecanismos de implementação à luz da teoria e da análise documental. Essa integração metodológica busca garantir uma leitura abrangente, capaz de associar a estrutura normativa e institucional de uma política aos resultados esperados e às condições reais em que ela opera.

A análise segue o modelo proposto por Van Geet, Lenferink e Leendertse (2019), que organiza a avaliação de políticas públicas em três dimensões principais, denominadas coerência, consistência e congruência, e em uma quarta dimensão voltada à dinâmica institucional e à evolução. O modelo tem como objetivo examinar a qualidade do desenho de uma política a partir da relação entre seus objetivos, instrumentos e contexto, entendendo que políticas públicas são arranjos complexos e interdependentes, cuja efetividade depende tanto da lógica interna quanto de sua capacidade de adaptação.

3.1. Análise qualitativa

A análise qualitativa se concentrou na construção do marco lógico do Programa Pé-de-Meia, orientada pela metodologia apresentada pela Fundação João Pinheiro (2021), que organiza o processo de formulação e análise de programas em etapas sucessivas voltadas à explicitação do problema público, das estratégias de intervenção e da cadeia causal que conecta meios e fins. A metodologia foi aplicada de forma adaptada, considerando que este trabalho tem como base uma análise documental e secundária, voltada à sistematização do desenho do programa a partir de seus marcos normativos.

Embora a primeira etapa formal do guia seja a análise dos envolvidos, optou-se por incluir previamente uma seção de contextualização do programa, de modo a situar a política dentro de seu marco legal, institucional e

socioeconômico. Essa contextualização é fundamental para compreender as condições que motivaram sua criação, os desafios enfrentados pela educação básica e a vinculação do Pé-de-Meia a outras políticas federais de inclusão educacional e proteção social.

A análise dos envolvidos, conforme proposta pela Fundação João Pinheiro (2021), busca identificar os principais atores institucionais e sociais relacionados ao programa, mapeando seus interesses, recursos, percepções e mecanismos de coordenação. Essa etapa permite compreender a estrutura de governança e as interações entre órgãos federais, instituições financeiras, redes de ensino e beneficiários, além de identificar possíveis sinergias e desafios de implementação.

A etapa seguinte corresponde à análise do problema público, na qual são identificadas as causas diretas e indiretas e os efeitos decorrentes da situação que motivou a criação da política. Essa análise parte do diagnóstico presente no Projeto de Lei nº 54/2021, Brasil (2021), complementado pela literatura sobre determinantes da evasão e do abandono escolar. O objetivo é construir uma visão sistêmica da interrupção da trajetória escolar entre jovens de baixa renda, permitindo evidenciar os fatores econômicos, sociais e pedagógicos que se articulam nesse fenômeno.

Com base nessa análise, a árvore de objetivos converte os estados negativos identificados na árvore de problemas em situações desejáveis. Essa etapa consiste em transformar causas em meios e efeitos em fins, projetando a mudança pretendida pelo programa. A construção da árvore de objetivos auxilia na formulação lógica das metas e na visualização das relações de causalidade entre os componentes da política, além de orientar a identificação de indicadores e resultados esperados (Fundação João Pinheiro, 2021).

Na sequência, a análise de alternativas tem por finalidade comparar diferentes estratégias possíveis de enfrentamento do problema público, avaliando suas vantagens, limitações e condições de viabilidade. Essa análise deve considerar critérios como eficácia, eficiência, efetividade, sustentabilidade financeira e coerência com o diagnóstico (Fundação João Pinheiro, 2021).

A última etapa consiste na sistematização do desenho da intervenção, que, segundo o Guia do Marco Lógico, é tradicionalmente realizada por meio da Matriz

de Marco Lógico (MML). Neste trabalho, optou-se por substituir a matriz pelo Mapa de Processos e Resultados (MaPR) que apresenta, de forma encadeada, os elementos do programa como contexto, recursos, atividades, produtos, resultados e impactos, e explicita as relações causais entre eles, bem como os pressupostos que condicionam a passagem entre os níveis. Essa opção se justifica por sua maior clareza visual e capacidade de representar de modo sintético o desenho do programa, facilitando a compreensão do fluxo lógico de implementação e dos efeitos esperados da política (Fundação João Pinheiro, 2023).

A elaboração de todas essas etapas baseou-se exclusivamente em análise documental, utilizando como fontes os instrumentos legais e administrativos que instituem e regulamentam o programa, além de relatórios técnicos e publicações oficiais do Ministério da Educação. A escolha desse procedimento decorre tanto das características do objeto quanto das condições de realização da pesquisa. Por se tratar de uma política recente, sua documentação oficial concentra a maior parte das informações disponíveis e oferece descrição de seus objetivos, instrumentos e mecanismos de implementação.

A ausência de coleta primária constitui uma limitação para a construção do marco lógico, haja vista que a escuta direta de gestores, implementadores e demais atores envolvidos através de entrevistas, grupos focais ou consultas estruturadas permitiriam captar percepções práticas, interpretações divergentes e desafios de implementação que nem sempre aparecem nos documentos. No entanto, essa limitação não compromete a relevância nem a validade das conclusões do trabalho, pois o objetivo central é realizar uma avaliação de desenho orientada pelos marcos normativos e institucionais do Pé-de-Meia. Além disso, a coleta primária exigiria tempo, articulação interinstitucional e acesso a atores que extrapolam a viabilidade deste trabalho, em decorrência do tempo disponível para a sua execução.

Dessa forma, a análise documental se apresenta como estratégia metodológica adequada ao escopo e às condições da pesquisa, permitindo sistematizar o desenho institucional do programa e orientar a construção do marco lógico e das etapas subsequentes da investigação. O Quadro 3 a seguir apresenta os principais documentos utilizados.

Quadro 3 - Principais documentos utilizados na construção do marco lógico do Programa Pé-de-Meia

Tipo de documento	Documento	Conteúdo principal
Projeto de Lei	Projeto de Lei nº 54/2021	Altera a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências, para dispor sobre a criação de incentivo financeiro ao estudante do ensino médio.
Medida Provisória	Medida Provisória nº 1.198, de 27 de novembro de 2023	Institui poupança de incentivo à permanência e conclusão escolar para estudantes do ensino médio
Lei	Lei nº 14.818, de 16 de janeiro de 2024	Institui incentivo financeiro-educacional, na modalidade de poupança, aos estudantes matriculados no ensino médio público; e altera a Lei nº 13.999, de 18 de maio de 2020, e a Lei nº 14.075, de 22 de outubro de 2020.
Decreto	Decreto nº 11.901, de 26 de janeiro de 2024	Regulamenta a Lei nº 14.818, de 16 de janeiro de 2024, que institui incentivo financeiro-educacional, na modalidade de poupança, aos estudantes matriculados no ensino médio público, e cria o Programa Pé-de-Meia.
Portaria Interministerial	Portaria Interministerial MEC/MF nº 8, de 7 de agosto de 2024	Estabelece normas e procedimentos para a gestão do Programa Pé-de-Meia para a modalidade de Educação de Jovens e Adultos - EJA.
Portaria	Portaria MEC nº 496, de 24 de setembro de 2025	Institui a Estratégia Pedagógica Rumo Certo e a Rede Nacional de Implementação do Programa Pé-de-Meia - Renapem, no âmbito do Programa Pé-de-Meia, criado pelo Decreto nº 11.901, de 26 de janeiro de 2024..
Documento técnico	Protocolo de Monitoramento Preventivo - Iniciativa Rumo Certo	Propõe uma abordagem sistemática e preventiva para o enfrentamento da evasão e do abandono escolar, no âmbito da iniciativa Rumo Certo, reconhecendo a complexidade das trajetórias escolares e a necessidade de ações articuladas para sua proteção.

Elaboração própria.

3.2. Análise quantitativa ¹

3.2.1. Fonte de dados: PNAD Contínua

A análise quantitativa deste trabalho utiliza como base os microdados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua), conduzida pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). A PNAD Contínua é uma pesquisa domiciliar permanente, voltada à produção de informações atualizadas sobre o mercado de trabalho, as condições socioeconômicas e as características demográficas da população brasileira (IBGE, 2014).

A pesquisa adota um plano amostral probabilístico e estratificado por conglomerados, com seleção em dois estágios. No primeiro, são sorteadas as Unidades Primárias de Amostragem (UPAs), correspondentes a setores censitários, e, no segundo, são selecionados os domicílios dentro de cada UPA. O desenho amostral assegura representatividade dos resultados para o país, as grandes regiões, os estados e as áreas urbanas e rurais. A PNAD Contínua integra o Sistema Integrado de Pesquisas Domiciliares (SIPD), que padroniza os métodos de amostragem e coleta entre as principais pesquisas domiciliares do IBGE (IBGE, 2014).

Além do núcleo básico de investigação, aplicado de forma contínua ao longo dos trimestres, a PNAD Contínua inclui suplementos temáticos que aprofundam o levantamento de informações sobre áreas específicas, como educação, migração, saúde, trabalho infantil e outras. Esses módulos são aplicados em periodicidades distintas, de acordo com cada tema, podendo ocorrer em trimestres fixos ou em visitas específicas acumuladas ao longo do ano. No caso da Educação, o suplemento é aplicado regularmente no segundo trimestre de cada ano, ampliando o questionário para captar informações detalhadas sobre escolaridade, frequência, modalidades de ensino e motivos de não frequência (IBGE, 2014).

Neste estudo, utilizou-se o suplemento de Educação referente ao segundo trimestre de 2023, o qual oferece dados abrangentes e atualizados sobre as trajetórias educacionais dos brasileiros. Essa edição foi especialmente adequada

¹ O código em R utilizado nas análises está disponível no repositório do Github, no link a seguir: <https://github.com/brenofernandesufu-hue/analise-interrupcao-pnad2023>.

aos objetivos desta pesquisa, pois permite identificar, com base em informações autorreferidas, os jovens que frequentam ou deixaram de frequentar o ensino médio, bem como as condições sociais e econômicas associadas a essa trajetória, no ano imediatamente anterior à implementação do programa Pé-de-Meia. A escolha da PNAD Contínua justifica-se pela abrangência territorial, qualidade amostral e integração de informações educacionais e socioeconômicas. A pesquisa cobre todos os estados brasileiros e fornece dados representativos para diferentes recortes populacionais, o que possibilita investigar desigualdades na permanência escolar segundo raça, gênero, renda, tipo de domicílio e escolaridade do responsável.

Por se tratar de uma pesquisa amostral complexa, suas estimativas requerem o uso de pesos amostrais (fatores de expansão) que indicam quantas pessoas na população são representadas por cada respondente. Esses pesos são calculados a partir das probabilidades de seleção e ajustes de calibração que garantem a coerência das estimativas com projeções populacionais do IBGE (IBGE, 2014).

Conforme especificado pelo IBGE (2014), a incorporação dos pesos amostrais é fundamental para assegurar que as análises reflitam o universo populacional e não apenas a estrutura da amostra. A omissão desses pesos pode gerar distorções significativas, sobretudo em análises desagregadas por raça, região ou tipo de domicílio, uma vez que diferentes estratos populacionais possuem probabilidades distintas de seleção. Além dos pesos, a PNAD Contínua adota um desenho amostral com estratificação e conglomerados, o que exige que os modelos estatísticos considerem também as Unidades Primárias de Amostragem (UPAs) e os estratos amostrais.

Com base nessas orientações metodológicas do IBGE (2014), complementadas pelas atualizações disponibilizadas na documentação dos microdados referentes ao segundo trimestre de 2023, todas as análises desenvolvidas neste trabalho, tanto descritivas quanto inferenciais, foram realizadas a partir de um desenho amostral ponderado, construído com o auxílio dos pacotes *survey* e *srvyr* do software R. O uso dessa abordagem garante a estimação de variâncias robustas e intervalos de confiança adequados,

assegurando que os resultados sejam estatisticamente representativos da população brasileira.

3.2.2. Construção da amostra e variáveis utilizadas

Inicialmente, delimitou-se a amostra aos jovens de 14 a 24 anos, faixa etária que corresponde ao público potencial do Programa Pé-de-Meia, abrangendo tanto os estudantes do ensino médio regular, quanto da modalidade Educação de Jovens e Adultos (EJA). Foram excluídos da amostra os indivíduos que não haviam concluído o ensino fundamental, por não se encontrarem em condição de ingresso no ensino médio e, portanto, não integrarem o escopo do programa. Também foram retirados os jovens que, no momento da pesquisa, ainda frequentavam o ensino fundamental, bem como aqueles que já haviam avançado para o ensino superior, por estarem situados fora da etapa educacional a que se destina o incentivo financeiro-educacional.

A partir desses filtros, a amostra final contempla apenas dois perfis: de um lado, os jovens que estavam matriculados no ensino médio regular ou na EJA, e, de outro, os jovens que se encontravam fora da escola, mas que já deveriam estar no ensino médio. Dentro deste segundo grupo, incluem-se tanto os que concluíram o ensino fundamental e não ingressaram no Médio, interrompendo a trajetória escolar na transição entre etapas, quanto aqueles que chegaram a cursar o ensino médio, mas o abandonaram antes de sua conclusão.

Com base nessa delimitação, construiu-se a variável dependente que orienta a análise estatística. Essa variável assume o valor zero para os jovens que permaneciam matriculados no ensino médio no momento da pesquisa e o valor um para aqueles que estavam fora da escola, mas já deveriam estar no Médio, seja porque não chegaram a ingressar após concluir o fundamental, seja porque abandonaram a etapa após iniciá-la. Essa definição permite avaliar a interrupção da trajetória escolar exatamente no ponto de interesse do Programa Pé-de-Meia, cuja finalidade central é garantir o acesso, a permanência e a conclusão dos estudos no ensino médio.

Além da variável dependente, o modelo inclui um conjunto de variáveis explicativas de controle, selecionadas com base na literatura sobre determinantes

da permanência escolar e desigualdades educacionais no Brasil. Essas variáveis procuram capturar diferentes dimensões que influenciam a interrupção da trajetória escolar: características individuais (como sexo e raça/cor), condições econômicas e ocupacionais do jovem e de sua família, bem como aspectos do contexto domiciliar e do capital social familiar. Algumas dessas variáveis foram utilizadas diretamente dos microdados da PNAD Contínua, enquanto outras precisaram ser construídas a partir da combinação de variáveis originais, de modo a representar de forma mais precisa os fenômenos de interesse da pesquisa.

Entre as variáveis construídas, destaca-se a renda per capita domiciliar, calculada a partir da soma dos rendimentos de todas as fontes declaradas pelos moradores do domicílio, dividida pelo número total de residentes. Essa variável, expressa em reais, foi posteriormente transformada em logaritmo natural ($\log_renda_per_capita$) nos modelos de regressão, o que permite interpretar os resultados de forma proporcional, ou seja, avaliar o efeito de variações percentuais na renda sobre a probabilidade de o jovem ter interrompido sua trajetória escolar.

Outra variável relevante construída para a análise é a escolaridade do responsável pelo domicílio, utilizada como uma proxy do capital educacional familiar. A partir da variável V2005 (condição no domicílio), identificou-se o responsável e, com base nas variáveis V3002, V3003A, V3009A e V3014, classificou-se seu maior nível de ensino concluído nas categorias educação infantil, ensino fundamental, ensino médio e ensino superior. Em seguida, esse valor foi atribuído a todos os moradores do mesmo domicílio, de modo que cada jovem herdasse a escolaridade do responsável.

Além dessas dimensões, o modelo inclui variáveis que refletem condições objetivas da vida dos jovens. A situação do domicílio (urbano ou rural) permite avaliar desigualdades territoriais de acesso e permanência, enquanto a variável participação no Programa Bolsa Família busca captar a relação entre a vulnerabilidade socioeconômica e a vulnerabilidade educacional. A variável condição de trabalho indica se o jovem estava inserido no mercado de trabalho no momento da pesquisa, o que pode representar tanto um fator de autonomia financeira quanto uma limitação à dedicação aos estudos. Variáveis

sociodemográficas, como sexo e raça/cor, também foram incluídas no modelo por seu papel amplamente documentado na estruturação das desigualdades educacionais no Brasil.

Por fim, uma variável adicional, de caráter mais exploratório, foi utilizada na etapa descritiva da análise: os motivos declarados para não frequentar a escola, obtidos por meio da variável V3034C do suplemento de educação da PNAD. Essa variável indica as razões autodeclaradas pelos jovens que deixaram de frequentar a escola, permitindo identificar percepções subjetivas sobre o abandono ou afastamento, como necessidade de trabalhar, falta de interesse, dificuldades financeiras ou responsabilidades domésticas. Ainda que essa variável não componha o modelo de regressão, sua análise complementar contribui para a compreensão qualitativa dos fatores associados à saída precoce do ensino médio. O Quadro 4 abaixo sistematiza as variáveis utilizadas:

Quadro 4 - Variáveis utilizadas na análise quantitativa

Nome da variável	Código na PNAD	Descrição	Tipo
Deixou de frequentar	Construída a partir de V3002, V3003A, V3009A e V3014	Variável dependente: indica se o jovem estava fora da escola, mas deveria estar cursando o ensino médio (1 = Sim; 0 = Não)	Binária
Sexo	V2007	Sexo do indivíduo (Homem/Mulher)	Binária
Raça/Cor	V2010	Cor ou raça autodeclarada (Branca, Preta, Parda, Amarela, Indígena)	Catagórica
Situação do domicílio	V1022	Localização do domicílio (Urbano/Rural)	Binária
Beneficiário do Bolsa Família	VI5002A	Indica se o domicílio é beneficiário do Programa Bolsa Família (Sim/Não)	Binária
Trabalha atualmente	V4001	Indica se o jovem estava trabalhando ou estagiando no momento da pesquisa (Sim/Não)	Binária
Escolaridade do responsável pelo domicílio	Construída a partir de V2005, V3002, V3003A, V3009A e V3014	Nível mais alto de escolaridade concluído pelo responsável, atribuído a todos os moradores do domicílio	Catagórica
Renda per capita domiciliar	Construída a partir de VDI4046	Rendimento habitual de todas as fontes de todos os indivíduos de 14 anos ou mais do domicílio, dividido pelo número de pessoas	Contínua
Idade	V2009	Idade do indivíduo em anos completos (14 a 24 anos)	Contínua

Nome da variável	Código na PNAD	Descrição	Tipo
Motivo para não frequentar a escola	V3034C	Razão autodeclarada para não frequentar a escola (trabalho, falta de interesse, afazeres domésticos, etc.)	Categórica

Fonte: Microdados da PNAD Contínua, 2023; Elaboração Própria

3.2.3. Estratégia de análise

3.2.3.1. Análise Descritiva

Na etapa descritiva, buscou-se compreender a distribuição dos jovens em relação às principais variáveis independentes consideradas no estudo. O enfoque adotado foi o de proporções condicionadas, ou seja, o cálculo da porcentagem de jovens que deixaram de frequentar o ensino médio dentro de cada grupo de interesse. Essa abordagem permite observar como a taxa de interrupção escolar varia entre categorias populacionais específicas, revelando desigualdades estruturais associadas a fatores sociais e econômicos.

Todas as estatísticas descritivas foram calculadas com o uso de pesos amostrais e plano amostral, conforme a metodologia da PNAD Contínua, de modo que os resultados sejam representativos da população brasileira. A análise buscou evidenciar não apenas as diferenças absolutas entre grupos, mas também os padrões de desigualdade persistentes entre faixas etárias, especialmente entre os jovens de 14 a 18 anos, em idade escolar típica para o ensino médio, e aqueles de 19 a 24 anos, que já se encontram em faixa etária superior, mas que podem ter interrompido os estudos nessa etapa.

Os resultados descritivos foram organizados em tabelas e gráficos, estruturados de forma a permitir a comparação entre grupos etários e categorias sociais, sempre com ênfase nas diferenças condicionais observadas. Essa etapa fornece um panorama inicial das desigualdades de permanência escolar no ensino médio, servindo de base para a modelagem estatística apresentada na seção seguinte.

Além da caracterização geral da amostra, analisou-se a variável referente aos motivos declarados pelos jovens para estarem fora da escola, a partir da construção de gráficos de hierarquia que ilustram a proporção de respostas em cada categoria. Assim como na análise descritiva anterior, buscou-se observar as

diferenças entre faixas etárias, de modo que foram elaborados três gráficos: um para o conjunto total de jovens de 14 a 24 anos e dois específicos para as faixas de 14 a 18 anos e 19 a 24 anos, permitindo comparar os motivos predominantes entre os diferentes grupos etários.

3.2.3.2. Regressão Logística

Para identificar os fatores associados à interrupção da trajetória escolar entre jovens de 14 a 24 anos, foi estimado um modelo de regressão logística binária, técnica estatística utilizada quando a variável dependente assume apenas dois valores possíveis. No caso desta pesquisa, a variável assume valor 1 para os jovens que deixaram de frequentar a escola sem concluir o ensino médio e 0 para aqueles que permaneciam estudando no momento da entrevista.

Segundo Gujarati e Porter (2011) e Wooldridge (2005), a regressão logística é um modelo de resposta binária não linear utilizado para estimar a probabilidade de ocorrência de determinado evento em função de um conjunto de variáveis explicativas. Diferentemente do modelo de probabilidade linear, o modelo logístico assegura que as probabilidades estimadas fiquem sempre entre 0 e 1, o que o torna mais adequado para fenômenos cuja variável dependente representa a ocorrência ou não de um evento.

A forma geral da regressão logística é expressa por:

$$P(Y_i = 1 | X_i) = \frac{e^{(\beta_0 + \beta_1 X_{1i} + \dots + \beta_k X_{ki})}}{1 + e^{(\beta_0 + \beta_1 X_{1i} + \dots + \beta_k X_{ki})}}$$

em que $P(Y_i = 1 | X_i)$ representa a probabilidade de ocorrência do evento para o indivíduo i , e X_i é o vetor de variáveis explicativas. O modelo logístico também se caracteriza pela não linearidade dos efeitos marginais. Como observa Wooldridge (2005), o impacto de uma variação em X_j sobre $P(Y = 1)$ depende do valor inicial dessa probabilidade, sendo mais intenso quando a probabilidade prevista está próxima de 0,5 e diminuindo quando se aproxima dos limites de 0 e 1. A função logística cumulativa, de formato sigmoide, em S, reflete essa ideia de que o impacto de uma variável sobre a probabilidade do evento é maior nas faixas

intermediárias de probabilidade e tende a se estabilizar nos extremos. Por exemplo, um aumento de renda de R\$100,00 pode mudar muito a chance de um jovem permanecer na escola se ele está na fronteira entre ficar e sair, na região intermediária da curva, mas o mesmo aumento quase não muda nada se ele já tem renda muito alta, parte superior da curva, ou está em pobreza extrema, parte inferior da curva.

A transformação do modelo em termos lineares é obtida pelo logaritmo da razão entre a probabilidade de ocorrência e de não ocorrência do evento, conhecida como razão de chances (odds). Assim, tem-se:

$$\text{Logit}(P) = \ln\left(\frac{P}{1-P}\right) = \beta_0 + \beta_1 X_{1i} + \dots + \beta_k X_{ki}$$

Segundo Hosmer e Lemeshow (1989), a regressão logística modela o logaritmo dessa razão de chances, de modo que os coeficientes estimados representam o efeito das variáveis explicativas sobre o logaritmo das chances de ocorrência do evento, mantendo as demais constantes.

Os parâmetros do modelo são estimados por meio do método da máxima verossimilhança, que busca os valores dos coeficientes que maximizam a probabilidade de observar o conjunto de dados amostrais, dadas as variáveis incluídas no modelo. Como explicam Bussab e Morettin (2010), a estimação por máxima verossimilhança consiste em escolher os parâmetros que tornam os dados observados mais prováveis à luz do modelo especificado, sendo o procedimento mais apropriado quando os erros não seguem distribuição normal.

A interpretação dos coeficientes logísticos não é direta, pois eles expressam a variação no logaritmo das chances, e não na probabilidade. Para facilitar a interpretação, utiliza-se o odds ratio, obtido pela exponenciação dos coeficientes ($e^{(\beta_j)}$). De acordo com Hosmer e Lemeshow (1989) e Gonzalez (2018), o *odds ratio* indica quanto às chances de ocorrência do evento se multiplicam para cada unidade de variação na variável explicativa, mantendo as demais constantes. Assim, valores de $e^{(\beta_j)} > 1$ indicam aumento na probabilidade do evento, enquanto valores menores que 1 indicam redução.

Neste trabalho, foram estimados três modelos logísticos: um modelo agregado para os jovens de 14 a 24 anos e dois modelos desagregados,

correspondentes às faixas 14 a 18 anos e 19 a 24 anos. Essa estratégia visa capturar as possíveis diferenças entre os determinantes da interrupção da trajetória escolar e os fatores que dificultam a retomada dos estudos na vida adulta jovem. A estimação dos modelos incorporou o plano amostral complexo da PNAD Contínua, utilizando os pesos amostrais fornecidos pelo IBGE, de modo a garantir a representatividade populacional e a correção das variâncias estimadas.

3.3. Dimensões da avaliação

3.3.1. Coerência

A coerência refere-se ao grau de alinhamento lógico entre os diferentes níveis de objetivos de uma política e à sua derivação a partir do diagnóstico do problema público. Uma política é considerada coerente quando seus objetivos geral, específicos e operacionais mantêm uma relação de reforço mútuo e formam uma cadeia lógica entre fins e meios. Essa dimensão examina a clareza da teoria da mudança que orienta a intervenção, verificando se há uma linha de raciocínio consistente que conecte o problema identificado, as metas definidas e as estratégias adotadas (Van Geet; Lenferink; Leendertse, 2019).

Os autores distinguem dois tipos de coerência. A coerência vertical avalia a compatibilidade entre os níveis hierárquicos de objetivos, isto é, se os objetivos específicos e operacionais contribuem de forma plausível para o alcance do objetivo geral. Já a coerência horizontal considera as relações entre objetivos de mesmo nível, verificando se eles se reforçam mutuamente ou se geram contradições internas. A coerência é, portanto, um critério de plausibilidade lógica, pois indica se a política apresenta uma direção estratégica clara e uma teoria da mudança sólida. Uma política com alta coerência demonstra que seus objetivos derivam de um diagnóstico bem estruturado e que as suas metas se articulam de forma racional e convergente (Van Geet; Lenferink; Leendertse, 2019).

Van Geet, Lenferink e Leendertse (2019) observam que a coerência é o ponto de partida da avaliação de desenho, porque fornece a base lógica para a consistência e a congruência. Se os objetivos não estiverem bem formulados ou

alinhados, dificilmente os instrumentos e as ações poderão ser avaliados como adequados. Assim, a coerência atua como elemento estruturante da racionalidade interna da política e como indicador da qualidade de sua formulação.

3.3.2. Consistência

A consistência refere-se ao grau de compatibilidade e integração entre os instrumentos de uma política pública. Essa dimensão avalia como os diferentes instrumentos se combinam e se reforçam, verificando se formam um conjunto coeso e se produzem efeitos complementares. A consistência está diretamente relacionada à literatura sobre combinações de instrumentos de política, conhecida como *policy mixes*, que entende as políticas públicas como sistemas compostos por múltiplos mecanismos de ação que precisam funcionar de forma articulada (Van Geet; Lenferink; Leendertse, 2019).

Os autores distinguem dois níveis analíticos de consistência. A consistência interna diz respeito à interação entre instrumentos dentro de uma mesma política, analisando se há complementaridade, sobreposição ou conflito entre eles. Uma política apresenta alta consistência interna quando os seus instrumentos são mutuamente reforçadores e quando existe clareza de papéis e responsabilidades entre as instituições envolvidas. A consistência externa ou horizontal, por outro lado, observa a compatibilidade entre os instrumentos de uma política e outras políticas correlatas, bem como o contexto institucional mais amplo em que está inserida. Essa dimensão avalia se o conjunto de instrumentos produz sinergia com outras iniciativas públicas ou se cria tensões e redundâncias (Van Geet; Lenferink; Leendertse, 2019).

A consistência, portanto, representa o elo operacional do modelo de Van Geet, Lenferink e Leendertse (2019). Enquanto a coerência assegura que os objetivos da política sejam logicamente estruturados, a consistência garante que os meios utilizados para alcançá-los estejam bem integrados. Políticas inconsistentes tendem a gerar desperdício de recursos, contradições normativas ou conflitos de implementação. Assim, a análise da consistência busca identificar

se o desenho e a execução são compatíveis entre si e se os instrumentos atuam de forma conjunta e eficiente (Van Geet; Lenferink; Leendertse, 2019).

3.3.3. Congruência

A congruência, por sua vez, analisa a adequação entre os instrumentos empregados e as causas do problema público que se pretende resolver. Trata-se de verificar se os meios escolhidos são apropriados e suficientes para produzir os efeitos desejados sobre os determinantes do problema. Essa dimensão difere das anteriores porque volta o olhar para fora da política, estabelecendo uma ponte entre o desenho institucional e a realidade empírica (Van Geet; Lenferink; Leendertse, 2019).

A congruência busca avaliar se existe um encaixe entre a natureza do problema e o tipo de resposta oferecida pela política. Ela examina se os instrumentos adotados são capazes de incidir sobre as causas fundamentais do fenômeno, se possuem a intensidade necessária para modificar comportamentos e estruturas sociais e se são sustentados por hipóteses causais plausíveis. Em outras palavras, a congruência indica se a política está lidando com o problema certo, na escala certa e com os instrumentos adequados (Van Geet; Lenferink; Leendertse, 2019).

Segundo Van Geet, Lenferink e Leendertse (2019), uma política congruente é aquela em que há correspondência entre o diagnóstico empírico e os mecanismos de intervenção, o que implica avaliar a pertinência dos instrumentos diante da complexidade do problema. A congruência é, portanto, uma medida de adequação entre o desenho da política e a realidade sobre a qual ela atua.

3.3.4. Dinâmica institucional e evolução

A dimensão da dinâmica institucional e da evolução foi incorporada ao modelo de Van Geet, Lenferink e Leendertse (2019) para captar o caráter temporal e adaptativo das políticas públicas. Essa dimensão considera as políticas como arranjos institucionais que se transformam no tempo e que passam

por processos de aprendizado, adaptação e, em alguns casos, esgotamento (Van Geet; Lenferink; Leendertse, 2019).

Os autores argumentam que compreender a evolução de uma política requer atenção às formas pelas quais seus componentes se modificam e às consequências dessas mudanças para a coerência, a consistência e a congruência originais. Inspirando-se no institucionalismo histórico e na literatura sobre mudança gradual nas políticas, Van Geet, Lenferink e Leendertse (2019) identificam cinco modos principais de transformação institucional: *layering*, *drift*, *conversion*, *replacement* e *exhaustion*.

O modo de *layering* corresponde à adição de novos elementos a uma política sem eliminar os existentes, resultando em uma expansão incremental de objetivos ou instrumentos. O *drift* ocorre quando os objetivos de uma política mudam de direção sem que seus instrumentos sejam formalmente alterados, o que pode gerar desalinhamentos graduais. O *conversion* descreve situações em que instrumentos antigos passam a ser reinterpretados e utilizados de forma diferente, servindo a novos propósitos. O *replacement* envolve a substituição deliberada de instrumentos, instituições ou estruturas por novos elementos. Por fim, o *exhaustion* refere-se ao enfraquecimento progressivo de componentes da política até que deixem de operar efetivamente (Van Geet; Lenferink; Leendertse, 2019).

Esses modos de mudança permitem observar se a política evolui de forma adaptativa ou se tende à obsolescência. Uma trajetória de *layering* ou *conversion*, por exemplo, pode indicar aprendizado e expansão institucional, enquanto o *drift* e o *exhaustion* podem revelar perda de coerência e declínio de capacidade. Essa dimensão é fundamental para compreender a durabilidade e a flexibilidade das políticas, bem como os efeitos cumulativos das adaptações sobre seu desempenho (Van Geet; Lenferink; Leendertse, 2019).

3.3.5. Matriz de avaliação

A questão de pesquisa que orienta o trabalho é: quais são os principais determinantes da interrupção da trajetória escolar no Brasil em 2023 e em que medida o desenho do Programa Pé-de-Meia é adequado para enfrentar esse

problema? As perguntas avaliativas de cada dimensão foram formuladas de modo a permitir responder a essa questão, integrando a análise quantitativa da PNAD Contínua de 2023 e a análise qualitativa de documentos legais e literatura especializada. O Quadro 5 abaixo sintetiza as perguntas avaliativas relativas a cada dimensão e suas fontes de dados:

Quadro 5 - Matriz de avaliação

Dimensão	Pergunta avaliativa	Fonte de dados
Coerência	Os objetivos geral, específico e operacionais do Programa Pé-de-Meia estão logicamente alinhados entre si e derivam de forma consistente do diagnóstico do problema da interrupção da trajetória escolar?	Análise quantitativa da PNAD Contínua de 2023; Análise qualitativa dos instrumentos que institucionalizaram o programa.
Consistência	Os instrumentos e mecanismos de implementação do programa são complementares e produzem efeitos sinérgicos na promoção da permanência escolar, considerando também as relações com políticas conexas?	Análise qualitativa dos instrumentos que institucionalizaram o programa.
Congruência	Os instrumentos financeiros e operacionais do Programa Pé-de-Meia são adequados e suficientes para enfrentar as causas econômicas e não econômicas da interrupção escolar identificadas empiricamente?	Análise quantitativa da PNAD Contínua de 2023; Análise qualitativa dos instrumentos que institucionalizaram o programa.
Dinâmica institucional e evolução	O Programa Pé-de-Meia passou por mudanças que indicam processos de aprendizado e adaptação do desenho compatíveis com os modos de mudança institucional descritos por Van Geet, Lenferink e Leendertse (2019)?	Análise qualitativa dos instrumentos que institucionalizaram o programa.

Elaboração Própria

4. MARCO LÓGICO DO PROGRAMA PÉ-DE-MEIA

Este capítulo tem como finalidade sistematizar o desenho do Programa Pé-de-Meia a partir da metodologia do Marco Lógico, conforme orientações do Guia da Fundação João Pinheiro (2021). O capítulo está organizado em seis seções complementares. A primeira apresenta a contextualização do programa, situando sua criação, marcos normativos e principais características institucionais. Em seguida, a análise dos envolvidos identifica os atores institucionais e sociais responsáveis pela execução e governança do Pé-de-Meia, bem como seus papéis e mecanismos de coordenação. A terceira seção trata da análise do problema público, em que são descritas suas causas diretas e indiretas e seus efeitos sociais e econômicos. Na sequência, a definição de objetivos converte esses estados negativos em meios e fins desejáveis, projetando as transformações esperadas. A quinta seção realiza a análise de alternativas, examinando diferentes possibilidades de intervenção e justificando a estratégia de incentivos financeiros condicionados adotada pelo programa. Por fim, a sexta seção apresenta o Mapa de Processos e Resultados (MaPR), ferramenta utilizada para sintetizar de forma integrada a cadeia causal do programa, desde os recursos e atividades até os resultados e impactos esperados.

4.1. Contexto do programa

O Programa Pé-de-Meia foi instituído pela Medida Provisória nº 1.198, de 27 de novembro de 2023, posteriormente convertida na Lei nº 14.818, de 16 de janeiro de 2024. De acordo com o artigo 2º da referida lei, o programa tem como objetivos democratizar o acesso dos jovens ao ensino médio e estimular sua permanência, mitigar os efeitos das desigualdades sociais na permanência e na conclusão dessa etapa, reduzir as taxas de retenção, abandono e evasão escolar, promover a inclusão social pela educação, favorecer o desenvolvimento humano com atuação sobre determinantes estruturais da pobreza extrema e de sua reprodução intergeracional e estimular a mobilidade social (Brasil, 2023; Brasil 2024b)

O diagnóstico que fundamentou a criação do Programa Pé-de-Meia está apresentado na justificção do Projeto de Lei nº 54/2021, de autoria da deputada Tabata Amaral. O texto identifica a evasão e o abandono escolar no ensino médio como um dos principais desafios para a consolidação do direito à educação no Brasil e estrutura sua argumentação em torno dos efeitos econômicos e sociais da não conclusão da educação básica. O documento cita pesquisa conduzida pelo economista Ricardo Paes de Barros, segundo a qual, mantido o ritmo atual, 17,5% dos jovens que hoje têm 16 anos não completarão a educação básica. O custo social dessa não conclusão foi estimado em quatro dimensões: empregabilidade e remuneração, externalidades econômicas, longevidade com qualidade de vida e envolvimento com a violência. O estudo estima que o país perde anualmente R\$ 372 mil por jovem que não conclui a educação básica, em razão da redução de produtividade, da menor formalização no mercado de trabalho, da perda de anos de vida saudável e do maior risco de envolvimento em situações de violência (Brasil, 2021).

O diagnóstico reforça o argumento de que a conclusão da educação básica representa um investimento público de alto retorno econômico e social. Jovens com ensino médio completo, segundo o texto, vivem em média quatro anos a mais do que aqueles que não o concluem, permanecem por mais tempo empregados e com rendimentos mais altos e apresentam menor propensão à violência.(Brasil, 2021). Essa abordagem traduz o problema da evasão em termos de custos e benefícios, priorizando a dimensão econômica da permanência escolar e os ganhos individuais e coletivos decorrentes da conclusão do ensino médio

A justificção também recorre a dados do Relatório do 3º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação (PNE), elaborado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), para demonstrar que o Brasil se mantém distante da meta de universalizar o atendimento escolar da população de 15 a 17 anos até 2024. O relatório indica que, em 2019, 93% dos jovens dessa faixa etária frequentavam a escola, o que representa a exclusão de aproximadamente 680 mil estudantes, além de evidenciar que 1,9 milhão de jovens ainda cursavam o ensino fundamental. Esses dados revelam a existência de forte retenção e atraso escolar, o que impede o

cumprimento da meta de ter 85% dos jovens de 15 a 17 anos matriculados no ensino médio. A justificativa enfatiza ainda que as desigualdades regionais e socioeconômicas se mantêm significativas, com concentração da exclusão escolar entre jovens em situação de pobreza e extrema pobreza (Brasil, 2021).

O documento ainda destaca que, no plano internacional, o Brasil apresenta taxas de jovens fora da educação básica muito superiores às médias observadas nos países da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), sobretudo na etapa correspondente ao ensino médio. Essa constatação reforça a leitura de que o problema da evasão se concentra no período final da educação básica, quando a transição entre escola e trabalho se torna mais crítica. A pandemia de Covid-19 agravou essa situação: pesquisa Datafolha de 2020 indicou que cerca de quatro milhões de estudantes abandonaram a escola, sendo o ensino médio o nível mais afetado. Entre os que deixaram os estudos, 24% citaram motivos financeiros, evidenciando a relação direta entre vulnerabilidade econômica e abandono escolar (Brasil, 2021).

Além dos aspectos econômicos, a justificativa adota uma perspectiva comportamental da evasão escolar, baseada em evidências da economia da educação e da psicologia comportamental. Cita o conceito de “miopia juvenil”, utilizado por Pereira (2016) ao analisar o Programa Renda Melhor Jovem, para descrever a tendência de jovens subestimarem os benefícios de longo prazo da escolarização e priorizarem ganhos imediatos, como o ingresso precoce no mercado de trabalho. Nessa perspectiva, o incentivo financeiro proposto no Pé-de-Meia busca reduzir o custo de oportunidade de permanecer na escola e corrigir essa assimetria de percepção, estimulando o comprometimento dos jovens com a conclusão dos estudos (Brasil, 2021).

O projeto ancora-se, portanto, em uma racionalidade econômica e comportamental, segundo a qual a concessão de incentivos monetários condicionados à matrícula, frequência e conclusão escolar, modelo conhecido internacionalmente como Conditional Cash Transfer (CCT), pode reduzir a evasão ao alinhar estímulos financeiros imediatos com os benefícios futuros da escolarização. O texto faz referência a experiências semelhantes em países da América Latina, como o Jóvenes con Oportunidades, no México, e o Subsidios Condicionados a la Asistencia Escolar, na Colômbia, além do Programa Renda

Melhor Jovem, no estado do Rio de Janeiro. Também propõe medidas de desenho programático voltadas à eficácia do incentivo, como a abertura automática de contas individuais e o bloqueio parcial dos valores até a conclusão do ensino médio, buscando evitar que desistências precoces resultem na perda do objetivo central da política (Brasil, 2021).

O Decreto nº 11.901, de 18 de março de 2024, regulamentou a execução do programa, definindo de forma mais específica o público-alvo, as condicionalidades e os tipos de incentivo. No primeiro semestre de 2024, o programa foi voltado exclusivamente aos estudantes da rede pública pertencentes a famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família (Brasil, 2024a) Em agosto de 2024, com a publicação da Portaria Interministerial MEC/MF nº 8, o Pé-de-Meia foi expandido para todos os estudantes que possuíssem inscrição ativa no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico), com renda até meio salário mínimo, independentemente de serem beneficiários do Bolsa Família, incluindo também os alunos da Educação de Jovens e Adultos (EJA) (Brasil, 2024c).

Conforme disposto nesses instrumentos normativos, o Programa Pé-de-Meia é estruturado em quatro tipos de incentivos financeiros, cada um com critérios específicos para concessão. O Incentivo Matrícula, no valor de R\$200, é concedido, em ambas as modalidades, uma única vez ao longo do ano letivo, condicionado à efetivação da matrícula, sem possibilidade de novo pagamento em caso de transferência de escola, mudança de turno ou de modalidade de ensino (Brasil, 2024a; Brasil, 2024c).

O Incentivo Frequência exige que os estudantes mantenham uma taxa mínima de presença de 80% nas aulas para receber o benefício. No Ensino Regular, o pagamento ocorre em até dez parcelas mensais de R\$200, enquanto na EJA o benefício é concedido por até seis semestres letivos, com quatro parcelas mensais de R\$225 por semestre. No ano de 2024, especificamente, foram pagas até nove parcelas para os estudantes do Ensino Regular e até quatro para os da EJA, devido aos diferentes períodos de vigência para as duas modalidades (Brasil, 2024a; Brasil, 2024c).

O Incentivo Conclusão é disponibilizado ao término do ensino médio e tem o valor de R\$1.000 por etapa concluída, totalizando R\$3.000 para os estudantes

que iniciam o programa no primeiro ano do curso. No caso da EJA, cuja carga horária totaliza 1.200 horas, a primeira etapa é considerada concluída ao atingir 400 horas, a segunda ao alcançar 800 horas e a terceira ao completar 1.200 horas e/ou concluir o curso. Alternativamente, os estudantes da EJA que forem aprovados no Exame Nacional para Certificação de Competências de Jovens e Adultos (ENCCEJA) também terão direito ao benefício, desde que tenham cursado, no mínimo, 400 horas (Brasil, 2024a; Brasil, 2024c).

Por fim, o Incentivo ENEM, no valor de R\$200, é pago em parcela única aos estudantes concluintes do ensino médio que tenham participado do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), sendo a confirmação da participação realizada pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) e pelas redes estaduais de ensino que tiveram participação comprovada no ENEM. Esse dado será informado ao MEC pelo Inep e pelas redes estaduais de ensino (Brasil, 2024a; Brasil, 2024c).

O Quadro 6 abaixo sintetiza as principais informações dos diferentes tipos de incentivo que compõem o programa:

Quadro 6 - Características dos incentivos do programa Pé-de-Meia

Tipo de Incentivo	Ensino Regular	Educação de Jovens e Adultos (EJA)	Requisitos para Recebimento
Incentivo Matrícula	R\$200 pagos uma única vez ao longo do ano, mediante matrícula efetivada. Não há novo pagamento por transferência ou mudança de turno/modalidade.	Mesma regra do Ensino Regular.	Estar matriculado em escola pública e ter inscrição no Cadastro Único (CadÚnico) como membro de família com renda de até meio salário mínimo per capita
Incentivo Frequência	Até 10 parcelas mensais de R\$200. Especificamente em 2024, foram pagas no máximo 9 parcelas, pois foi o primeiro ano de implementação do programa.	Até 4 parcelas mensais, por no máximo 6 semestres, com o valor de R\$225, também condicionadas à frequência mínima de 80%. Em 2024, até 4 parcelas foram pagas.	Cumprimento da frequência mínima mensal de 80% nas aulas.

Tipo de Incentivo	Ensino Regular	Educação de Jovens e Adultos (EJA)	Requisitos para Recebimento
Incentivo Conclusão	R\$1.000 por etapa concluída (1º, 2º e 3º anos), totalizando R\$3.000.	R\$1.000 por cada 400 horas concluídas (até 1.200h) ou aprovação no ENCCEJA com no mínimo 400h cursadas na modalidade EJA.	Os valores recebidos ao longo das etapas do ensino compõem um saldo financeiro que somente poderá ser sacado pelo estudante após a conclusão do ensino médio.
Incentivo ENEM	R\$200 pagos em parcela única a estudantes concluintes que participarem do ENEM.	Mesma regra do Ensino Regular, aplicada a concluintes do EJA que participarem do ENEM.	Conclusão do ensino médio e participação confirmada no ENEM (verificada pelo INEP e pelas redes estaduais).

Fonte: Brasil, 2024a e Brasil 2024c; Elaboração Própria.

Os critérios de elegibilidade incluem matrícula ativa na rede pública, idade entre 14 e 24 anos, inscrição ativa no CadÚnico realizada até 15 de junho de 2024 e renda familiar per capita de até meio salário mínimo. Não são elegíveis os estudantes cadastrados como família unipessoal no CadÚnico. É também exigida inscrição regular no Cadastro de Pessoa Física (CPF) e o cumprimento das condicionalidades de matrícula, frequência e aprovação escolar (Brasil, 2024a; Brasil, 2024c)

4.2. Análise de Envolvidos

De acordo com o guia para a construção do Marco Lógico da Fundação João Pinheiro (2021), a análise dos envolvidos tem como finalidade identificar os principais atores institucionais e sociais relacionados à política pública, bem como seus interesses, recursos, percepções e formas de atuação. Essa etapa busca compreender o contexto de interações e de poder no qual a política se insere, de modo a antecipar possíveis sinergias, sobreposições e desafios de coordenação que possam afetar sua implementação. A análise aqui desenvolvida baseia-se exclusivamente em documentos oficiais e fontes secundárias, o que impõe limitações quanto à identificação de percepções e interações empíricas entre os

atores. Por essa razão, optou-se por um enfoque que combina a descrição formal das atribuições previstas nos normativos com uma interpretação analítica das dinâmicas de cooperação e dos papéis desempenhados por cada participante.

No caso do Programa Pé-de-Meia, a análise revela que os atores envolvidos compartilham interesses amplamente convergentes, centrados na ampliação do acesso, da permanência e da conclusão escolar no ensino médio. Essa convergência de propósitos reduz a probabilidade de conflitos diretos, mas, ao mesmo tempo, a complexidade da governança, que envolve múltiplos órgãos federais, instituições financeiras e redes estaduais e municipais, torna a implementação potencialmente desafiadora e dependente de mecanismos sólidos de coordenação.

No âmbito federal, o Ministério da Educação (MEC) é o principal ator responsável pela formulação normativa, coordenação geral e acompanhamento do programa. Seu interesse central é garantir o alcance dos objetivos de acesso, permanência e conclusão escolar previstos em lei. Dispõe de autoridade técnica e regulatória, base de dados educacionais e capacidade de articulação com as redes estaduais, distrital e municipais. Atua como órgão gestor e coordenador do Comitê Gestor do Programa Pé-de-Meia, responsável por definir critérios de elegibilidade, valores dos incentivos e diretrizes operacionais, bem como do Comitê de Participação do Fundo para gerir um fundo de natureza privada que foi criado para custear os incentivos financeiros do programa (Brasil, 2024a; 2024b).

O Ministério da Fazenda (MF) participa da estrutura de governança como responsável pela sustentabilidade financeira do programa e integra tanto o Comitê Gestor quanto o Comitê de Participação do Fundo, o que lhe confere papel estratégico de controle e acompanhamento da execução financeira. A Casa Civil da Presidência da República atua na coordenação interministerial e na coerência das políticas federais, participando de ambos os comitês e exercendo função de alinhamento político e de monitoramento das prioridades governamentais. Seu papel é garantir a compatibilidade do Pé-de-Meia com a estratégia nacional de inclusão e mobilidade social, sendo um ator de coordenação política e institucional (Brasil, 2024b).

O Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS), gestor do Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico),

contribui para a focalização do público-alvo. Embora não exerça atribuições operacionais diretas, sua principal função é disponibilizar e manter atualizadas as informações que permitem identificar os estudantes elegíveis e verificar os critérios de renda (Brasil, 2024b).

A Caixa Econômica Federal, designada como agente financeiro oficial, é responsável pela abertura automática das contas digitais e pela execução dos pagamentos dos incentivos conforme o § 2º, Art. 5º, da Lei 14.818 (Brasil, 2024b). Seu papel é assegurar a efetividade operacional e a confiabilidade do sistema de pagamentos, contribuindo também para a inclusão financeira dos estudantes. Dispõe de ampla infraestrutura tecnológica e capilaridade bancária, o que constitui seu principal recurso para a atuação na execução do programa.

Em nível subnacional, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios possuem papel essencial na implementação do Pé-de-Meia. A legislação estabelece que esses entes devem colaborar com o MEC por meio do compartilhamento de informações e da assinatura de termos de compromisso (Brasil, 2024b). Suas secretarias de educação concentram capacidades administrativas e pedagógicas, bem como sistemas de gestão escolar e proximidade com o público-alvo. O interesse desses entes é fortalecer as políticas de permanência e reduzir as desigualdades no acesso e conclusão do ensino médio, considerando as particularidades regionais.

O fluxo de informações entre as redes de ensino e o Ministério da Educação é operacionalizado por meio do Sistema Gestão Presente (SGP), desenvolvido pelo Núcleo de Excelência em Tecnologias Sociais (NEES/UFAL) em parceria com o MEC. O sistema integra dados educacionais em nível nacional e centraliza as informações de matrícula, frequência e conclusão enviadas pelos entes federados. No âmbito do Programa Pé-de-Meia, o SGP realiza o cruzamento dessas informações com o Cadastro Único (CadÚnico), autorizando os pagamentos aos beneficiários que cumprirem as condicionalidades e garantindo maior precisão e transparência na execução do programa (Peres; Silva; Fernandes, 2025).

Posteriormente, a atuação dos entes subnacionais passou a ser complementada pela Iniciativa Rumo Certo, elaborada pelo MEC e articulada diretamente ao Programa Pé-de-Meia. Trata-se de uma estratégia pedagógica e

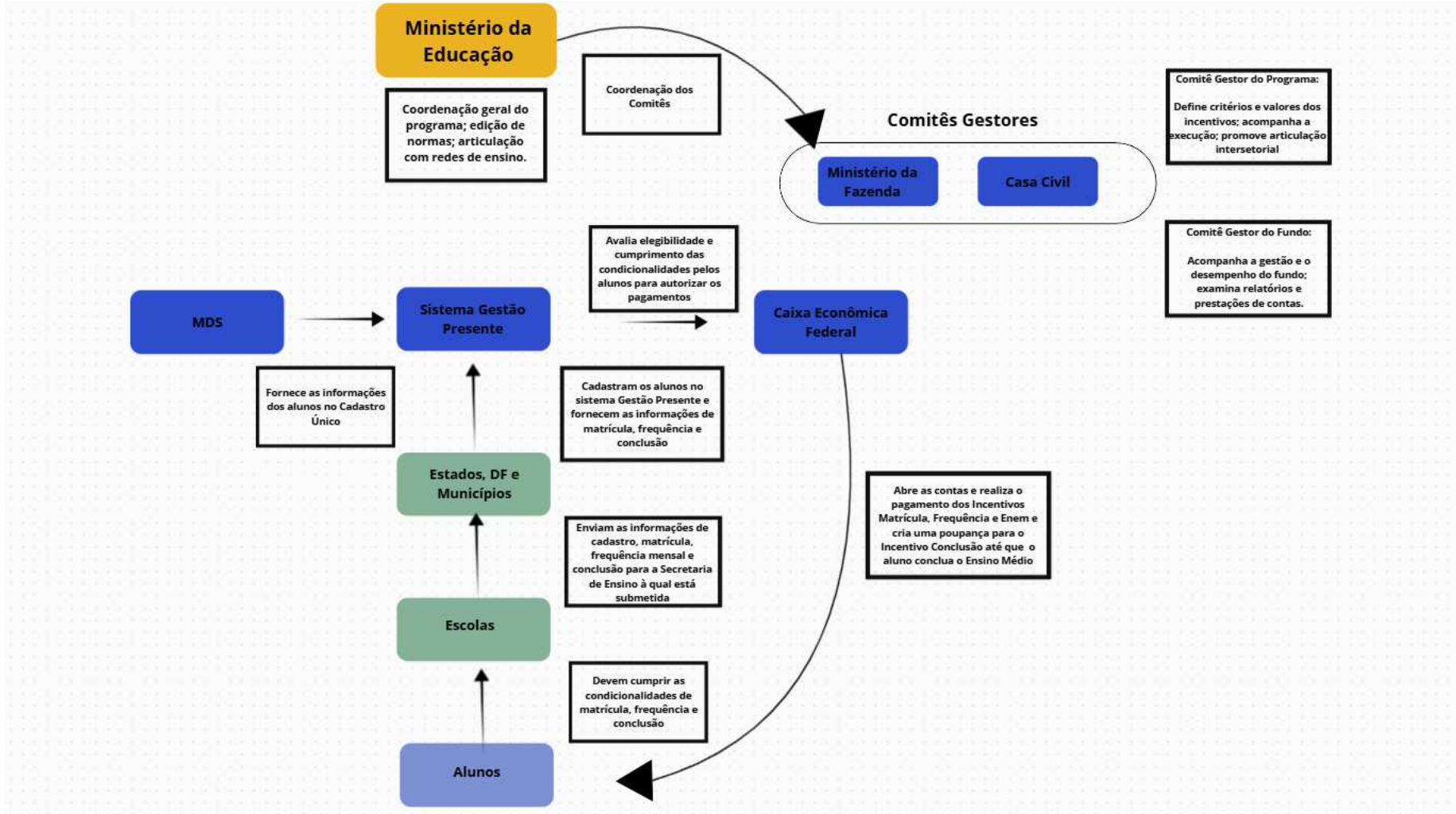
de gestão voltada à prevenção da evasão e ao acompanhamento de estudantes em risco de abandono, desenvolvida de forma integrada ao incentivo financeiro-educacional. O Rumo Certo amplia o escopo da política ao propor uma abordagem preventiva e intersetorial, em que as redes estaduais e municipais devem instituir equipes técnicas, realizar busca ativa e acompanhar sistematicamente os casos de risco (Brasil, [s.d.]).

As escolas públicas são o núcleo operacional da política. Dispõem de corpo docente, equipes gestoras e infraestrutura física que lhes permitem acompanhar o cotidiano dos estudantes e identificar precocemente situações de risco. Seu interesse é assegurar a matrícula, a frequência e o aprendizado, reduzindo os casos de abandono e reprovação. Segundo as orientações do Pé-de-Meia na Escola – Iniciativa Rumo Certo (Brasil, [s.d.]), as escolas devem desenvolver ações de escuta ativa, planos de acompanhamento individualizado e estratégias de mobilização das famílias e da comunidade escolar, atuando como elo fundamental entre as normas do programa e sua execução cotidiana.

As famílias dos beneficiários exercem papel complementar na efetividade do programa. Embora não tenham atribuições formais nos dispositivos legais, o MEC reconhece sua importância como parceiras das escolas e corresponsáveis pela permanência escolar. O documento Iniciativa Rumo Certo (Brasil, [s.d.]) recomenda que as escolas mantenham diálogo constante com as famílias e envolvam-nas na construção dos planos de apoio aos estudantes, de modo a fortalecer o vínculo entre lar e escola.

Os estudantes são os beneficiários diretos do programa e, simultaneamente, agentes centrais de sua efetividade. Possuem o interesse de concluir o ensino médio e obter apoio financeiro, e sua principal obrigação é o cumprimento das condicionalidades de matrícula, frequência e conclusão. As orientações do MEC (Brasil, [s.d.]) enfatizam que devem ser reconhecidos como sujeitos ativos do processo educacional, devendo participar de momentos de escuta e protagonismo estudantil. A Figura 3 a seguir sistematiza a forma como o programa Pé-de-Meia é operado a partir da atuação de seus diversos atores:

Figura 3 - Sistematização da governança do Pé-de-Meia



Elaboração Própria

4.3. Identificação e Análise do Problema

A identificação e análise do problema é o segundo passo da construção do Marco Lógico e tem como objetivo explicitar a situação que motiva a intervenção pública, suas causas e consequências, conforme orienta o guia da Fundação João Pinheiro (2021). A partir dessa estrutura analítica, foi possível representar graficamente, por meio da árvore de problemas, os fatores que explicam a formulação do Programa Pé-de-Meia, tendo como ponto de partida a leitura contida na justificção do Projeto de Lei nº 54/2021, complementada pela literatura especializada sobre evasão e abandono escolar no Brasil, abordada no referencial teórico.

O problema central identificado é o de altas taxas de evasão e abandono escolar no ensino médio público entre jovens de baixa renda. Essa situação é apresentada de forma direta no diagnóstico, que reconhece a interrupção da trajetória escolar como um dos principais desafios educacionais do país e associa o fenômeno a fatores socioeconômicos e comportamentais. O texto enfatiza que a evasão está concentrada entre os jovens em situação de vulnerabilidade socioeconômica, especialmente aqueles que precisam ingressar precocemente no mercado de trabalho, e que essa realidade produz perdas significativas em termos de empregabilidade, renda, longevidade e segurança social. Assim, o problema é formulado como um obstáculo tanto à efetivação do direito à educação quanto ao desenvolvimento econômico e social.

A primeira causa direta é composta pelas condições socioeconômicas adversas que pressionam o ingresso precoce no mercado de trabalho. Essa explicação aparece explicitamente no diagnóstico do projeto de lei, que associa o abandono escolar à vulnerabilidade econômica e à necessidade de complementar a renda familiar. Pesquisas de Neri (2009), Filho e Araújo (2017) e Salata (2019) corroboram essa interpretação ao demonstrarem que a necessidade de trabalhar é um dos principais fatores objetivos do abandono entre adolescentes e jovens.

Entre as causas indiretas associadas a essa dimensão está a baixa valorização da educação frente a necessidades imediatas de subsistência e segurança, que expressa o peso das urgências materiais sobre a escolha entre

escola e trabalho. O diagnóstico do projeto de lei menciona a “miopia juvenil”, conceito de Pereira (2016), para descrever a tendência de subestimar os benefícios de longo prazo da escolarização e a priorização de ganhos imediatos, como o trabalho e a renda. As condições socioeconômicas adversas que pressionam a necessidade de ingresso no mercado de trabalho também estão enraizadas na persistência da pobreza e da desigualdade de renda entre famílias com jovens em idade escolar, que condiciona o horizonte de expectativas e limita a valorização do estudo como investimento de longo prazo (Brasil, 2021; Salata, 2019).

A segunda causa direta associada ao problema é a desmotivação e baixa atratividade do ensino médio, que por sua vez, guarda relação com aspectos como o currículo pouco conectado à realidade e aos interesses dos jovens e as metodologias de ensino pouco engajadoras, que reforçam o desinteresse e a distância entre a escola e o cotidiano dos estudantes. Embora essa dimensão do problema não seja explicitamente abordada no diagnóstico do programa, Filho e Araújo (2017) apontam o desinteresse diante de conteúdos escolares descontextualizados como fator que contribui para a saída dos estudantes do sistema educacional

Outra causa direta identificada é a ausência de suporte familiar e responsabilidades domésticas precoces. Ainda que essa dimensão também não apareça nos documentos oficiais do programa, ela é amplamente documentada na literatura. Entre as causas indiretas associadas está a insuficiência de políticas públicas de cuidado e apoio às famílias, como creches, serviços de assistência social e iniciativas comunitárias. A ausência desses mecanismos amplia a vulnerabilidade social e transfere às famílias, já sobrecarregadas, a responsabilidade exclusiva de conciliar o trabalho não remunerado com as atividades escolares. Filho e Araújo (2017) e Salata (2019) destacam como a falta de incentivo parental reduz o tempo e a disponibilidade dos jovens para o estudo e, além disso, Machado e Müller (2018) discorrem sobre como essa sobrecarga recai de forma proporcional sobre as mulheres, que assumem precocemente tarefas domésticas e de cuidado, o que as afasta da escola e limita suas oportunidades de inserção produtiva e educacional.

A última causa direta é a defasagem e o atraso escolar acumulado que dificulta a progressão no ensino médio, relacionada ao histórico de fracasso escolar e de desigualdade de aprendizagem que marca o percurso de muitos estudantes da rede pública. Essa dimensão é amplamente discutida na literatura, especialmente em Santos e Albuquerque (2019) e Filho e Araújo (2017), que mostram que escolas com altas taxas de repetência e distorção idade-série tendem a apresentar maiores índices de evasão. A defasagem e o atraso escolar no ensino médio muitas vezes estão associados ao próprio fracasso escolar prévio (repetência e retenção) e a falta de apoio pedagógico individualizado (reforço, tutoria e recuperação), que ampliam as desigualdades dentro da escola e desestimulam o aluno que acumula dificuldades ao longo da trajetória.

Embora a árvore de problemas seja útil para sistematizar e organizar os elementos centrais do diagnóstico, ela não capta plenamente a interdependência entre as causas. As dimensões identificadas não atuam de forma isolada: a defasagem e o atraso escolar, por exemplo, frequentemente se relacionam à falta de suporte familiar, às desigualdades socioeconômicas e às pressões associadas à inserção precoce no trabalho, que por sua vez contribuem para o surgimento de desmotivação e para a percepção negativa sobre a escola. A ferramenta permite visualizar a cadeia lógica do problema, mas não representa de maneira adequada as inter-relações complexas entre fatores pedagógicos, familiares, econômicos e subjetivos que, na prática, se sobrepõem e se retroalimentam. Reconhecer essa dinâmica é importante para compreender que a interrupção da trajetória escolar resulta de um conjunto articulado de condicionantes e não de causas diversas que se manifestam de forma isolada.

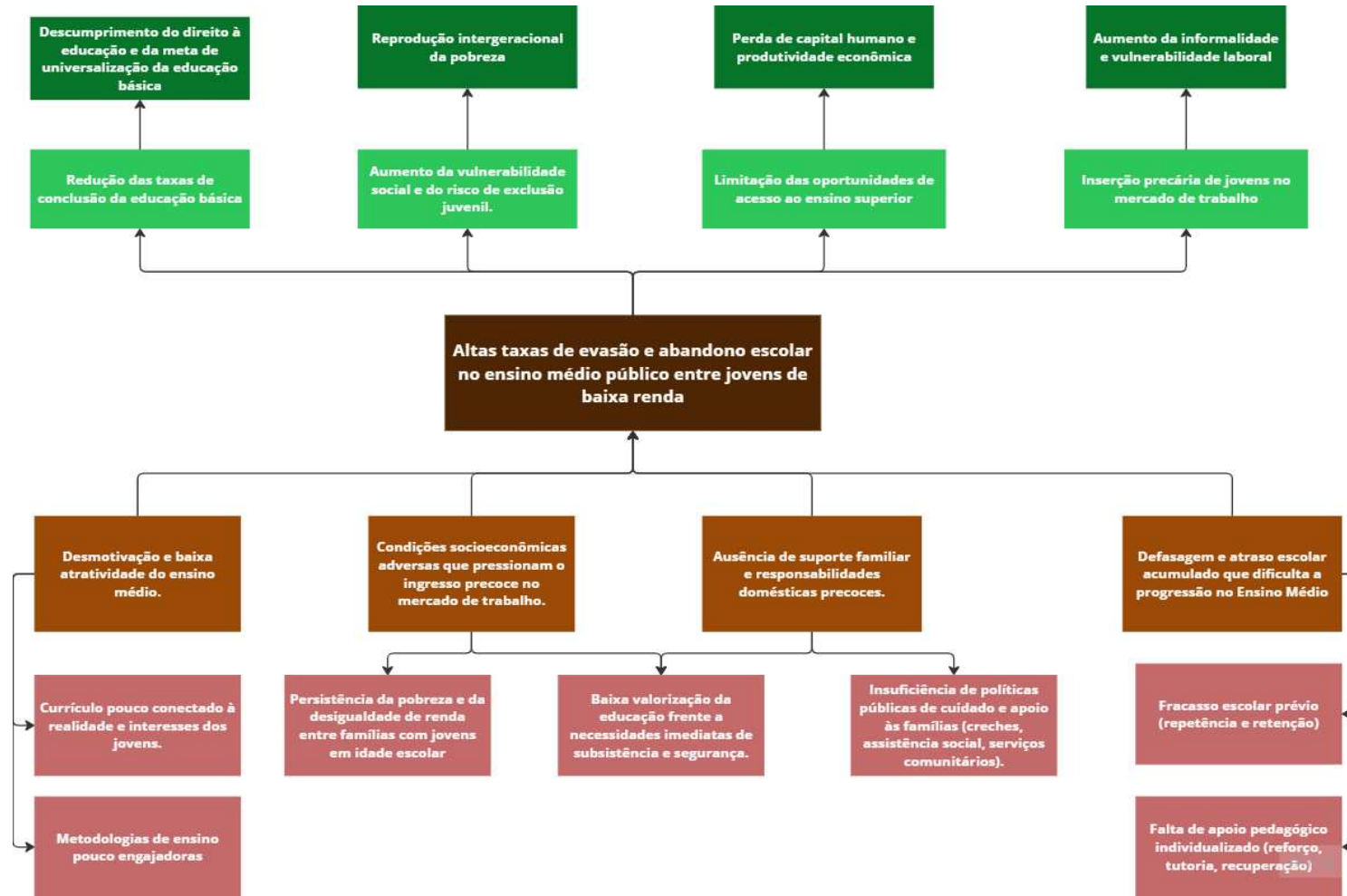
Os efeitos diretos decorrentes desse conjunto de causas expressam o impacto imediato da evasão e do abandono sobre os indivíduos e sobre o sistema educacional. Entre eles, destacam-se a inserção precária de jovens no mercado de trabalho, a limitação das oportunidades de acesso ao ensino superior, o aumento da vulnerabilidade social e do risco de exclusão juvenil e a redução das taxas de conclusão da educação básica. Esses efeitos são consistentes com o diagnóstico apresentado no PL (Brasil, 2021), que aponta que os jovens que não concluem a educação básica enfrentam menor empregabilidade, maior

informalidade e rendimentos mais baixos, além de menor expectativa de vida e maior exposição à violência.

Em um nível mais amplo, os efeitos indiretos revelam as consequências estruturais e de longo prazo relacionadas ao problema. O aumento da informalidade e da vulnerabilidade laboral, a perda de capital humano e produtividade econômica, a reprodução intergeracional da pobreza e o descumprimento do direito à educação e da meta de universalização da educação básica configuram o conjunto de resultados indesejados que perpetuam as desigualdades sociais e comprometem o desenvolvimento sustentável. Esses efeitos violam os princípios do artigo 205 da Constituição Federal de 1988, que estabelece a educação como direito de todos e dever do Estado, e contrária à meta 7 do Plano Nacional de Educação de 2014, que determina a universalização do ensino médio e a regularização do fluxo escolar.

Desse modo, a árvore de problemas, explicitada na Figura 4, evidencia que o abandono e a evasão escolar no ensino médio público entre jovens de baixa renda resultam da interação entre fatores econômicos, pedagógicos, familiares e institucionais. Enquanto o diagnóstico do Projeto de Lei nº 54/2021 centra-se nos aspectos econômicos e comportamentais, a literatura amplia a compreensão do fenômeno, demonstrando que ele se sustenta em desigualdades históricas e estruturais. Essa leitura reforça a necessidade de políticas intersetoriais que combinem incentivos financeiros com estratégias pedagógicas, de cuidado e de apoio às famílias, de modo a enfrentar as múltiplas causas que alimentam o problema público identificado.

Figura 4 - Árvore de problemas do programa Pé-de-Meia



Elaboração Própria

4.4. Definição de objetivos

A elaboração da árvore de objetivos (Figura 5) tem como finalidade projetar a situação desejada a partir da transformação das causas e efeitos negativos anteriormente identificados em proposições positivas e alcançáveis (Fundação João Pinheiro, 2021). Assim, o problema das altas taxas de evasão e abandono escolar no ensino médio público entre jovens de baixa renda converte-se no objetivo central de aumentar o acesso, a permanência e a conclusão escolar no ensino médio público entre jovens de baixa renda.

Os meios diretos para alcançar esse objetivo correspondem às estratégias que incidem sobre as causas mais imediatas da evasão escolar. Entre eles, destacam-se: o aumento da atratividade e da relevância percebida do ensino médio, a melhoria das condições socioeconômicas das famílias, a ampliação do suporte familiar e comunitário aos estudantes e a redução da defasagem e do atraso escolar, de modo a promover trajetórias contínuas de aprendizado. Essas estratégias representam dimensões complementares da intervenção: pedagógica, econômica, social e institucional.

Associados a esses meios diretos, encontram-se os meios indiretos, que fortalecem as condições para a efetividade das ações principais. O aumento da atratividade e da relevância do ensino médio depende, entre outros fatores, do desenvolvimento de currículos mais conectados à realidade e aos interesses dos jovens e da adoção de práticas pedagógicas inovadoras e participativas, capazes de tornar o processo educativo mais significativo e próximo das experiências cotidianas dos estudantes.

A melhoria das condições socioeconômicas das famílias, por sua vez, se relaciona à redução das desigualdades de renda e ao fortalecimento das políticas de proteção social, de modo a diminuir a pressão pelo ingresso precoce no mercado de trabalho. Também se associa ao reforço da valorização da educação frente às pressões econômicas e sociais de curto prazo, promovendo uma mudança simbólica e material que reposiciona a escola como prioridade nas estratégias familiares. Esse último meio também está articulado à ampliação do suporte familiar e comunitário aos estudantes, que pode ser favorecida pela

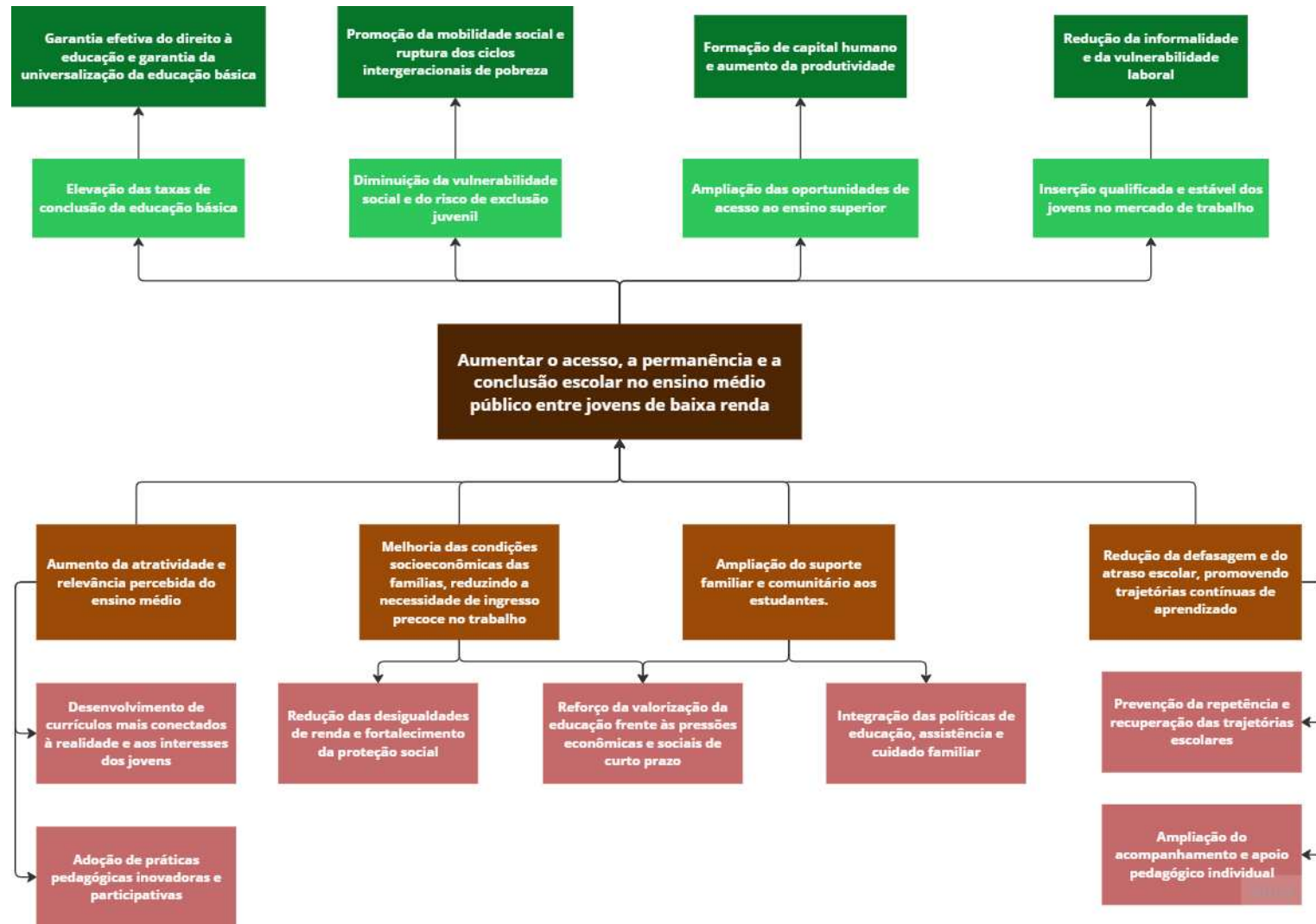
integração entre políticas de educação, assistência e cuidado familiar, garantindo um acompanhamento mais próximo e contínuo das trajetórias escolares e uma diminuição da responsabilização, especialmente feminina, por atividades de cuidado não remuneradas.

Por fim, a redução da defasagem e do atraso escolar pressupõe ações voltadas à prevenção da repetência e à recuperação das trajetórias interrompidas, bem como a ampliação do acompanhamento e do apoio pedagógico individual, por meio de reforço, tutoria e estratégias personalizadas de aprendizagem.

O alcance desses meios contribui para a consecução dos fins diretos da intervenção, que incluem: a elevação das taxas de conclusão da educação básica, a diminuição da vulnerabilidade social e do risco de exclusão juvenil, a ampliação das oportunidades de acesso ao ensino superior e a inserção qualificada e estável dos jovens no mercado de trabalho.

Esses fins diretos, por sua vez, estão associados a fins indiretos de natureza mais estrutural, os quais expressam o impacto de longo prazo esperado pelo Programa Pé-de-Meia. A elevação das taxas de conclusão da educação básica está vinculada à garantia efetiva do direito à educação e à universalização do ensino médio, conforme os princípios constitucionais e as metas do Plano Nacional de Educação (PNE). A diminuição da vulnerabilidade social e da exclusão juvenil se relaciona à promoção da mobilidade social e à ruptura dos ciclos intergeracionais de pobreza, em consonância com o objetivo legal de atuar sobre os determinantes estruturais da pobreza extrema (Brasil, 2024). Já a ampliação das oportunidades de acesso ao ensino superior contribui para a formação de capital humano e o aumento da produtividade econômica, enquanto a inserção qualificada e estável dos jovens no mercado de trabalho pode favorecer a redução da informalidade e da vulnerabilidade laboral, efeitos que, embora não explicitados na legislação do programa, correspondem às externalidades econômicas e sociais destacadas no diagnóstico que fundamentou sua criação (Brasil, 2021).

Figura 5 - Árvore de objetivos do programa Pé-de-Meia



Elaboração Própria

4.5. Análise de Alternativas

A etapa de análise de alternativas tem por finalidade identificar e comparar diferentes caminhos possíveis para enfrentar o problema identificado, avaliando suas vantagens, limitações e condições de viabilidade. Conforme orienta o guia da metodologia do Marco Lógico da Fundação João Pinheiro (2021), esse processo consiste em examinar o conjunto de opções de política que poderiam contribuir para a superação das causas centrais do problema, de modo a fundamentar a escolha da estratégia mais adequada à realidade institucional e orçamentária do programa. A seleção da alternativa deve considerar critérios de eficácia, eficiência, efetividade, viabilidade técnica e sustentabilidade financeira, articulando coerência entre os meios e os fins propostos.

No presente trabalho, a análise das alternativas foi realizada com base em informações documentais e dados secundários, o que limita a aplicação direta de critérios quantitativos de priorização. Dessa forma, a comparação das opções se apoia em uma apreciação qualitativa de suas características, fundamentada em evidências empíricas e em relatórios que abordam os desafios do ensino médio brasileiro. O objetivo é compreender as razões que sustentam a escolha da estratégia de transferência condicionada de renda adotada pelo Programa Pé-de-Meia, destacando suas potencialidades e limites no enfrentamento das causas da interrupção da trajetória escolar.

A primeira alternativa seria a ampliação da oferta e da qualidade do ensino médio público, por meio de investimentos em infraestrutura, valorização e formação docente, aumento da carga horária e atualização curricular. Essa alternativa atua sobre causas estruturais e pedagógicas da interrupção da trajetória escolar, como a desmotivação e o baixo engajamento dos estudantes. O relatório do Banco Mundial e do Banco Interamericano de Desenvolvimento produzido por Herrán e Rodríguez (2000) apresenta essa linha de ação como parte de um “menu de políticas” voltadas à expansão do acesso e à melhoria da qualidade e da eficiência do ensino médio. O documento destaca que medidas dessa natureza têm alto potencial de impacto no longo prazo, mas demandam forte coordenação entre níveis de governo e elevados recursos financeiros. Em complemento, o relatório da OCDE (2021) identifica a fragmentação da

governança e a heterogeneidade das redes estaduais como fatores que dificultam a implementação de reformas estruturais, reforçando que o desafio da qualidade e da equidade permanece atual. Assim, embora altamente relevante, essa alternativa exige tempo e capacidades institucionais consolidadas para alcançar resultados consistentes.

A segunda alternativa envolveria a expansão das políticas de assistência social e apoio familiar, com integração entre educação, assistência e saúde, ampliação de creches e serviços de cuidado, e fortalecimento de mecanismos de acompanhamento das famílias em situação de vulnerabilidade. Essa abordagem incide sobre causas indiretas da evasão e do abandono, como as responsabilidades domésticas precoces e a ausência de suporte familiar e comunitário aos estudantes. A Choi (2006), em seu relatório *Integration of Care and Education: The Challenge in Brazil*, enfatiza que a falta de políticas integradas de cuidado e educação contribui para a sobrecarga das famílias, especialmente das mulheres, e compromete a permanência escolar de crianças e jovens em contextos de pobreza. A autora defende a articulação entre políticas educacionais e de proteção social como condição para enfrentar os determinantes não escolares da evasão. Entretanto, a implementação dessa alternativa requer elevada capacidade de coordenação intersetorial e cooperação federativa, o que se apresenta como um desafio particular em países de grande extensão territorial e forte descentralização administrativa, como o Brasil.

No caso do Programa Pé-de-Meia, a estratégia adotada consiste na implementação de incentivos financeiros condicionados à matrícula, à frequência e à conclusão escolar. Essa estratégia é operacionalizada por meio de transferências diretas aos estudantes, associadas a condicionalidades educacionais e à abertura automática de contas digitais (Brasil, 2024a; Brasil, 2024c). Trata-se de uma abordagem alinhada ao modelo das Conditional Cash Transfers (CCTs), cuja eficácia em contextos de vulnerabilidade foi demonstrada por experiências internacionais, como o Jóvenes con Oportunidades (México) e o Subsidios Condicionados a la Asistencia Escolar (Colômbia), ambos citados na justificativa do Projeto de Lei nº 54/2021 (Brasil, 2021). Esse tipo de política busca reduzir o custo de oportunidade de estudar e reforçar o vínculo entre renda e permanência escolar, atuando sobre fatores econômicos imediatos que

pressionam o ingresso precoce no mercado de trabalho. No caso brasileiro, a estratégia segue a tradição das políticas de transferência condicionada de renda, mas introduz uma ênfase específica no ensino médio, com foco na conclusão e na mobilidade social.

Apesar de sua elevada viabilidade técnica e financeira, a estratégia apresenta limitações e supõe a existência ou criação de um conjunto de condições. O incentivo monetário, por si só, não enfrenta de forma suficiente as causas pedagógicas e estruturais da interrupção da trajetória escolar apontadas no referencial teórico, como a baixa atratividade curricular, o desinteresse, a defasagem idade-série e outros problemas intraescolares e organizacionais. Além disso, sua efetividade depende de um fluxo eficiente de informações entre redes de ensino, o Ministério da Educação e a instituição financeira responsável pelos pagamentos, o que requer governança interinstitucional sólida e mecanismos contínuos de monitoramento. Ainda assim, a adoção dessa alternativa mostra-se coerente com o diagnóstico do Projeto de Lei nº 54/2021 e com as recomendações de organismos internacionais, que reconhecem a necessidade de políticas focalizadas e de impacto rápido para mitigar os efeitos imediatos da desigualdade educacional, sem perder de vista a urgência de reformas estruturais de longo prazo.

Dessa forma, a análise das alternativas evidencia que a estratégia adotada pelo Programa Pé-de-Meia privilegia a mitigação dos fatores econômicos diretos associados à evasão e ao abandono, oferecendo um incentivo financeiro que busca reduzir as barreiras de acesso e permanência no ensino médio. Embora não substitua políticas mais amplas de melhoria da qualidade educacional, a abordagem demonstra coerência com o diagnóstico e com o contexto institucional brasileiro, caracterizado por restrições fiscais, heterogeneidade federativa e urgência social. Assim, a transferência condicionada de renda voltada à permanência escolar configura-se como uma resposta pragmática e politicamente viável a um problema persistente, ainda que demande complementação com políticas estruturais de qualidade e equidade.

O Quadro 7 sintetiza as principais informações sobre as três alternativas supracitadas:

Quadro 7 - Análise de alternativas

Alternativa	Principais Ações	Vantagens	Limitações	Viabilidade
1. Ampliação da oferta e qualidade do ensino médio público	Investimentos em infraestrutura escolar; contratação e formação de professores; ampliação da carga horária; inovação pedagógica; reforço escolar e tutoria.	Atua sobre causas estruturais e pedagógicas da evasão; melhora a atratividade e o desempenho escolar; efeitos sustentáveis no longo prazo.	Alto custo fiscal e de implementação; resultados de longo prazo; depende de forte coordenação entre União, estados e municípios.	Média – Requer investimento continuado e capacidade de gestão descentralizada.
2. Expansão de políticas de assistência social e apoio familiar	Integração entre educação, assistência social e saúde; ampliação de creches e serviços de cuidado; acompanhamento de famílias vulneráveis; fortalecimento do CadÚnico.	Atua sobre vulnerabilidades sociais; reduz barreiras indiretas à frequência; promove articulação intersetorial.	Menor efeito direto sobre a evasão escolar; complexidade operacional e necessidade de alta coordenação federativa.	Média – Exige integração institucional e alinhamento entre esferas federativas.
3. Implementação de incentivos financeiros condicionados à matrícula, frequência e conclusão escolar (estratégia adotada)	Transferência direta de recursos aos estudantes por meio de incentivos de matrícula, frequência, conclusão e ENEM; vinculação a condicionalidades; abertura automática de contas digitais.	Enfrenta causas econômicas diretas da evasão; efeito rápido sobre permanência; alto potencial de focalização; boa aceitação social e política.	Não aborda causas pedagógicas e estruturais; impacto limitado sobre fatores motivacionais e territoriais; depende de fluxo eficiente de informações e pagamentos.	Alta – Elevada viabilidade técnica e financeira; base em experiências consolidadas de transferências condicionadas.

Elaboração Própria

A comparação entre as alternativas de intervenção permite avaliar sua adequação ao problema diagnosticado, com base em critérios de eficácia, eficiência, viabilidade institucional, sustentabilidade financeira, tempo de implementação e coerência com o diagnóstico, conforme orienta guia do Marco

Lógico (Fundação João Pinheiro, 2021). No presente trabalho, essa avaliação tem caráter qualitativo, fundamentada nos documentos oficiais e na literatura sobre políticas educacionais e de transferência condicionada de renda, uma vez que a utilização de dados secundários não permite aplicar critérios quantitativos de mensuração.

No que se refere à eficácia, a ampliação da qualidade da escola apresenta alto potencial de impacto sobre a interrupção da trajetória escolar, mas seus resultados são de longo prazo e dependem de mudanças estruturais na oferta e no currículo (Herran; Rodriguez, 2000). A alternativa de proteção social e apoio familiar atua sobre causas indiretas, com eficácia média, ao reduzir vulnerabilidades e melhorar o ambiente familiar e comunitário, mas também se concretiza no longo prazo (Choi, 2006). Já a estratégia de incentivo financeiro condicionado apresenta efeitos imediatos, ao incidir sobre os fatores econômicos que pressionam o abandono e oferecer estímulo direto à permanência.

Quanto à eficiência, o incentivo financeiro se destaca por utilizar estruturas pré-existentes, como o Cadastro Único e a rede da Caixa Econômica Federal, o que reduz custos administrativos e permite ampla cobertura. As políticas de qualidade das escolas e proteção social exigem investimentos mais altos e apresentam resultados de longo prazo, o que limita sua relação custo-benefício no curto prazo.

No critério de viabilidade institucional, as reformas de qualidade enfrentam desafios de coordenação federativa e de capacidade administrativa descentralizada (OCDE, 2021), enquanto as ações de proteção social requerem articulação intersetorial complexa (Choi, 2006). A política de incentivo financeiro apresenta maior viabilidade técnica, pois é centralizada no Ministério da Educação, apoiada por arranjos institucionais já consolidados.

A sustentabilidade financeira também favorece a alternativa dos incentivos condicionados, sustentada por um fundo específico de financiamento, previsto na Lei nº 14.818/2024. As demais dependeriam de dotações orçamentárias contínuas em diferentes esferas de governo, mais vulneráveis a restrições fiscais e à descontinuidade política.

Embora as três alternativas apresentem potencial de contribuição para o enfrentamento do problema público, elas diferem significativamente no horizonte

temporal de seus efeitos. No caso das alternativas voltadas à melhoria da qualidade da oferta educacional e à ampliação das políticas de proteção social, os impactos tendem a se materializar apenas no médio e longo prazo, dadas as mudanças estruturais, institucionais e intersetoriais que exigem. Comparativamente, a estratégia de incentivos financeiros condicionados adotada pelo Programa Pé-de-Meia apresenta maior capacidade de produzir efeitos mais imediatos e de operar com menor complexidade de implementação. Esse contraste evidencia um trade-off importante: ao mesmo tempo em que oferece respostas rápidas e de implantação relativamente simples, o incentivo financeiro possui alcance limitado sobre dimensões pedagógicas e estruturais da interrupção da trajetória escolar. Assim, trata-se de uma alternativa que privilegia rapidez e viabilidade, mas que não substitui políticas de longo prazo voltadas à transformação da qualidade do ensino médio.

4.6. Mapa de Processos e Resultados

A última etapa da construção do marco lógico consiste na sistematização do desenho do programa. Essa etapa tem como finalidade explicitar a lógica causal que conecta os recursos empregados, as atividades realizadas e os resultados esperados, de modo a demonstrar como a intervenção pública se propõe a produzir valor social (Fundação João Pinheiro, 2021)

Tradicionalmente, essa sistematização é feita por meio da Matriz de Marco Lógico, instrumento que organiza a hierarquia de objetivos, resultados, indicadores e riscos. Entretanto, neste trabalho, optou-se por utilizar uma ferramenta alternativa, o Mapa de Processos e Resultados (MaPR), por entender que ela oferece uma leitura mais didática e integrada da cadeia causal do programa. A ferramenta do MaPR sintetiza as dimensões operacionalizáveis do programa, destacando seus aspectos mais práticos. Ele organiza informações sobre o contexto do programa, recursos, atividades, produtos, resultados e impactos, mostrando como esses elementos se articulam. No mundo ideal das políticas públicas os recursos permitem a execução de atividades, que geram produtos, produtos que geram resultados, os quais, por sua vez, influenciam os impactos. (Fundação João Pinheiro, 2023).

Dessa forma, o MaPR apresentado a seguir tem como objetivo sintetizar o desenho do Programa Pé-de-Meia, com base nos dispositivos legais que o instituem e nas análises realizadas neste capítulo.

O contexto do programa é marcado pela Constituição Federal de 1988, que garante a educação como um direito universal e um dever do Estado, e pela Meta 3 do Plano Nacional de Educação (Lei nº 13.005/2014), que prevê a universalização do atendimento escolar da população de 15 a 17 anos. Outro aspecto importante é que há uma ampla literatura acadêmica que associa a interrupção da trajetória escolar às condições socioeconômicas adversas, responsabilidades familiares precoces e à baixa atratividade do ensino médio. Além disso, o diagnóstico do Projeto de Lei nº 54/2021, que deu origem ao Programa Pé-de-Meia aponta para um problema relacionado à interrupção da trajetória escolar ao evidenciar as perdas sociais e econômicas associadas à não conclusão da educação básica

Os recursos mobilizados para a implementação do programa incluem o fundo de financiamento previsto na Lei nº 14.818/2024; a estrutura institucional e normativa do Ministério da Educação (MEC); o Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico), que permite identificar e focalizar o público-alvo; o Sistema Gestão Presente, responsável por integrar informações de matrícula, frequência e conclusão e autorizar pagamentos; e a infraestrutura tecnológica da Caixa Econômica Federal, que realiza a abertura automática de contas digitais e os repasses dos incentivos aos beneficiários.

As atividades centrais do programa englobam a coordenação geral e a normatização pelo MEC; a cooperação entre MEC, estados, Distrito Federal e municípios para o envio e processamento das informações de matrícula, frequência e conclusão no Sistema Gestão Presente; a validação das condicionalidades e a autorização dos pagamentos; a execução dos pagamentos pela Caixa Econômica Federal; e o acompanhamento preventivo da frequência e dos indicadores de risco de evasão por meio da Iniciativa Rumo Certo.

Essas atividades resultam em produtos como: diretrizes operacionais e fluxos padronizados emitidos pelo MEC; contas digitais abertas automaticamente em nome dos estudantes elegíveis; incentivos financeiros pagos de forma regular conforme as condicionalidades definidas; condicionalidades de matrícula e

frequência monitoradas e validadas pelas redes de ensino; fluxo consolidado de informações entre MEC, Caixa, CadÚnico e Gestão Presente, assegurando a execução e o monitoramento do programa; e relatórios de acompanhamento preventivo elaborados no âmbito da Iniciativa Rumo Certo, com identificação de riscos de evasão e abandono.

A partir desses produtos, são gerados resultados no curto e médio prazo: ampliação do acesso, da permanência e da conclusão escolar no ensino médio público; redução das taxas de evasão e abandono entre jovens de baixa renda; maior integração entre as políticas de educação e assistência social; fortalecimento da coordenação federativa e dos mecanismos de gestão educacional; e implementação de estratégias de monitoramento e prevenção contínua da interrupção da trajetória escolar via iniciativa Rumo Certo.

O alcance efetivo desses resultados depende de pressupostos intermediários, que precisam ser obedecidos para que haja a transição entre produtos e resultados. Entre eles, destacam-se: a regularidade orçamentária e a continuidade dos repasses, garantindo previsibilidade ao pagamento dos incentivos; a adesão efetiva das redes estaduais, distrital e municipais, responsáveis pelo envio e validação das informações; e a operação estável e a integração eficiente do Sistema Gestão Presente, condição essencial para o cruzamento de dados e autorização dos pagamentos.

No longo prazo, o programa busca contribuir para a promoção de impactos estruturais, como a universalização da educação básica, a redução das desigualdades educacionais e sociais, a mobilidade social e a ruptura dos ciclos intergeracionais de pobreza, a melhoria da formação e inserção produtiva qualificada e a formação de capital humano e aumento da produtividade.

O avanço dos resultados para a produção de impactos requer, por sua vez, um segundo conjunto de pressupostos. Entre eles, estão a continuidade do programa como política de Estado, assegurando sua estabilidade e perenidade; a articulação permanente entre educação e assistência social, necessária para sustentar os efeitos integradores do programa; e a estabilidade macroeconômica e orçamentária, para que seja garantida a manutenção do fundo de financiamento e a regularidade dos repasses.

A Figura 6 a seguir apresenta o Mapa de Processos e Resultados (MaPR) do Programa Pé-de-Meia:

Figura 6 - Mapa de Processos e Resultados do programa Pé-de-Meia



Elaboração Própria

4.7. Síntese do capítulo

A reconstrução do desenho do Programa Pé-de-Meia a partir da metodologia do Marco Lógico permitiu explicitar os fundamentos conceituais, institucionais e operacionais que orientam a política. Ao organizar o diagnóstico utilizado na formulação, os objetivos, as estratégias selecionadas e a cadeia causal que conecta insumos, atividades, produtos e resultados, o capítulo torna visíveis as suposições que estruturam a intervenção pública. O Mapa de Processos e Resultados sintetiza essas relações ao evidenciar como o programa pretende enfrentar a interrupção escolar no ensino médio por meio de incentivos financeiros associados à matrícula, à frequência e à conclusão das etapas. Essa sistematização não cumpre apenas um papel descritivo, mas explicita a lógica de ação que será posteriormente examinada à luz das evidências empíricas e do modelo de avaliação de desenho.

A importância deste capítulo reside justamente em estabelecer o quadro analítico que orientará as etapas seguintes da monografia. Ao tornar claras as hipóteses de funcionamento do Pé-de-Meia, suas escolhas de foco, seus pressupostos causais e as vias pelas quais busca produzir efeitos, torna-se possível avaliar a intervenção não apenas pelos seus resultados, mas pela consistência entre seu desenho e o problema público identificado. Nos capítulos posteriores, será examinada a relação entre essa arquitetura programática e os padrões de interrupção escolar observados entre os jovens, permitindo analisar a pertinência das definições de público-alvo, das estratégias de incentivo e do papel atribuído ao apoio financeiro como mecanismo de permanência escolar.

5. DETERMINANTES DA INTERRUPÇÃO DA TRAJETÓRIA ESCOLAR NO ENSINO MÉDIO

Este capítulo apresenta a análise quantitativa desenvolvida a partir dos microdados da PNAD Contínua do 2º trimestre de 2023, com o objetivo de compreender os fatores associados à interrupção da trajetória escolar entre jovens de 14 a 24 anos. Essa análise cumpre um papel central na pesquisa, pois permite identificar, no período imediatamente anterior à criação do Pé-de-Meia, quais aspectos estão efetivamente relacionados à saída da escola. A identificação desses determinantes é importante porque permite avaliar em que medida o programa e o seu diagnóstico dialogam com as causas observadas na realidade e se seus instrumentos são compatíveis com os fatores que mais influenciam a interrupção escolar. Dessa forma, os resultados apresentados neste capítulo oferecem evidências empíricas que serão utilizadas na avaliação do desenho do programa Pé-de-Meia.

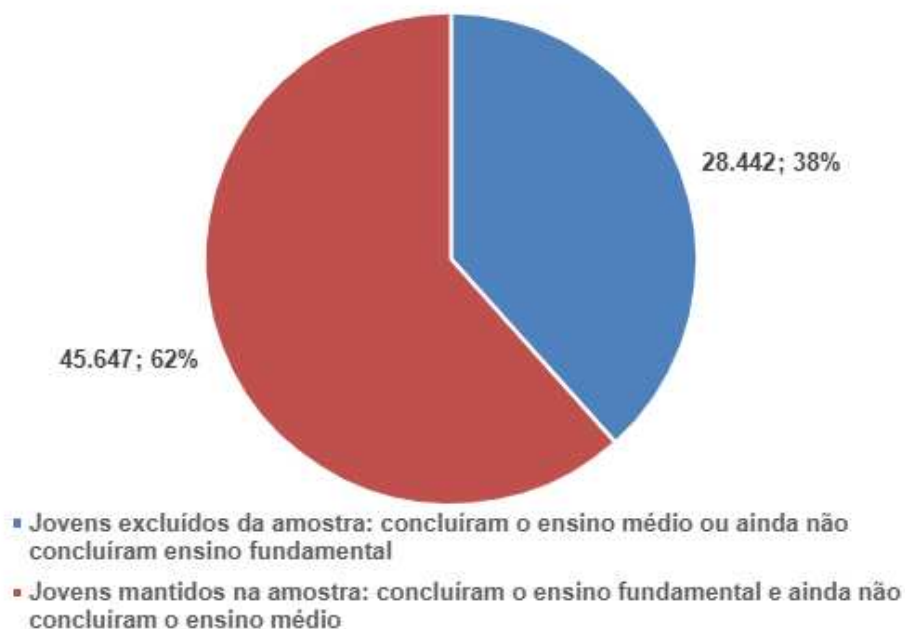
A análise é estruturada em três seções complementares. Na primeira, é traçado o perfil socioeconômico dos jovens que deixaram de frequentar a escola, a partir de uma análise descritiva das variáveis individuais e domiciliares selecionadas. Em seguida, são apresentados os resultados do modelo de regressão logística, que estima a probabilidade de interrupção da trajetória escolar em função dessas variáveis, isolando os efeitos de cada fator e permitindo identificar aqueles que se associam de forma mais significativa à permanência ou à saída da escola. E por fim, a terceira seção aborda os motivos declarados pelos próprios jovens para não estarem estudando, com base nas respostas do suplemento de educação da PNAD Contínua.

As três análises se articulam de forma a oferecer uma compreensão abrangente do processo de afastamento escolar, combinando diferentes perspectivas: o retrato objetivo das condições socioeconômicas, a análise estatística dos determinantes e as percepções subjetivas expressas pelos próprios jovens. Essa abordagem integrada busca contribuir para uma leitura mais completa das múltiplas dimensões que influenciam a continuidade ou a interrupção das trajetórias educacionais.

5.1. Perfil Socioeconômico dos jovens que deixaram de frequentar a escola

Um primeiro passo da análise quantitativa consiste em caracterizar a amostra utilizada. Inicialmente, foram filtrados todos os jovens de 14 a 24 anos identificados na PNAD Contínua, totalizando 74.089 indivíduos. Em seguida, aplicaram-se filtros para manter apenas aqueles que já concluíram o ensino fundamental, condição necessária para elegibilidade ao Pé-de-Meia, e que ainda não haviam concluído o ensino médio, pois jovens que já alcançaram esse nível de escolaridade não compõem o público potencial do programa. Com esses critérios, foram excluídos 28.442 jovens, o que corresponde a 38% do total da faixa etária analisada. A amostra final passou a ser composta por 45.647 indivíduos, equivalentes a 62% dos jovens de 14 a 24 anos, conforme o Gráfico 1 abaixo:

Gráfico 1 - Caracterização da amostra analisada



Fonte: Microdados da PNAD Contínua, 2023; Elaboração Própria

A partir dessa distribuição, observa-se que a maior parte dos jovens de 14 a 24 anos se encontra exatamente na etapa educacional que o Pé-de-Meia busca

alcançar, o que reforça a relevância de analisar esse grupo de forma específica. A caracterização inicial é importante porque delimita com precisão o universo de referência das análises subsequentes, permitindo interpretar os resultados à luz do público que efetivamente compõe o escopo potencial do programa. Todas as estatísticas descritivas e modelos apresentados nas seções seguintes consideram exclusivamente esse conjunto de no máximo 45.647 jovens.

Após a definição da amostra, procede-se ao exame da taxa de resposta e da distribuição das variáveis utilizadas no estudo. A Tabela 1 apresenta o número absoluto e relativo de observações em cada categoria, bem como a proporção de respostas válidas para cada variável, permitindo avaliar a consistência da base de dados e a representatividade dos grupos analisados. Essa verificação inicial é fundamental para identificar possíveis limitações que possam afetar a interpretação dos resultados, especialmente em categorias com poucos casos ou com valores ausentes, que podem gerar maior imprecisão nas estimativas dos modelos de regressão.

Tabela 1 - Taxa de resposta e distribuição das variáveis da amostra

Variável	Taxa de resposta	Categoria	Número absoluto	% do total de respostas
Deixou de frequentar a escola?	100,00%	Total	45.647	100,00%
		Sim	26.277	57,57%
		Não	19.370	42,43%
Faixa de idade	100,00%	14 a 24	45.647	100,00%
		14 a 18	21.639	47,41%
		19 a 24	24.008	52,59%
Raça/Cor	99,998%	Total	45.646	100,00%
		Branca	15.152	33,19%
		Preta	4.512	9,88%
		Amarela	233	0,51%
		Parda	25.464	55,79%
		Indígena	285	0,62%
Gênero	100,00%	Total	45.647	100,00%
		Mulher	21.863	47,90%
		Homem	23.784	52,10%

Variável	Taxa de resposta	Categoria	Número absoluto	% do total de respostas
Tipo de domicílio	100,00%	Total	45.647	100,00%
		Urbana	33.155	72,63%
		Rural	12.492	27,37%
Bolsa Família	99,96%	Total	45.628	100,00%
		Sim	2.501	5,48%
		Não	43.127	94,52%
Trabalho	100,00%	Total	45.647	100,00%
		Sim	15.980	35,01%
		Não	29.667	64,99%
Escolaridade do responsável pelo domicílio	80,26%	Total	36.640	100,00%
		Educação infantil	13.277	36,23%
		Ensino fundamental	6.623	18,07%
		Ensino médio	13.019	35,53%
		Ensino superior	3.721	10,,15%
Renda per capita domicílio	100,00%	Total	45.647	100,00%
		≤0,5 SM	18.850	41,30%
		(0,5–1] SM	15.178	33,25%
		(1–2] SM	8.869	19,43%
		(2–3] SM	1.559	3,42%
		>3 SM	1.191	2,61%

Fonte: Microdados da PNAD Contínua, 2023; Elaboração Própria

De modo geral, as variáveis apresentam taxas de resposta muito elevadas, próximas de 100%, o que confere consistência e robustez às análises subsequentes. As únicas categorias que demandam maior cautela são as de pessoas indígenas (0,6%) e amarelas (0,5%), cuja baixa representatividade pode restringir a precisão das comparações entre grupos raciais. No entanto, a análise dessa tabela confirma a consistência da base de dados e a adequação das variáveis selecionadas, garantindo bases sólidas para as etapas seguintes da investigação quantitativa.

A variável que indica se o jovem deixou de frequentar a escola mostra que 57,6% da amostra se encontra fora do sistema educacional, enquanto 42,4% ainda frequentam a escola. Quanto à faixa etária, a amostra apresenta uma distribuição equilibrada entre os grupos de 14 a 18 anos (47,4%) e 19 a 24 anos (52,6%), o que assegura diversidade suficiente para analisar as diferenças entre essas etapas do ciclo juvenil.

Após essa caracterização geral da amostra, o próximo passo consiste em observar a proporção de jovens que deixaram de frequentar o ensino médio segundo a faixa etária. A análise considera três grupos: jovens de 14 a 18 anos, de 19 a 24 anos e o conjunto total de 14 a 24 anos. O indicador utilizado corresponde à parcela de jovens que, tendo concluído o ensino fundamental, deveriam estar matriculados no ensino médio no momento da pesquisa, mas não o estavam. Conforme destacado na seção de metodologia, esse grupo inclui tanto aqueles que nunca ingressaram nessa etapa quanto os que a abandonaram antes da conclusão, permitindo captar diferentes formas de interrupção da trajetória escolar.

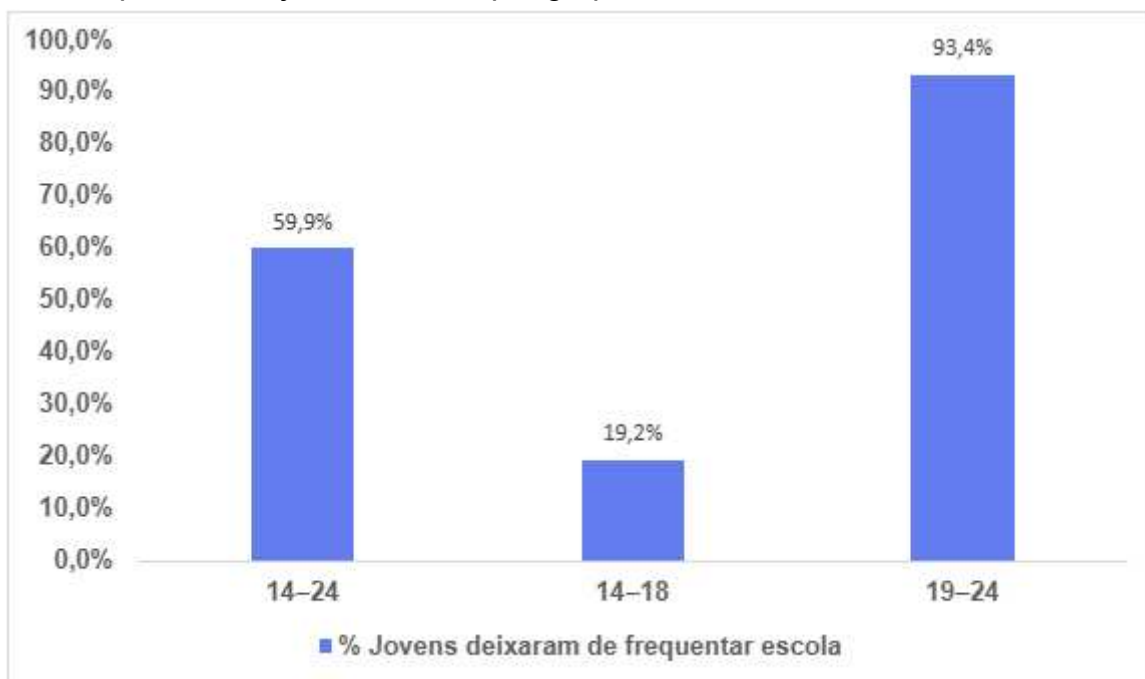
Os resultados explicitados no Gráfico 2 mostram que, no total da amostra (14 a 24 anos), 59,9% dos jovens que deveriam estar no ensino médio encontram-se fora dessa etapa de ensino. Ao desagregar por faixa etária, observa-se que entre os adolescentes de 14 a 18 anos, idade típica do ensino médio regular, 19,2% já haviam interrompido sua trajetória escolar. Esse dado é particularmente relevante, pois indica que, mesmo em uma fase da vida em que a expectativa social é de matrícula quase universal, cerca de um em cada cinco jovens já está fora da escola.

No grupo de 19 a 24 anos, a proporção atinge 93,4% (22.176), o que pode parecer excessivamente elevado à primeira vista. Contudo, esse resultado decorre da forma como o indicador foi construído: foram considerados apenas os jovens que concluíram o ensino fundamental, mas não concluíram o ensino médio ou não prosseguiram para etapas superiores. Assim, os que já terminaram o ensino médio ou estão no ensino superior foram excluídos da amostra, por não constituírem público-alvo potencial do programa Pé-de-Meia. O percentual elevado, portanto, reflete o acúmulo de jovens que, após o fim da adolescência,

permaneceram sem concluir o ensino médio ou não retornaram por meio da Educação de Jovens e Adultos (EJA).

A divisão por faixas etárias cumpre um papel analítico fundamental. No grupo de 14 a 18 anos, observa-se o abandono precoce, diretamente relacionado ao público do ensino médio regular, enquanto no grupo de 19 a 24 anos estão aqueles que, mesmo ultrapassando a idade considerada adequada, seguem como potenciais beneficiários do programa Pé-de-Meia. Por isso, ambos os grupos são relevantes para a análise: o primeiro revela as dificuldades de permanência no tempo escolar esperado, e o segundo evidencia a magnitude do desafio em recuperar trajetórias interrompidas.

Gráfico 2 - Porcentagem de jovens que deveriam estar no ensino médio e interromperam a trajetória escolar por grupo de idade



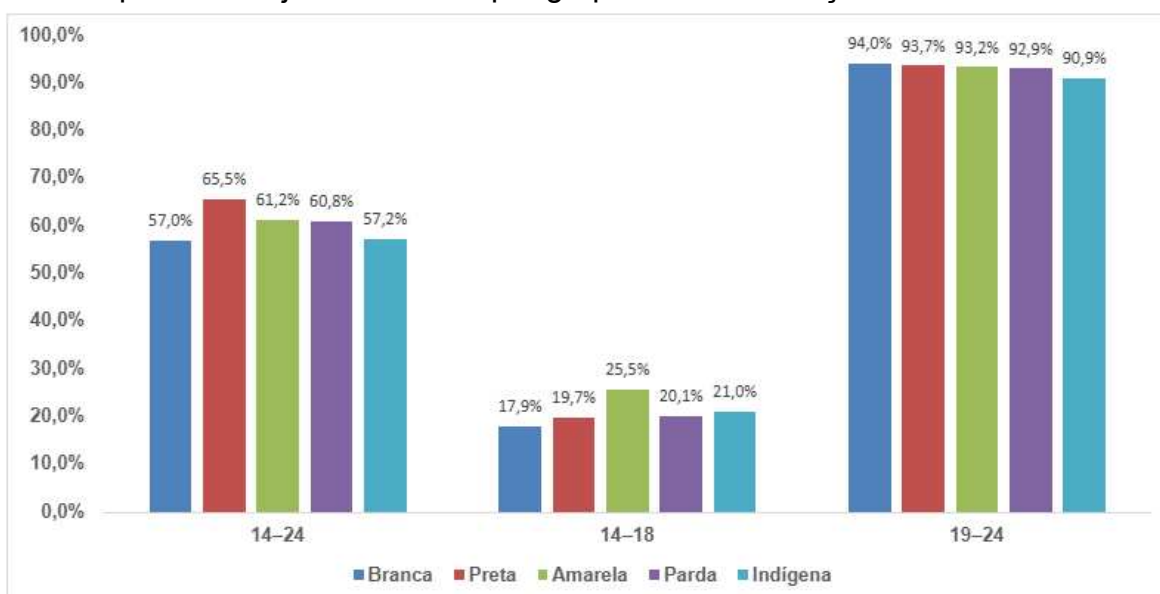
Fonte: Microdados da PNAD Contínua, 2023; Elaboração Própria

A análise dos microdados da PNAD Contínua evidencia que a proporção de jovens que deixaram de frequentar o ensino médio varia significativamente segundo a raça e cor (Gráfico 3). Entre os jovens de 14 a 24 anos, 65,5% dos pretos e 60,8% dos pardos estavam fora dessa etapa de ensino, em comparação a 57% dos brancos. Esses resultados indicam que, em termos relativos, jovens negros e pardos são os que mais interrompem a trajetória escolar, revelando uma desigualdade racial persistente na permanência no ensino médio.

A desagregação por faixa etária reforça essa tendência. Entre adolescentes de 14 a 18 anos, cerca de 20% dos pardos e 19,7% dos pretos já haviam deixado de frequentar a escola, proporções superiores à observada entre brancos, de 17,9%. Ou seja, mesmo em uma fase da vida em que a expectativa social é de matrícula praticamente universal, as diferenças raciais permanecem. No grupo de 19 a 24 anos, as taxas ultrapassam 90% em todos os grupos raciais, refletindo a dificuldade geral de retomada da trajetória escolar após a adolescência.

Em relação a indígenas e amarelos, os percentuais também são elevados, mas a interpretação deve ser feita com cautela devido ao tamanho reduzido da amostra, que faz com que um único indivíduo tenha impacto considerável nos resultados. Apesar dessa limitação, é fundamental destacar a importância de considerar a população indígena em particular, dado que suas escolas apresentam especificidades próprias, relacionadas tanto ao currículo quanto à inserção territorial e cultural. Reconhecer essas particularidades é essencial para garantir que políticas de permanência escolar, como o Pé-de-Meia, contemplem a diversidade de contextos educacionais existentes no país.

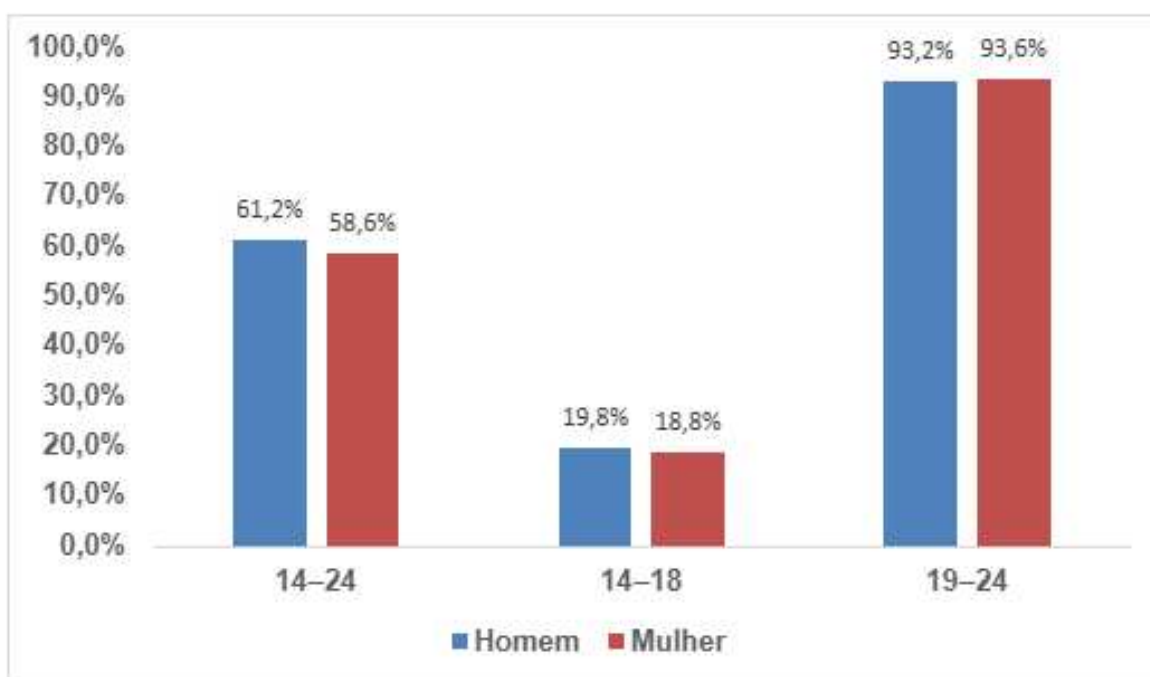
Gráfico 3 - Porcentagem de jovens que deveriam estar no ensino médio e interromperam a trajetória escolar por grupo de idade e raça



Fonte: Microdados da PNAD Contínua, 2023; Elaboração Própria

No caso da variável de gênero (Gráfico 4), os resultados revelam que a diferença entre homens e mulheres na possibilidade de deixar de frequentar o ensino médio é bastante reduzida. Considerando o conjunto de jovens de 14 a 24 anos, observa-se que 61,2% dos homens e 58,6% das mulheres estão fora da escola, proporções muito próximas. Entre os adolescentes de 14 a 18 anos, essa semelhança se mantém: 19,8% dos homens e 18,8% das mulheres já haviam interrompido a trajetória escolar, em linha com a expectativa de que, nessa faixa etária, a maioria ainda esteja matriculada. No grupo de 19 a 24 anos, em que os percentuais ultrapassam 90% para ambos os sexos, a diferença também é mínima, mas as mulheres são maioria fora da escola.

Gráfico 4 - Porcentagem de jovens que deveriam estar no ensino médio e interromperam a trajetória escolar por grupo de idade e gênero

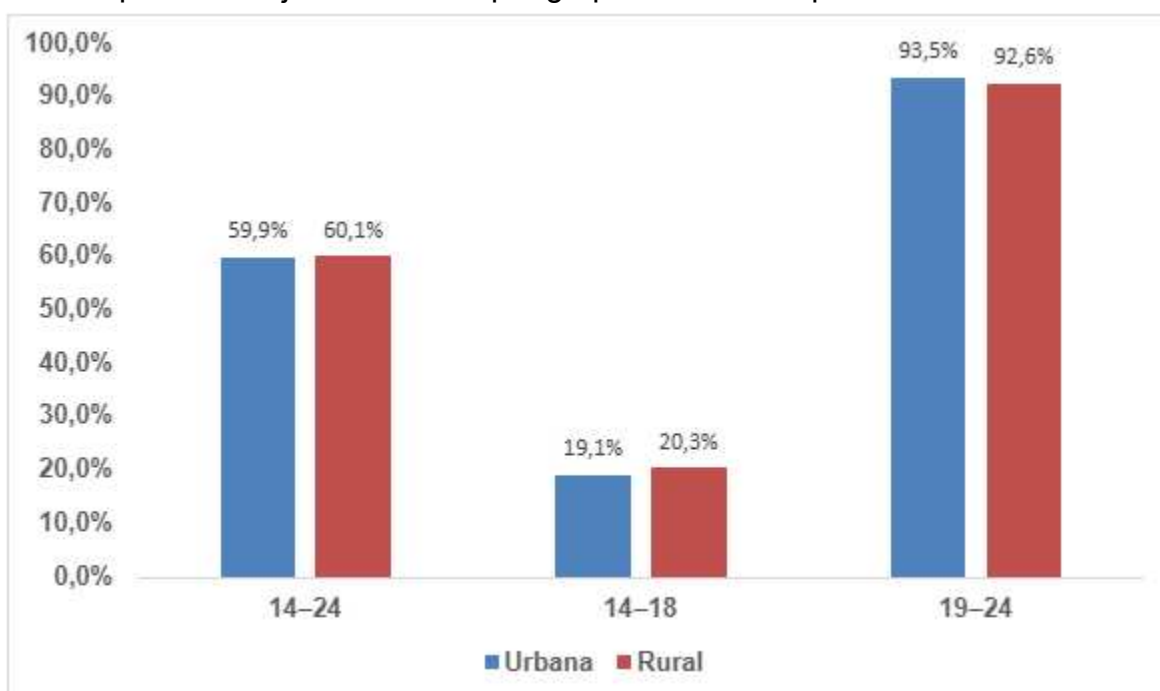


Fonte: Microdados da PNAD Contínua, 2023; Elaboração Própria

No que tange à proporção de jovens que deixaram de frequentar o ensino médio segundo a situação do domicílio, os resultados reportados no Gráfico 5 mostram que não há diferenças expressivas entre áreas urbanas e rurais. Considerando o conjunto dos jovens de 14 a 24 anos, 59,9% dos que vivem em áreas urbanas e 60,1% dos que vivem em áreas rurais estão fora do ensino médio, proporções praticamente idênticas.

A desagregação por faixa etária confirma essa proximidade. Entre adolescentes de 14 a 18 anos, 19,1% dos jovens urbanos e 20,3% dos jovens rurais haviam deixado de frequentar a escola, revelando uma diferença pequena. No grupo de 19 a 24 anos, os percentuais ultrapassam 92% em ambas as situações, sendo levemente superior entre jovens que residem em domicílios urbanos.

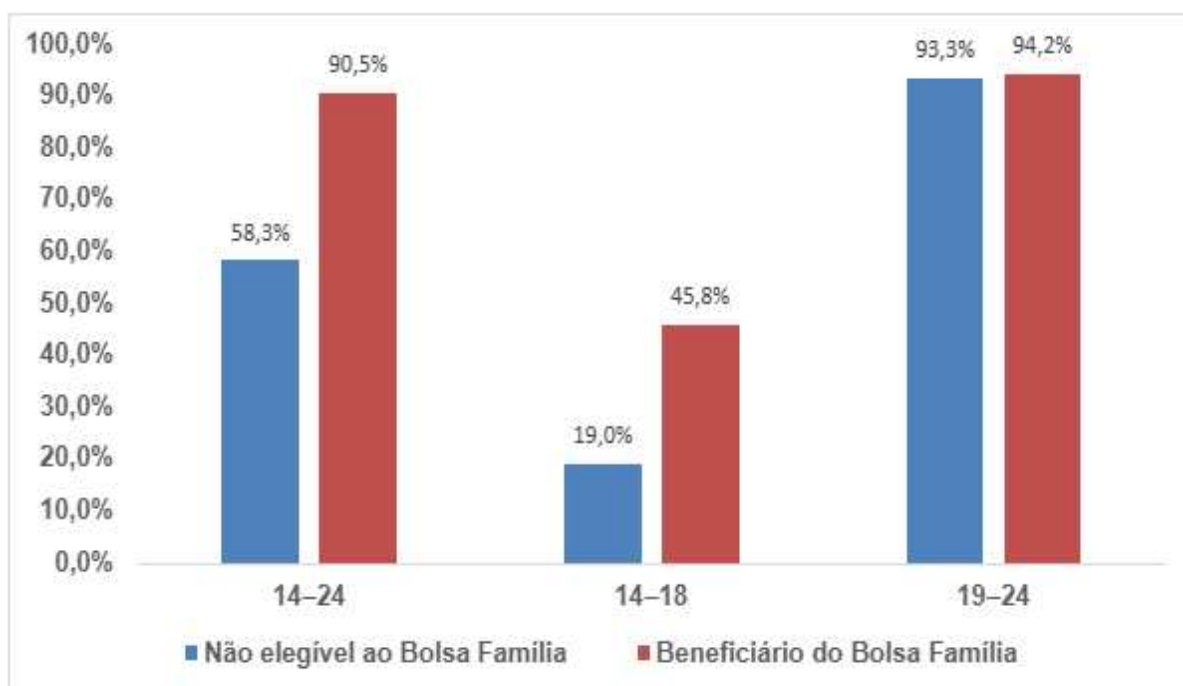
Gráfico 5 - Porcentagem de jovens que deveriam estar no ensino médio e interromperam a trajetória escolar por grupo de idade e tipo de domicílio



Fonte: Microdados da PNAD Contínua, 2023; Elaboração Própria

A análise segundo a condição de recebimento do Bolsa Família (Gráfico 6) revela diferenças expressivas. Considerando o grupo de 14 a 24 anos, 90,5% dos beneficiários estão fora do ensino médio, em contraste com 58,2% dos não beneficiários. Essa desigualdade se mantém entre os adolescentes de 14 a 18 anos, faixa etária em que se concentra o público do ensino médio regular: 45,7% dos jovens beneficiários já haviam deixado de frequentar a escola, contra 19% dos não beneficiários. Esses resultados indicam que os jovens de famílias inscritas no programa apresentam probabilidade significativamente maior de interromper a trajetória escolar, confirmando a associação entre vulnerabilidade socioeconômica e permanência no ensino médio.

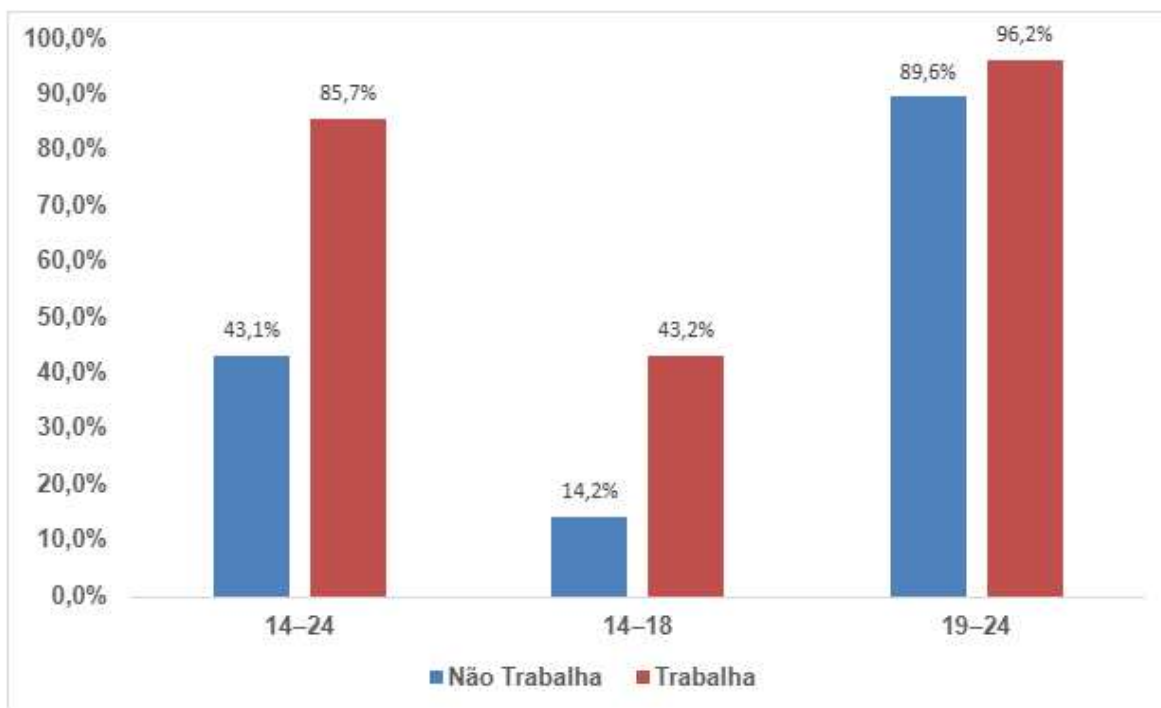
Gráfico 6 - Porcentagem de jovens que deveriam estar no ensino médio e interromperam a trajetória escolar por grupo de idade e participação no Bolsa Família



Fonte: Microdados da PNAD Contínua, 2023; Elaboração Própria

Quando a análise é direcionada à condição de trabalho, a desigualdade torna-se ainda mais evidente. Conforme os dados do Gráfico 7, entre os jovens de 14 a 24 anos que estavam ocupados na semana de referência, 85,7% encontravam-se fora do ensino médio, proporção que cai para 43,1% entre aqueles que não trabalhavam. Essa diferença é particularmente acentuada na faixa de 14 a 18 anos: enquanto apenas 14,2% dos que não exerciam atividade laboral estavam fora da escola, esse percentual salta para 43,2% entre os que exerciam alguma atividade remunerada. A associação entre trabalho precoce e abandono escolar fica, assim, bastante clara, sugerindo que a necessidade de inserção no mercado compromete a permanência nessa etapa de ensino. No grupo de 19 a 24 anos, embora os níveis de afastamento sejam altos em todos os casos, observa-se novamente uma proporção maior entre os jovens ocupados (96,2%) em comparação com os que não estavam trabalhando (89,6%), o que reforça a dificuldade de retomada dos estudos quando a vida adulta se combina com a necessidade de sustento.

Gráfico 7 - Porcentagem de jovens que deveriam estar no ensino médio e interromperam a trajetória escolar por grupo de idade e participação no mercado de trabalho



Fonte: Microdados da PNAD Contínua, 2023; Elaboração Própria

Uma limitação importante em relação à variável de trabalho é que ela se refere apenas à atividade remunerada, o que impede captar dimensões relevantes do trabalho doméstico e de cuidado não remunerado, cuja realização recai de forma desproporcional sobre as mulheres. Essas informações são coletadas em outro suplemento da PNAD, cujas pessoas entrevistadas são diferentes, o que impossibilita a inclusão de variáveis sobre afazeres domésticos ou cuidado de crianças, idosos e pessoas com deficiência. No entanto, essa ausência não é trivial. Estudos recentes, como o de Mattos et al. (2024), evidenciam que a condição de “inatividade” das jovens mulheres no Brasil frequentemente oculta uma sobrecarga de trabalho reprodutivo invisibilizado, resultado direto da divisão sexual do trabalho. Segundo os autores, a categoria tradicionalmente classificada como “nem estuda, nem trabalha” (NEET) é fortemente feminizada, refletindo a desigualdade de gênero que atribui às mulheres a responsabilidade quase exclusiva pelas tarefas domésticas e de

cuidado, ainda que essas atividades não sejam reconhecidas como trabalho na lógica econômica tradicional.

Essa perspectiva ajuda a contextualizar o fato de que, na amostra desta pesquisa, os homens representam mais de 63% entre os jovens ocupados, enquanto parte significativa das mulheres possivelmente exerce atividades não remuneradas fora do escopo das variáveis consideradas. Assim, a ausência dessas dimensões limita a compreensão plena das desigualdades de gênero na interrupção da trajetória escolar, que não decorrem apenas da necessidade de geração de renda, mas também da responsabilidade desigual pelo cuidado e pela reprodução social da vida, frequentemente invisível nas estatísticas de trabalho.

A escolaridade do responsável pelo domicílio foi utilizada como uma proxy de capital cultural familiar, partindo do pressuposto de que níveis mais elevados de escolaridade entre os membros da família tendem a criar um ambiente mais favorável à permanência escolar. Essa variável busca captar o papel da estrutura familiar e do repertório educacional doméstico na trajetória dos jovens, especialmente na fase do ensino médio, quando a decisão de permanecer ou não na escola é fortemente influenciada por fatores contextuais. Conforme argumenta Ribeiro (2011), a escolaridade dos pais ou responsáveis é amplamente utilizada como medida de capital cultural, uma vez que aqueles que já passaram pelo sistema educacional tendem a transmitir aos filhos conhecimento e valores associados à educação.

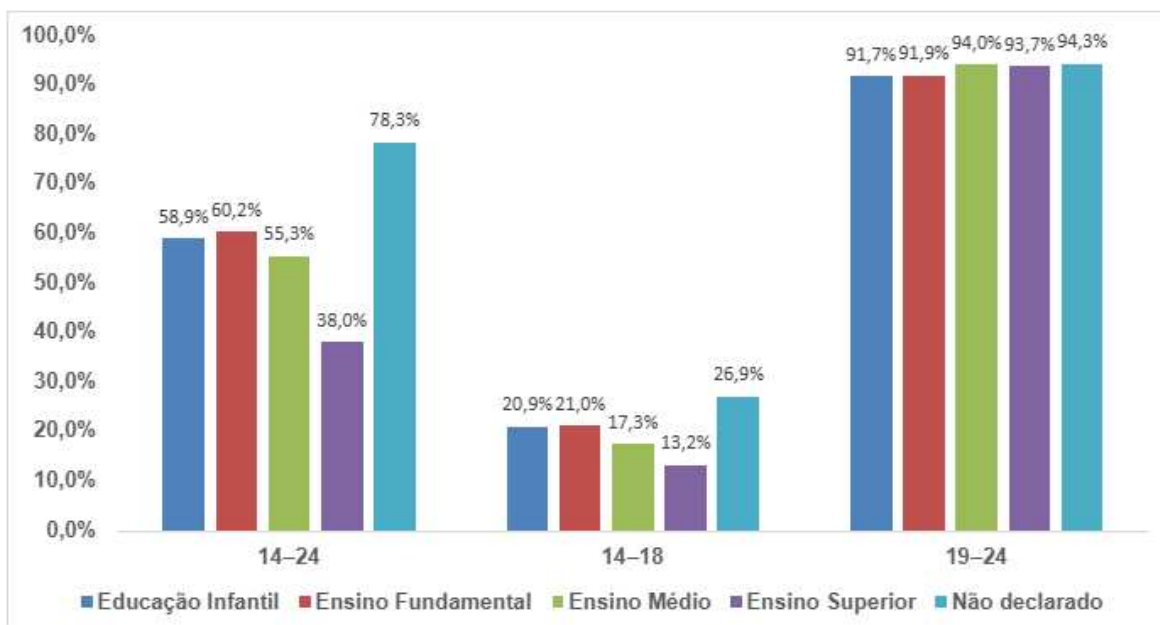
De acordo com os dados do Gráfico 8, entre os jovens de 14 a 24 anos observa-se que a proporção de indivíduos que deixaram de frequentar o ensino médio é menor entre aqueles cujos responsáveis possuem ensino superior (38,0%), em comparação aos jovens cujos responsáveis têm ensino fundamental (60,2%) ou ensino médio (55,3%). Esse padrão reforça a associação positiva entre a escolaridade familiar e a continuidade educacional: famílias com maior capital educacional parecem oferecer condições simbólicas e materiais mais favoráveis à permanência escolar. Já entre os jovens que vivem em domicílios em que o responsável tem apenas educação infantil ou informação não declarada, as taxas de abandono permanecem elevadas (58,9% e 78,3%, respectivamente).

Ao considerar as faixas etárias separadamente, nota-se que essa relação se mantém entre os adolescentes de 14 a 18 anos. As menores proporções de

abandono concentram-se entre os jovens cujos responsáveis possuem ensino superior (13,2%), enquanto as maiores aparecem entre aqueles com responsáveis de ensino fundamental (21,0%) ou educação infantil (20,9%). Essa diferença sugere que, mesmo em idades nas quais a escolarização deveria ser praticamente universal, o capital educacional da família exerce papel importante na permanência no ensino médio. Já entre os jovens de 19 a 24 anos, não há um padrão claro de diferenciação pela escolaridade do responsável. As taxas de abandono são muito altas em todas as categorias, variando de 91,7% (educação infantil) a 94,0% (ensino médio), e atingindo 93,7% mesmo entre aqueles cujos responsáveis possuem ensino superior.

Essa diferença sugere que, mesmo em idades nas quais a escolarização deveria ser praticamente universal, o capital educacional da família exerce papel importante na permanência no ensino médio. Já a faixa etária de 19 a 24 anos, não apresenta um padrão tão claro de diferenciação pela escolarização dos responsáveis pelos domicílios, o indicador é elevado para todas as categorias.

Gráfico 8 - Porcentagem de jovens que deveriam estar no ensino médio e interromperam a trajetória escolar por grupo de idade e escolaridade do responsável do domicílio



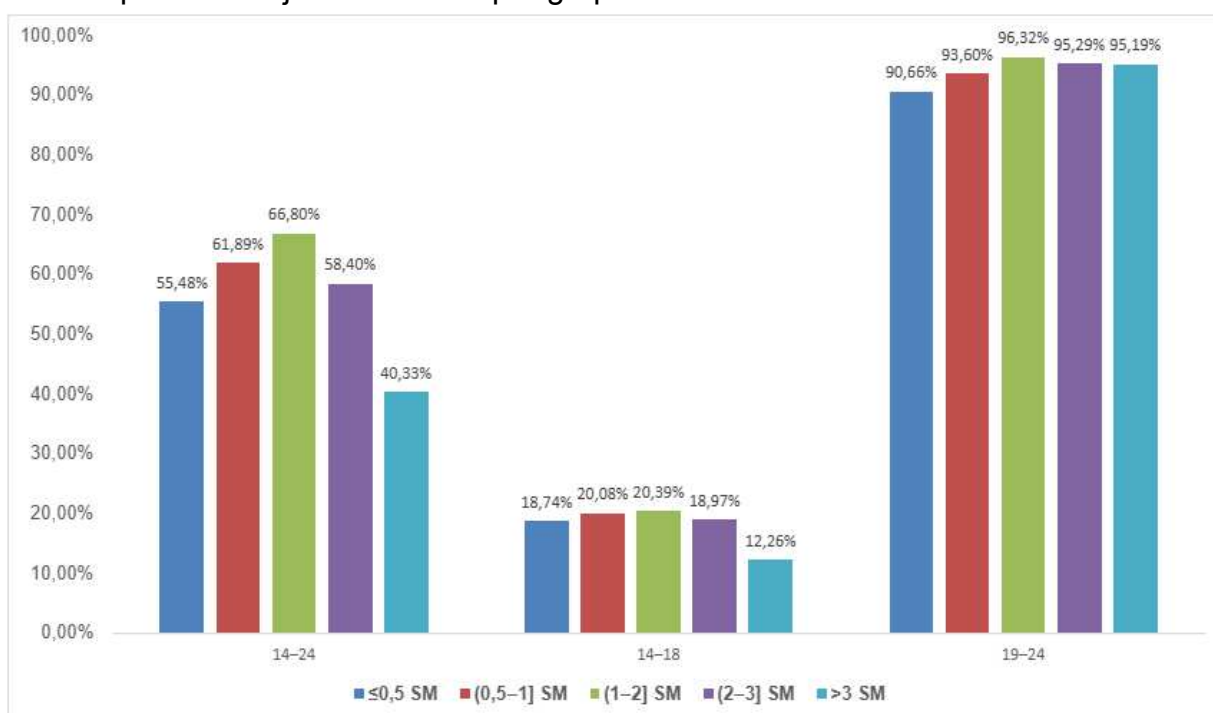
Fonte: Microdados da PNAD Contínua, 2023; Elaboração Própria

Para a análise da renda domiciliar per capita (Gráfico 9), optou-se por utilizar faixas de salário mínimo como referência, de modo a permitir uma leitura

mais substantiva e comparável dos diferentes níveis de renda. As categorias foram definidas a partir do valor do salário mínimo vigente em 2023, de R\$ 1.320,00, conforme Decreto nº 11.376, de 1º de janeiro de 2023. A renda domiciliar per capita foi classificada em cinco grupos: até meio salário mínimo (\leq R\$ 660,00), de meio a um salário (R\$ 660,01 a R\$ 1.320,00), de um a dois salários (R\$ 1.320,01 a R\$ 2.640,00), de dois a três salários (R\$ 2.640,01 a R\$ 3.960,00) e acima de três salários mínimos per capita ($>$ R\$ 3.960,00).

A distribuição da proporção de jovens que deixaram de frequentar a escola apresenta diferenças moderadas entre as faixas de menor renda e um declínio mais acentuado apenas nas rendas mais elevadas. Entre os jovens de 14 a 24 anos, as taxas de afastamento oscilam de 55,5% nos domicílios com até meio salário mínimo per capita para 66,8% entre aqueles com renda de um a dois salários mínimos, permanecendo relativamente altas em todas as faixas até dois salários. A redução mais expressiva ocorre apenas entre as famílias com renda superior a três salários mínimos, em que a taxa cai para 40,3%.

Gráfico 9 - Porcentagem de jovens que deveriam estar no ensino médio e interromperam a trajetória escolar por grupo de idade e faixa de salário



Fonte: Microdados da PNAD Contínua, 2023; Elaboração Própria

Entre os adolescentes de 14 a 18 anos, as taxas de afastamento são baixas em todas as faixas de renda, variando de 18,7% nos domicílios com até meio salário mínimo per capita a 20,4% nas rendas intermediárias, e alcançando 12,3% entre os jovens de famílias com renda superior a três salários mínimos. Já entre os jovens de 19 a 24 anos, as proporções ultrapassam 90% em todos os grupos de renda, com pouca variação entre eles, sugerindo que, nessa faixa, o abandono escolar tende a se consolidar independentemente das condições econômicas.

5.2. Modelo com a probabilidade de deixar de frequentar

O modelo geral, estimado para o conjunto de jovens de 14 a 24 anos, evidencia que as desigualdades raciais, territoriais e econômicas são determinantes importantes da interrupção da trajetória escolar no ensino médio. As variáveis de raça e cor indicam que jovens pretos e pardos têm probabilidades maiores de terem interrompido os estudos em comparação aos brancos, na magnitude de 29% e 12%, respectivamente. O tipo de domicílio também exerce influência significativa, de tal forma que os jovens residentes em área rural têm probabilidade cerca de 8% maior de terem deixado a escola em relação aos que vivem em áreas urbanas.

Corroborando a literatura, os fatores econômicos e de inserção produtiva aparecem como os mais relevantes do modelo, confirmando a centralidade apontada por Neri (2009) e Filho e Araújo (2017) como determinantes do afastamento escolar. Assim como identificado em estudos anteriores, a inserção precoce no mercado de trabalho se apresenta como um dos principais motivos para a interrupção dos estudos, reforçando que as condições materiais seguem sendo o eixo estruturante das desigualdades educacionais no Brasil. Foi construída uma interação² entre gênero e inserção produtiva para verificar se o impacto do trabalho sobre a interrupção da trajetória escolar varia entre homens e mulheres.

² Como gênero e trabalho foram codificados com as referências “mulher” e “não trabalha”, respectivamente, cada coeficiente representa o efeito de uma variável mantendo a outra constante. Assim, “Homem que não trabalha” isola o efeito do gênero, comparando homens e mulheres que não trabalham; “Mulher que trabalha” isola o efeito do trabalho, comparando mulheres que trabalham e mulheres que não trabalham; e “Homem × Trabalha” indica a diferença adicional no efeito do trabalho entre os sexos, comparando homens e mulheres que trabalham.

Entre os que não trabalham, os homens apresentam probabilidade 7% menor de terem interrompido os estudos em comparação às mulheres, o que indica uma leve vantagem masculina na permanência escolar quando não há inserção produtiva. Entre as mulheres, o exercício de atividade remunerada aumenta em aproximadamente 7,1 vezes a probabilidade de interrupção da trajetória escolar em relação às que não trabalham, mostrando que o trabalho constitui o principal fator associado à saída da escola. O coeficiente de interação entre gênero e trabalho mostra que, entre os homens, o impacto do trabalho é ainda mais intenso, a probabilidade de estarem fora da escola é cerca de 44% maior do que entre as mulheres que também trabalham.

As variáveis relacionadas à renda e ao Bolsa Família também revelam efeitos importantes sobre a interrupção da trajetória escolar. A inclusão da interação³ entre as duas variáveis teve o objetivo de verificar se o impacto da renda familiar sobre a probabilidade de interrupção é o mesmo para beneficiários e não beneficiários do programa. Essa escolha se justifica pela natureza focalizada do Bolsa Família, voltada aos grupos de menor renda, o que pode fazer com que o efeito da renda não seja homogêneo entre os dois grupos.

Os resultados mostram que ser beneficiário do programa está associado a um risco significativamente mais elevado de deixar de frequentar a escola. Tomando os beneficiários como referência, os jovens que não recebem o Bolsa Família apresentam uma chance aproximadamente trinta e cinco vezes menor de interromper os estudos. Entre os próprios beneficiários, o aumento da renda domiciliar reduz a probabilidade de abandono escolar. O coeficiente de renda indica que um acréscimo de 10% na renda per capita está associado a uma redução em torno de 3% na chance de o jovem interromper os estudos. A interação entre Bolsa Família e renda não apresentou significância estatística e, portanto, não há evidências de que o efeito da renda difira entre beneficiários e não beneficiários.

³ Como a categoria de referência é formada pelos beneficiários do Bolsa Família, o coeficiente da “renda per capita” expressa o efeito da renda entre os próprios beneficiários, mantendo as demais variáveis constantes. O coeficiente “Não beneficiário do Bolsa Família” representa a diferença média no nível de risco de interrupção escolar entre não beneficiários e beneficiários. Já o termo de interação “Não tem Bolsa Família × Renda” indica se o efeito da renda sobre a probabilidade de interrupção da trajetória escolar difere entre não beneficiários e beneficiários.

Além disso, a escolaridade do responsável pelo domicílio também se mostra um importante fator associado à permanência escolar. Jovens cujos responsáveis possuem ensino superior apresentam probabilidade aproximadamente 42% menor de terem interrompido os estudos em comparação àqueles cujos responsáveis possuem apenas o ensino fundamental. O ensino médio também exerce um efeito redutor, ainda que mais modesto: a probabilidade de abandono é cerca de 13% menor entre jovens cujo responsável concluiu esse nível de ensino. Já a categoria de educação infantil não apresenta diferença estatisticamente significativa em relação ao ensino fundamental. Esses resultados dialogam com a literatura sobre capital cultural familiar, segundo a qual o impacto da escolaridade dos pais tende a ser mais expressivo nos níveis mais elevados de instrução, quando há maior acúmulo de capital cultural e capacidade de transmitir aos filhos conhecimentos, expectativas e disposições associadas ao sucesso escolar (Ribeiro, 2011).

A influência das condições familiares e de renda sobre a permanência escolar, identificada nesta pesquisa, dialoga com as evidências internacionais sistematizadas por Rumberger e Lim (2008) e Hunt (2008), segundo as quais a pobreza e o capital social familiar são determinantes consistentes das trajetórias escolares, especialmente em países de renda média e baixa.

No grupo de 14 a 18 anos, alguns efeitos observados no modelo geral deixam de apresentar significância estatística. As categorias **preta** e **rural**, que eram significativas no conjunto de 14 a 24 anos, não diferenciam a probabilidade de abandono escolar entre os adolescentes. Os efeitos do trabalho remunerado permanecem centrais e aparecem com magnitudes muito próximas às do modelo geral. Entre os adolescentes que não trabalham, os homens continuam apresentando menor probabilidade de abandono em relação às mulheres. Já entre aqueles inseridos no mercado de trabalho, as diferenças se acentuam: trabalhar aumenta em 3,6 vezes a probabilidade de abandono entre as mulheres, e entre os homens trabalhadores há uma probabilidade adicional de cerca de 58% de estarem fora da escola.

A escolaridade do responsável também reproduz o padrão protetor do ensino médio e do ensino superior observado no modelo de 14 a 24 anos e os beneficiários do Bolsa Família continuam tendo uma probabilidade maior de

deixar de frequentar a escola, embora a alteração da renda entre os beneficiários não seja mais significativa para explicar a interrupção

Entre os jovens de 19 a 24 anos, o padrão dos resultados se altera. As variáveis de raça perdem completamente significância, e o tipo de domicílio passa a ser importante, indicando maior probabilidade de interrupção entre os residentes em área rural na magnitude de 29%. O trabalho remunerado permanece fortemente associado à saída da escola, mas não há diferença estatisticamente significativa entre homens e mulheres que trabalham, o que sugere que, após a maioria, o impacto da inserção produtiva tende a se aproximar entre os sexos. Dentre as pessoas que não trabalham, os homens têm uma probabilidade menor de aproximadamente 20% de abandonar a escola em comparação às mulheres.

Essas diferenças de significância e magnitude refletem, em parte, as transformações que ocorrem nas transições juvenis, mas também resultam de limitações inerentes à estimação quando o número de observações é reduzido. A menor precisão dos modelos desagregados aumenta os erros-padrão e faz com que alguns efeitos deixem de atingir significância estatística. Esse comportamento não deve ser interpretado como ausência de efeito, mas como consequência da menor robustez das estimativas. No agregado (14 a 24 anos), a amostra maior recupera esses efeitos de maneira estatisticamente significativa, reforçando a interpretação de que as desigualdades raciais, territoriais e econômicas atravessam as diferentes etapas da juventude, ainda que com intensidades distintas.

Tabela 2 - Resultados dos modelos de regressão logística por faixa etária

Variável	Categoria	Interpretação	14-24 anos			14-18 anos			19-24 anos		
			β	OR	Sig.	β	OR	Sig.	β	OR	Sig.
Intercepto	-	-	3,70	40,6	**	4,09	59,7	.	3,16	23,5	**
Raça/cor (ref.: Branca)	Preta	Probabilidade de interrupção entre jovens pretos, em relação aos brancos	0,25	1,29	***	0,12	1,13	.	0,08	1,09	.
	Parda	Probabilidade de interrupção entre jovens pardos, em relação aos brancos	0,11	1,12	**	0,15	1,16	*	-0,03	0,97	.
	Amarela	Probabilidade de interrupção entre jovens amarelos, em relação aos brancos	0,30	1,35	.	0,61	1,83	.	0,21	1,23	.
	Indígena	Probabilidade de interrupção entre jovens indígenas, em relação aos brancos	0,12	1,13	.	0,28	1,32	.	0,05	1,06	.
Tipo de domicílio (ref.: Urbano)	Rural	Probabilidade de interrupção entre residentes da área rural, em relação aos da área urbana	0,08	1,08	*	0,07	1,08	.	0,25	1,29	*
Gênero e mercado de trabalho	Homem que não trabalha (ref. mulheres que não trabalham)	Probabilidade de interrupção da trajetória escolar para os homens em relação às mulheres que não trabalham	-0,07	0,93	.	-0,14	0,87	*	-0,23	0,80	*
	Mulher que trabalha (ref. mulheres que não trabalham)	Probabilidade adicional de interrupção da trajetória escolar para mulheres que trabalham	1,96	7,10	***	1,27	3,58	***	1,01	2,74	***
	Homem x Trabalha (ref. mulheres que trabalham)	Probabilidade de interrupção da trajetória escolar para os homens que trabalham, em relação às mulheres que trabalham	0,37	1,44	***	0,46	1,59	***	0,16	1,18	.

Variável	Categoria	Interpretação	14–24 anos			14–18 anos			19–24 anos		
			β	OR	Sig.	β	OR	Sig.	β	OR	Sig.
Bolsa Família e renda	Não beneficiário do Bolsa Família (ref.: beneficiários do Bolsa Família)	Probabilidade de interrupção para não beneficiários em relação aos beneficiários.	-3,58	0,03	**	-5,62	0,00	.	-1,23	0,29	.
	Renda per capita	Probabilidade de interrupção associada à variação da renda entre os jovens beneficiários do Bolsa Família.	-0,31	0,73	.	-0,69	0,50	.	-0,12	0,89	.
	Não tem Bolsa Família × renda (ref.: beneficiários)	Probabilidade adicional de interrupção associada à variação da renda entre não beneficiários do Bolsa Família, em relação aos beneficiários.	0,22	1,24	.	0,65	1,92	.	0,16	1,17	.
Escolaridade do responsável (ref.: ensino fundamental)	Educação infantil	Probabilidade de interrupção associada a ter responsável com educação infantil, em relação a responsável com ensino fundamental.	0,00	1,00	.	0,00	1,00	.	-0,19	0,83	.
	Ensino médio	Probabilidade de interrupção associada a ter responsável com ensino médio, em relação a responsável com ensino fundamental.	-0,14	0,87	**	-0,16	0,85	*	0,13	1,14	.
	Ensino superior	Probabilidade de interrupção associada a ter responsável com ensino superior, em relação a responsável com ensino fundamental.	-0,54	0,58	***	-0,31	0,73	**	0,12	1,13	.

Fonte: Microdados PNAD Contínua, 2023. Elaboração Própria

Legenda da significância:

*** $p < 0.001$ ** $p < 0.01$ * $p < 0.05$. $p < 0.10$

Além da limitação relacionada ao tamanho amostral nos modelos desagregados, é importante reconhecer que o modelo de regressão logística permite observar apenas aspectos sociais e econômicos associados à interrupção da trajetória escolar. As variáveis disponíveis na PNAD Contínua não abrangem dimensões mais subjetivas e intraescolares, discutidas na revisão da literatura como fatores igualmente relevantes para explicar o afastamento dos estudantes, como a percepção de pertencimento, o clima escolar e a relação com professores e colegas. Soma-se a isso a ausência de informações sobre o trabalho doméstico e de cuidado não remunerado, que, como destacado anteriormente, tende a recair de forma desproporcional sobre as mulheres e constitui um importante marcador de desigualdade de gênero.

Essas restrições impõem limites à capacidade explicativa do modelo, que, embora evidencie os determinantes socioeconômicos mais consistentes, não capta integralmente a complexidade das trajetórias escolares interrompidas. Para atenuar parte dessas limitações e incorporar uma dimensão mais próxima das percepções e experiências dos próprios jovens, a seção seguinte analisa os motivos declarados para não frequentar a escola, de modo a complementar os achados do modelo e oferecer uma compreensão mais ampla do fenômeno.

5.3. Motivos declarados pelos jovens para não estarem na escola

A PNAD Contínua, por meio de seu suplemento de educação, também investiga as razões declaradas pelos jovens para não frequentarem a escola. Considerando apenas aqueles que deveriam estar no ensino médio e estão fora da escola, foi possível observar, quais motivos os próprios jovens apontam para justificar a interrupção da trajetória escolar. Essa etapa da análise é relevante, pois explicita as percepções dos próprios jovens associadas à decisão de não frequentar a escola, abrindo espaço para aspectos mais subjetivos. No entanto, cabe ressaltar que essa informação é coletada diretamente na entrevista domiciliar com possibilidades de resposta previamente definidas pela própria pesquisa.

A taxa de resposta da variável é elevada, em torno de 91%, o que assegura boa cobertura da informação, e os erros padrão das estimativas são baixos, indicando consistência estatística para a população. Com o intuito de

organizar e interpretar os resultados de forma mais analítica, os motivos declarados foram agrupados em seis categorias principais que sintetizam dimensões econômicas, sociais e estruturais relacionadas à interrupção da trajetória escolar. O Quadro 8 a seguir apresenta essa sistematização:

Quadro 8 - Agrupamento dos motivos declarados para não frequentar a escola

Categoria geral	Motivos (V3034C)	Descrição interpretativa
Motivos econômicos e de trabalho	- Trabalhava ou estava procurando trabalho - Falta de dinheiro para pagar mensalidade, transporte, material escolar etc.	Pressões materiais e necessidade de inserção precoce no mercado, que limitam a continuidade dos estudos.
Cuidado e responsabilidades domésticas	- Por ter que realizar afazeres domésticos ou cuidar de criança, adolescente, idoso ou pessoa com deficiência - Por gravidez	Sobrecarga de tarefas domésticas e responsabilidades familiares, especialmente femininas, que reduzem a disponibilidade para estudar.
Problemas de oferta e acesso educacional	- Falta de vaga na escola ou no turno letivo desejado - Não tem escola ou faculdade na localidade ou ficam distantes - Não tem curso ou vaga nos cursos de interesse (nível técnico, qualificação profissional ou pré-vestibular)	Limitações estruturais da rede educacional e incompatibilidade entre oferta e demanda de ensino.
Baixa percepção de relevância da escola	- Não tem interesse em estudar - Por já ter concluído o nível de estudo que desejava	Expressa desmotivação e percepção limitada da importância prática da escolarização formal.
Problema de saúde	- Por ter problema de saúde permanente	Razão individual, não associada a restrições econômicas ou estruturais.

Categoria geral	Motivos (V3034C)	Descrição interpretativa
Outros motivos ou não declarados	- Outro motivo - Não declarado - Estudando para concurso ou por conta própria para vestibular/ENEM	Casos residuais, indefinidos ou sem resposta. Mantidos juntos por não possuírem base analítica específica.

Fonte: Elaboração Própria

Entre os jovens de 14 a 24 anos que estão fora da escola (Figura 7), os resultados mostram que as razões de natureza econômica e laboral concentram a maior parte das respostas, alcançando quase metade do total (48%). Esse dado confirma a centralidade dos condicionantes materiais e do trabalho na explicação da interrupção da trajetória escolar, o que é consistente com as tendências observadas na literatura e nos resultados do modelo de regressão. A prevalência desse grupo de motivos indica que, para muitos jovens, a necessidade de contribuir com a renda familiar ou de buscar independência financeira se sobrepõe à continuidade dos estudos.

O segundo conjunto de razões mais frequente é o que expressa a baixa percepção de relevância da escola, reunindo cerca de 25% das respostas. Essa categoria inclui tanto a falta de interesse pelos estudos quanto a sensação de já ter concluído o nível desejado, apontando para aspectos relacionados à experiência escolar e ao sentido atribuído à educação pelos jovens. Em seguida, aparecem os motivos classificados como “outros ou não declarados” (14%), que abrangem respostas residuais e ausências de declaração, e os motivos ligados ao cuidado e às responsabilidades domésticas, que representam cerca de 8% do total. As demais categorias, problemas de oferta e acesso educacional (3%) e problemas de saúde (1%), possuem peso reduzido no conjunto geral.

A diferenciação por gênero revela padrões marcantes. Entre os homens, os motivos econômicos e de trabalho atingem 56% das respostas, reforçando a predominância da inserção laboral como principal razão para a evasão ou abandono escolar. Já entre as mulheres, esse percentual cai para 39%, enquanto o peso dos trabalhos domésticos e de cuidado sobe para 17%, tornando-se um dos principais fatores que afastam as jovens da escola.

Essa diferença é expressiva e mostra como o tipo de trabalho que incide sobre cada grupo é distinto: para os homens, o trabalho remunerado e a busca por renda e para as mulheres, o trabalho reprodutivo e não pago, que se concentra no ambiente doméstico. Entre as mulheres, a soma das categorias “cuidado e responsabilidades domésticas” e “motivos econômicos e de trabalho” alcança mais da metade das respostas, evidenciando que a sobreposição entre desigualdade de gênero e condições materiais continua a influenciar fortemente a permanência escolar feminina.

Entre os jovens brancos e não brancos, a distribuição dos motivos é relativamente próxima, mas observa-se que os não brancos apresentam proporções ligeiramente maiores de evasão ou abandono por motivos econômicos e de cuidado. Além disso, a categoria “problemas de oferta e acesso educacional” também é mais citada entre os não brancos, sugerindo que as desigualdades territoriais e estruturais ainda impactam de forma diferenciada os grupos raciais.

Entre os domicílios com renda per capita de até meio salário mínimo, a proporção de jovens que abandonaram os estudos por motivo de trabalho é menor do que nas faixas seguintes, o que se explica pela menor inserção desses jovens no mercado formal e pela predominância de outras formas de trabalho, como o doméstico e de cuidado. Nessa faixa, os motivos de cuidado e afazeres domésticos atingem mais de 15% das respostas, reforçando a sobrecarga de tarefas não remuneradas entre os mais pobres. Já nas faixas intermediárias, entre meio e três salários mínimos per capita, os motivos econômicos e de trabalho são maiores que a média geral do grupo, refletindo a maior presença de jovens empregados ou à procura de trabalho. Por outro lado, entre os jovens de renda superior a três salários mínimos per capita, essa categoria perde importância, caindo para 34%, enquanto cresce expressivamente o peso dos “outros motivos ou não declarados”, que chegam a mais de 30%.

Figura 7 - Distribuição percentual dos motivos declarados para não frequentar a escola, segundo gênero, raça e faixa salarial para jovens de 14 a 24 anos

Motivo	Total	Gênero		Raça		Renda				
		Homem	Mulher	Branços	Não Brancos	≤ 0,5 SM	(0,5–1] SM	(1–2] SM	(2–3] SM	>3 SM
Motivos econômicos e de trabalho	48,13%	55,95%	39,42%	47,76%	48,32%	40,55%	51,38%	55,17%	44,18%	34,27%
Baixa percepção de relevância da escola	25,05%	27,05%	22,83%	26,17%	24,46%	26,44%	24,82%	23,55%	25,62%	23,98%
Outros motivos ou não declarados	14,18%	12,37%	16,19%	15,80%	13,33%	11,50%	13,11%	15,86%	25,92%	34,49%
Cuidado e responsabilidades domésticas	8,16%	0,42%	16,78%	6,08%	9,25%	15,12%	6,57%	2,59%	1,79%	3,64%
Problemas de oferta e acesso educacional	3,14%	2,72%	3,60%	2,40%	3,52%	4,69%	2,77%	1,94%	1,69%	1,54%
Problema de saúde	1,34%	1,49%	1,18%	1,79%	1,11%	1,71%	1,36%	0,88%	0,81%	2,08%

Fonte: Microdados da PNAD Contínua, 2023; Elaboração Própria

Entre os jovens de 14 a 18 anos (Figura 8), observa-se uma redução considerável da importância dos motivos econômicos e de trabalho, que passam de aproximadamente 48% no total para 37% nessa faixa etária, mas aumenta a discrepância entre brancos e não brancos, sendo um motivo mais relevante proporcionalmente para os últimos. Em contrapartida, cresce a proporção de respostas classificadas como “outros motivos ou não declarados”, que ultrapassam um quarto do total, e mantém-se elevada a participação dos motivos ligados à baixa percepção de relevância da escola, o que indica que o desinteresse e a falta de sentido atribuído à escolarização também é um problema entre os mais jovens.

Entre as mulheres de 14 a 18 anos, os motivos relacionados ao cuidado e às responsabilidades domésticas permanecem expressivos (11%), ainda que inferiores aos observados na população geral, demonstrando que as desigualdades de gênero afetam a trajetória escolar desde o início da juventude. O comportamento por faixa de renda mantém o padrão observado anteriormente, mas nas rendas superiores a dois salários mínimos per capita o percentual de jovens que apontam motivos econômicos e de trabalho diminui de forma expressiva. Em contrapartida, cresce significativamente a participação da categoria “outros motivos ou não declarados”, o que dificulta uma leitura mais precisa sobre as razões que levam à interrupção da trajetória escolar entre os grupos de renda mais alta.

Figura 8 - Distribuição percentual dos motivos declarados para não frequentar a escola, segundo gênero, raça e faixa salarial para jovens de 14 a 18 anos

Motivo	Total	Gênero		Raça		Renda				
		Homem	Mulher	Brancos	Não Brancos	≤ 0,5 SM	(0,5–1] SM	(1–2] SM	(2–3] SM	>3 SM
Motivos econômicos e de trabalho	37,26%	42,94%	31,33%	34,54%	38,82%	33,99%	40,56%	43,65%	24,44%	11,89%
Outros motivos ou não declarados	26,68%	23,91%	29,57%	30,73%	24,37%	20,10%	24,96%	30,21%	54,42%	71,03%
Baixa percepção de relevância da escola	23,76%	25,85%	21,56%	24,51%	23,32%	26,75%	23,98%	20,66%	19,08%	9,59%
Cuidado e responsabilidades domésticas	5,63%	0,43%	11,06%	3,80%	6,68%	10,30%	4,11%	1,05%	0,35%	2,83%
Problemas de oferta e acesso educacional	4,93%	5,12%	4,73%	4,35%	5,26%	6,44%	4,60%	3,86%	1,00%	2,29%
Problema de saúde	1,74%	1,75%	1,74%	2,07%	1,55%	2,42%	1,79%	0,57%	0,70%	2,38%

Fonte: Microdados da PNAD Contínua, 2023; Elaboração Própria

Por fim, entre os jovens de 19 a 24 anos (Figura 9), o perfil dos motivos declarados aproxima-se do observado na amostra geral, mas com maior ênfase nas razões econômicas e de trabalho, que alcançam cerca de 50% das respostas. Essa predominância reflete o avanço do ciclo de vida laboral, momento em que as demandas por autonomia financeira e inserção no mercado de trabalho se intensificam. Os motivos associados à baixa percepção de relevância da escola mantêm peso semelhante ao da amostra total, em torno de um quarto das respostas. Entre as mulheres, o trabalho doméstico e de cuidado torna-se ainda mais expressivo, atingindo 18% das respostas, o que reforça a sobrecarga de responsabilidades não remuneradas que recai sobre elas. Esses resultados evidenciam que, na transição para a vida adulta, as dimensões econômicas e de gênero se tornam ainda mais determinantes na interrupção da trajetória escolar.

Para além das restrições econômicas, que corroboram os achados empíricos e a literatura mobilizada na seção anterior, as razões associadas à baixa percepção de relevância da escola evidenciam dimensões simbólicas e pedagógicas da evasão ou abandono. A presença de respostas como “falta de interesse” ou “já ter concluído o nível desejado” entre os principais motivos declarados indica que, mesmo entre os jovens que não enfrentam diretamente as pressões do trabalho, há um distanciamento em relação ao sentido social e subjetivo da escolarização. Conforme discutem Santos e Albuquerque (2019) e Queiroz (2021), o desengajamento estudantil decorre, em grande medida, da

distância entre o cotidiano escolar e as expectativas, necessidades e projetos de vida dos estudantes. Esses resultados reforçam a importância de políticas que articulem incentivos financeiros a estratégias pedagógicas e curriculares voltadas à revalorização da escola como espaço de aprendizagem, reconhecimento e construção de horizontes de futuro.

Figura 9 - Distribuição percentual dos motivos declarados para não frequentar a escola, segundo gênero, raça e faixa salarial para jovens de 19 a 24 anos

Motivo	Total	Gênero		Raça		Renda				
		Homem	Mulher	Branços	Não Brancos	≤ 0,5 SM	(0,5–1] SM	(1–2] SM	(2–3] SM	>3 SM
Motivos econômicos e de trabalho	49,97%	58,07%	40,84%	50,14%	49,88%	41,85%	53,14%	56,73%	47,86%	39,90%
Baixa percepção de relevância da escola	25,27%	27,24%	23,05%	26,47%	24,65%	26,37%	24,95%	23,94%	26,83%	27,60%
Outros motivos ou não declarados	12,06%	10,48%	13,83%	13,10%	11,52%	9,79%	11,18%	13,93%	20,61%	25,29%
Cuidado e responsabilidades domésticas	8,59%	0,42%	17,79%	6,50%	9,67%	16,07%	6,97%	2,80%	2,05%	3,85%
Problemas de oferta e acesso educacional	2,83%	2,33%	3,40%	2,05%	3,24%	4,35%	2,48%	1,69%	1,81%	1,35%
Problema de saúde	1,28%	1,45%	1,08%	1,74%	1,04%	1,57%	1,29%	0,92%	0,83%	2,01%

Fonte: Microdados da PNAD Contínua, 2023; Elaboração Própria

Outro aspecto relevante diz respeito às desigualdades de gênero e à sobreposição entre trabalho e cuidado, questão que já havia sido apontada anteriormente como limitação da variável de trabalho utilizada no modelo. De fato, os resultados confirmam essa hipótese: enquanto para os homens o motivo trabalho remunerado é ainda mais relevante, para as mulheres o trabalho não pago e as responsabilidades domésticas assumem papel expressivo, sobretudo entre aquelas de menor renda.

Essa diferença revela que, embora a variável de trabalho capture apenas a dimensão remunerada, parte importante do afastamento feminino da escola decorre de atividades reprodutivas e de cuidado que permanecem invisíveis nas estatísticas laborais. Na amostra analisada, mais de 96% das pessoas que mencionam o cuidado como motivo para deixar os estudos são mulheres, o que evidencia como a divisão sexual do trabalho impacta de forma significativa as trajetórias educacionais femininas. Tal resultado está em consonância com a reflexão proposta por Mattos et al. (2024), segundo a qual a condição de

“inatividade” entre as jovens frequentemente encobre uma sobrecarga de trabalho reprodutivo invisibilizado.

5.4. Síntese do capítulo

As análises apresentadas neste capítulo permitiram construir uma visão abrangente e articulada sobre os fatores associados à interrupção da trajetória escolar entre jovens de 14 a 24 anos. A partir da integração entre o perfil socioeconômico, os resultados do modelo de regressão logística e os motivos declarados pelos próprios jovens, foi possível compreender de modo mais completo como dimensões econômicas, ocupacionais, territoriais, raciais e subjetivas se combinam na produção da evasão e do abandono escolar no país.

Ao traçar o perfil socioeconômico dos jovens de 14 a 24 anos que deixaram de frequentar a escola, observa-se que a interrupção da trajetória escolar entre os jovens de 19 a 24 anos é proporcionalmente muito alta: mais de 93% dos que concluíram o ensino fundamental deixaram de frequentar a escola na transição para o ensino médio ou em alguma de suas etapas. Por haver uma taxa de atendimento muito baixa nessa idade, as diferenças por raça/cor, gênero, tipo de domicílio e participação no Bolsa Família tornam-se menos marcadas, mas persiste uma clara diferenciação segundo a inserção no mercado de trabalho e a faixa de renda. Os jovens ocupados abandonam os estudos em proporção significativamente maior do que os que não trabalham, e aqueles pertencentes a famílias com renda per capita acima de três salários mínimos apresentam as menores taxas de interrupção. Já entre os adolescentes de 14 a 18 anos, idade típica do ensino médio regular, a interrupção escolar é menos frequente, mas mais fortemente associada a desigualdades raciais e socioeconômicas: pretos, pardos, trabalhadores e beneficiários do Bolsa Família interrompem a jornada escolar em proporções mais elevadas.

No modelo de regressão logística, que busca estimar os efeitos das variáveis controlando as demais, os resultados reforçam esses padrões. Considerando o conjunto de jovens de 14 a 24 anos, pretos e pardos apresentam probabilidades aproximadamente 29% e 12% maiores, respectivamente, de terem interrompido os estudos em comparação aos brancos. A residência em área rural

também se mostrou significativa, aumentando em cerca de 8% a chance de abandono escolar.

As variáveis econômicas e de inserção produtiva constituem os principais determinantes da interrupção escolar, em linha com o que apontam Neri (2009), Rumberger e Lim (2008) e Hunt (2008). O trabalho remunerado é o fator de maior impacto: entre as mulheres, exercer atividade laboral eleva em cerca de 7 vezes a probabilidade de abandono em relação às que não trabalham, e entre os homens trabalhadores o risco é aproximadamente 44% superior ao observado entre as mulheres que também trabalham. A renda domiciliar e o Bolsa Família também influenciam fortemente: mantendo a renda constante, ser beneficiário do programa está associado a uma probabilidade muito maior de interrupção. Entre os beneficiários, pequenas elevações de renda reduzem a chance de abandono, indicando que variações modestas nas condições econômicas exercem impacto relevante sobre a permanência escolar dos mais vulneráveis.

O nível de escolaridade do responsável pelo domicílio também se destaca: jovens de famílias com ensino superior têm cerca de 42% menos probabilidade de deixar a escola em relação aos jovens cujo responsável tem apenas o ensino fundamental, confirmando o papel do capital cultural familiar na continuidade educacional (Ribeiro, 2011).

A desagregação por faixa etária revela dinâmicas distintas. Entre os adolescentes de 14 a 18 anos, o trabalho remunerado segue como principal fator de interrupção, e o Bolsa Família mantém significância estatística, ainda que marginal, indicando maior probabilidade de abandono entre os beneficiários também nesse grupo. Já as variáveis cor preta e residência em área rural deixam de apresentar significância estatística.

Entre os jovens de 19 a 24 anos, as diferenças raciais deixam de ser relevantes, enquanto as desigualdades territoriais e ocupacionais se intensificam: jovens residentes em área rural têm probabilidade cerca de 29% maior de terem interrompido os estudos, e o trabalho remunerado segue fortemente associado ao abandono escolar, embora a diferença entre homens e mulheres trabalhadores deixe de ser significativa. Essas variações de significância e magnitude, no entanto, podem refletir tanto as transformações próprias das transições juvenis

quanto as limitações amostrais dos modelos desagregados, que tendem a elevar os erros-padrão e reduzir a precisão das estimativas.

Os motivos declarados pelos próprios jovens complementam a análise estatística e permitem acessar dimensões mais subjetivas. Quase metade (48%) dos entrevistados afirmou que deixou de estudar por motivos econômicos ou de trabalho, confirmando que as restrições materiais e a inserção precoce no mercado continuam sendo os principais determinantes, tanto objetivos quanto percebidos. Em seguida, destacam-se os motivos relacionados à baixa percepção de relevância da escola (25%), que expressam desinteresse, desmotivação e distanciamento entre a experiência escolar e os projetos de vida dos estudantes. Como apontam Santos e Albuquerque (2019) e Queiroz (2021), esse desengajamento é resultado de uma escola que muitas vezes não dialoga com os horizontes e expectativas juvenis, o que exige políticas capazes de articular incentivos financeiros a estratégias pedagógicas de revalorização do espaço escolar.

As diferenças por gênero e faixa de renda revelam nuances adicionais. Entre os homens, predominam os motivos de trabalho remunerado (56% das respostas), enquanto entre as mulheres há maior peso do trabalho doméstico e de cuidado (17% das respostas), sendo que mais de 96% das pessoas que mencionam esse motivo são mulheres. Esse dado confirma o argumento de Mattos et al. (2024), segundo o qual a “inatividade” feminina frequentemente encobre uma sobrecarga de trabalho reprodutivo invisibilizado nas estatísticas.

Quando analisados por faixa de renda, observa-se que entre os jovens de menor renda per capita (até 0,5 salário mínimo) são mais frequentes as respostas ligadas ao cuidado e às responsabilidades domésticas, refletindo a sobreposição entre pobreza e divisão sexual do trabalho. Já nas faixas intermediárias, entre meio e três salários mínimos, ganham peso os motivos econômicos e de trabalho, associados à busca por inserção produtiva e contribuição na renda familiar.

Por outro lado, entre os jovens de famílias com renda acima de três salários mínimos, há um aumento expressivo da categoria “outros motivos ou não declarados”, o que dificulta a realização de inferências mais precisas sobre as razões que levam ao afastamento escolar neste grupo. Os motivos relacionados ao desinteresse pelos estudos mantêm proporção semelhante às demais faixas,

enquanto os motivos econômicos e de trabalho ainda permanecem como o principal grupo de respostas após os “outros motivos ou não declarados”. Esse padrão sugere que, mesmo entre os jovens de maior renda, as dimensões materiais e laborais continuam exercendo influência significativa sobre a continuidade dos estudos, ainda que se combinem a fatores subjetivos e contextuais mais diversos.

Os achados deste capítulo oferecem subsídios essenciais para compreender o potencial e os limites de políticas de incentivo financeiro, como o Pé-de-Meia, na promoção da permanência escolar. Fatores econômicos e a necessidade de inserção produtiva emergem como os principais determinantes do abandono, especialmente entre jovens de menor renda, ao passo que desigualdades raciais, territoriais e de capital educacional familiar também desempenham papel relevante, ainda que com intensidades distintas conforme a faixa etária. As respostas declaradas pelos jovens reforçam a centralidade das restrições materiais, do trabalho remunerado, da falta de interesse pela escola e das responsabilidades de cuidado, especialmente no caso de mulheres e pessoas com baixa renda, compondo um quadro multifacetado de vulnerabilidades que ultrapassam a dimensão escolar estrita.

De forma sintética, os resultados deste capítulo mostram um alinhamento com as suposições centrais do Pé-de-Meia, sobretudo no que diz respeito ao papel da renda e da inserção produtiva como determinantes da interrupção escolar, o que sugere coerência inicial entre o diagnóstico empírico e a lógica de incentivo financeiro adotada pelo programa. A concentração das maiores probabilidades de abandono entre jovens de baixa renda e beneficiários do Bolsa Família também aponta para a pertinência da definição do público-alvo. Ao mesmo tempo, a influência de desigualdades raciais, territoriais, familiares e o desinteresse pela escola indicam que fatores adicionais extrapolam a dimensão estritamente econômica. A avaliação das implicações desse conjunto de evidências para o desenho, o foco e as estratégias do Pé-de-Meia será desenvolvida no capítulo seguinte.

6. ANÁLISE DA ADEQUAÇÃO DO DESENHO DO PROGRAMA PÉ-DE-MEIA

A presente seção tem como objetivo avaliar o desenho institucional e operacional do Programa Pé-de-Meia, examinando em que medida sua formulação, estrutura e instrumentos estão adequados ao problema público que busca enfrentar. A análise parte do pressuposto de que a qualidade de uma política pública depende não apenas de seus resultados mensuráveis, mas também da coerência e da solidez de seu desenho, entendido como a articulação entre objetivos, instrumentos, atores e arranjos institucionais que sustentam a intervenção.

Para orientar essa avaliação, adotou-se o modelo analítico proposto por Van Geet, Lenferink e Leendertse (2019), que organiza a análise do desenho de políticas em quatro dimensões: coerência, consistência, congruência e dinâmica institucional e evolução. Essa abordagem possibilita compreender o Pé-de-Meia não apenas como um conjunto de instrumentos financeiros, mas como um arranjo institucional em construção, cuja eficácia depende da harmonia entre sua formulação normativa, seus mecanismos de implementação e sua capacidade de resposta diante de mudanças sociais e administrativas. Assim, o capítulo está estruturado em quatro subseções, cada uma dedicada ao exame de uma dessas dimensões.

6.1. Coerência

A coerência, conforme Van Geet, Lenferink e Leendertse (2019), diz respeito ao grau de alinhamento interno entre os objetivos de uma política e à sua derivação lógica a partir do diagnóstico que fundamenta a intervenção. Um desenho coerente é aquele em que as metas de diferentes níveis se reforçam mutuamente e guardam consistência com a compreensão do problema público que a política busca enfrentar. No caso do Programa Pé-de-Meia, a análise da coerência envolve examinar tanto a estrutura dos objetivos quanto a adequação desses objetivos ao diagnóstico do problema da interrupção da trajetória escolar.

Na perspectiva do *policy design*, os objetivos de uma política pública se organizam em diferentes níveis hierárquicos que expressam tanto a direção estratégica quanto os resultados esperados. O objetivo geral, segundo Van Geet, Lenferink e Leendertse (2019), corresponde à transformação social mais ampla que se pretende alcançar no longo prazo, de caráter estrutural e difícil mensuração direta. Os objetivos específicos representam os resultados de médio prazo que

contribuem para a consecução dessa finalidade, geralmente expressos em termos de acesso, cobertura ou desempenho. Já os objetivos operacionais dizem respeito às ações e mecanismos concretos de implementação, voltados à execução das atividades necessárias para que os resultados esperados sejam alcançados.

Com base nessa formulação e na discussão desenvolvida na seção de definição de objetivos do Marco Lógico, o objetivo específico do programa pode ser compreendido como garantir o aumento do acesso, da permanência e da conclusão escolar no ensino médio público entre jovens de baixa renda. Esse é o resultado mais direto e tangível que o Pé-de-Meia pretende produzir, correspondendo ao nível intermediário da árvore de objetivos, situado entre a ação imediata dos instrumentos e os fins mais amplos da política.

Entretanto, o programa não se limita a essa dimensão educacional imediata. Sua formulação incorpora finalidades mais amplas, como o fortalecimento do capital humano, a melhoria da inserção produtiva futura, a redução da vulnerabilidade socioeconômica e da informalidade, e a promoção da mobilidade social mediante o enfrentamento dos ciclos intergeracionais de pobreza. São finalidades abrangentes e, em certa medida, de difícil mensuração direta, mas que expressam a ambição do programa de integrar a política educacional a uma estratégia mais ampla de combate à pobreza e de promoção da equidade social. Diante disso, esses fins podem ser sintetizados em um objetivo geral que é contribuir para a mobilidade social e para a redução das desigualdades por meio da elevação da escolaridade de jovens de baixa renda, fortalecendo sua inserção produtiva futura e reduzindo vulnerabilidades socioeconômicas.

Os objetivos operacionais do Pé-de-Meia não são formalmente declarados na legislação, mas podem ser reconstruídos a partir da estrutura de incentivos e das práticas de execução previstas. Esses objetivos correspondem aos meios diretos de ação e envolvem: (i) conceder incentivos financeiros vinculados à matrícula, à frequência e à participação no Enem; (ii) promover a poupança educacional individual; e (iii) assegurar o acompanhamento e a verificação da frequência escolar. Esses instrumentos dialogam diretamente com o objetivo específico do programa, que busca garantir o ingresso, a continuidade e a conclusão das trajetórias escolares de jovens de baixa renda.

À primeira vista, os objetivos operacionais apresentam coerência horizontal, se articulando de maneira integrada e convergindo para o propósito expresso no

objetivo estratégico de garantir acesso, permanência e conclusão do ensino médio. Os incentivos de matrícula, frequência, conclusão e participação no Enem compõem uma sequência lógica que acompanha o percurso escolar e estabelece marcos sucessivos de acesso, permanência e finalização da etapa. Essa organização temporal expressa clareza na direção estratégica e reforça a ideia de trajetória contínua como resultado final desejado. O componente de poupança educacional acrescenta ainda uma dimensão de longo prazo, conectando o esforço atual do estudante à disponibilidade futura de recursos financeiros. Tanto o pagamento dos incentivos mensais quanto a formação da poupança dependem do acompanhamento e da verificação constante da frequência escolar, o que reforça a integração entre os instrumentos e amplia a capacidade de ação das redes de ensino frente à interrupção escolar.

Entretanto, quando se examina de forma mais aprofundada a coerência vertical entre os objetivos operacionais, o objetivo específico, o objetivo geral e a própria derivação do diagnóstico, surgem limitações importantes. Em primeiro lugar, a teoria da mudança do programa parte da premissa de que a ampliação da escolaridade é um elemento fundamental para favorecer a mobilidade social, o que explica a concentração dos seus instrumentos no eixo educacional. O objetivo geral, porém, abrange dimensões mais amplas e estruturalmente complexas da desigualdade social, que extrapolam o alcance direto da escolarização. Essa diferença de escopo não indica que o programa pressuponha que a educação, isoladamente, seja suficiente para promover a mobilidade social, mas evidencia que os efeitos esperados no plano mais amplo dependem de fatores que vão além da atuação estrita do Pé-de-Meia.

No que se refere à compreensão do problema público, como apresentado na seção de identificação e análise do problema, o diagnóstico oficial, apresentado na justificativa do Projeto de Lei nº 54/2021, associa a evasão ou o abandono escolar a restrições econômicas das famílias e à chamada “miopia juvenil”, isto é, à tendência de os jovens subvalorizarem os benefícios de longo prazo da educação frente às demandas imediatas por renda (Brasil, 2021). O problema é formulado em termos econômicos e comportamentais, e a solução proposta, baseada em transferências mensais e na poupança vinculada à conclusão, busca reduzir o descompasso temporal entre necessidade imediata e recompensa futura. Há, portanto, coerência relevante entre o diagnóstico oficial e os objetivos definidos, ainda que a própria

árvore de problemas já indique que esse diagnóstico é mais restrito do que as causas apontadas pela literatura especializada.

O diagnóstico empírico realizado neste trabalho confirma parcialmente essa coerência, mas também evidencia limitações. O modelo de regressão logística mostrou que os fatores econômicos e de inserção produtiva estão entre os principais determinantes da interrupção da trajetória escolar, e que o recebimento do Bolsa Família e o nível de renda familiar exercem forte influência sobre a probabilidade de permanência. Entre os beneficiários do programa, pequenas elevações de renda reduzem a chance de abandono, indicando que variações modestas nas condições econômicas exercem impacto relevante sobre a permanência escolar dos mais vulneráveis. Esses resultados validam a ênfase do Pé-de-Meia nas restrições materiais, demonstrando coerência entre o diagnóstico econômico e a realidade observada.

Entretanto, os resultados também mostram que a interrupção da trajetória escolar decorre também de um conjunto mais amplo de determinantes. As desigualdades raciais e territoriais, o nível de escolaridade do responsável pelo domicílio, a distribuição desigual do trabalho doméstico e de cuidado, as percepções sobre o valor e a relevância da escola e outras barreiras subjetivas e contextuais compõem um quadro multifacetado que ultrapassa a dimensão estritamente econômica.

Nesse contexto, o Pé-de-Meia é coerente com a dimensão econômica do problema, mas apenas parcialmente coerente com sua complexidade social. A política identifica corretamente a influência das restrições de renda e do trabalho precoce, mas subestima fatores relacionados ao trabalho doméstico e cuidado, ao desinteresse escolar e às desigualdades de gênero e território. Assim, o desenho do programa apresenta coerência parcial. Os objetivos operacionais se articulam de forma integrada, produzindo uma coerência horizontal consistente, mas, no plano vertical, persistem limites importantes. A formulação parte de um diagnóstico mais restrito do que a realidade social evidenciada empiricamente e desconsidera dimensões essenciais para a transição entre o objetivo específico e o objetivo geral. Essa lacuna reduz a capacidade do programa de sustentar plenamente a transformação ampla que pretende alcançar.

6.2. Consistência

A consistência de uma política pública, segundo Van Geet, Lenferink e Leendertse (2019), refere-se ao grau de compatibilidade e sinergia entre os instrumentos que a compõem, isto é, à medida em que esses instrumentos se articulam para reforçar mutuamente os resultados esperados. Diferentemente da coerência, que avalia o alinhamento entre objetivos e diagnóstico, e da congruência, que examina a adequação entre instrumentos e causas do problema, a consistência analisa a integração interna da política, observando se seus mecanismos de implementação se complementam de forma lógica e eficaz.

No caso do Programa Pé-de-Meia, a consistência pode ser avaliada a partir da forma como seus instrumentos financeiros e operacionais se integram para promover o acesso, a permanência e a conclusão escolar entre jovens de baixa renda. Conforme descrito no capítulo do marco lógico, o desenho do programa estrutura-se em quatro incentivos principais: incentivo matrícula, pago no início do ano letivo; incentivo de frequência mensal, condicionado à assiduidade mínima de 80%; e incentivo de conclusão, equivalente a R\$ 1.000 por etapa concluída, depositado em poupança educacional individual e disponível apenas após a conclusão integral do ensino médio. Soma-se ainda o incentivo pela participação no Enem, que reforça a transição para etapas subsequentes de formação, todos condicionados ao acompanhamento da matrícula, da frequência e da conclusão pelas redes estaduais, distrital e municipais de ensino.

Essa estrutura revela uma lógica de encadeamento temporal e funcional, em que cada instrumento reforça o anterior e cria estímulos progressivos ao longo da trajetória escolar. O incentivo de matrícula promove o ingresso, o de frequência estimula a continuidade e o de conclusão/poupança recompensa o esforço sustentado, conectando a permanência presente a uma perspectiva de ganho futuro. A combinação entre incentivos imediatos e incentivo diferido fortalece a consistência interna do programa, pois equilibra recompensas de curto e longo prazo e alinha as etapas de execução a um mesmo objetivo: a conclusão da educação básica.

Sob essa perspectiva, o Pé-de-Meia apresenta elevada consistência interna, já que seus instrumentos se articulam de maneira coerente, sem sobreposições ou contradições. Entretanto, quando se observa a consistência horizontal, isto é, o grau de compatibilidade e coordenação entre os instrumentos do programa e outros

mecanismos de políticas conexas, emergem algumas tensões operacionais relevantes.

Um primeiro ponto diz respeito à discrepância entre os critérios de frequência escolar adotados pelo Pé-de-Meia e por outras políticas educacionais e sociais. O programa exige frequência mínima de 80% para o pagamento dos incentivos mensais, enquanto o Programa Bolsa Família, segundo estudo de Cireno, Silva e Proença (2015), estabelece como necessária uma frequência mínima de 75% para jovens de 16 e 17 anos, verificada bimestralmente por meio do Sistema Presença, de responsabilidade do MEC. O mesmo percentual de 75% é utilizado nacionalmente como parâmetro mínimo para aprovação escolar nas redes públicas de ensino, seguindo o parâmetro estabelecido na Lei de Diretrizes e Bases da Educação:

O controle de frequência fica a cargo da escola, conforme o disposto no seu regimento e nas normas do respectivo sistema de ensino, exigida a frequência mínima de setenta e cinco por cento do total de horas letivas para aprovação.
(Brasil, 1996, art. 24, VI)

Assim, a regra do Pé-de-Meia impõe um critério mais rígido do que o exigido tanto pela política educacional quanto pelo principal programa de transferência de renda do país, o que pode gerar incoerências e percepções de desigualdade, especialmente entre os estudantes mais jovens, na idade “ideal” para cursar o ensino médio, que têm a condicionalidade do Bolsa Família como parâmetro de comparação.

A essa divergência soma-se a utilização de sistemas distintos de monitoramento. O Pé-de-Meia opera por meio do Sistema Gestão Presente, no qual as redes de ensino enviam dados de frequência via planilha ou integração de API, enquanto o Bolsa Família utiliza o Sistema Presença, alimentado diretamente por operadores escolares, conforme descrito no estudo de Cireno, Silva e Proença (2015). A coexistência desses dois modelos pode provocar incongruências na verificação da frequência, tanto por diferenças nos fluxos de informação quanto pela falta de padronização dos percentuais exigidos. Assim, um aluno pode ser considerado frequente em um programa e não frequente em outro, comprometendo a clareza e a previsibilidade do processo.

Outro ponto de fragilidade refere-se à dependência da integração interinstitucional identificada na análise de envolvidos. O funcionamento adequado

do Pé-de-Meia exige o alinhamento entre o Ministério da Educação e as Secretarias Estaduais, Municipais e Distritais de Educação, especialmente para a verificação de elegibilidade, o registro de matrícula e o envio regular de dados de frequência e conclusão. Embora necessária para a execução do programa, essa dependência cria riscos operacionais e potenciais atrasos, que podem comprometer a regularidade dos pagamentos e, conseqüentemente, o próprio poder de incentivo que estrutura o desenho do programa.

A heterogeneidade das capacidades administrativas entre as redes de ensino amplia esse desafio. Um estudo realizado por Silva (2025) sobre a implementação do Pé-de-Meia no Rio Grande do Sul mostra que o estado já possuía uma capacidade estatal prévia para operar o programa, sustentada por sistemas de informação consolidados e rotinas institucionais que facilitam a integração entre as etapas de matrícula, frequência e processamento de dados. A autora observa, entretanto, que essa não é a realidade predominante no país, já que muitas redes de ensino ainda não dispõem de sistemas informatizados ou realizam o monitoramento da frequência e a sistematização de dados de forma manual, o que aumenta a carga de trabalho das equipes locais e pode gerar atrasos e inconsistências nas informações enviadas ao MEC.

Essa assimetria federativa não constitui um obstáculo insuperável, mas indica que a implementação tende a ser mais desafiadora nas redes com menor estrutura administrativa, que podem requerer apoio técnico adicional, investimentos em tecnologias de informação e formação de equipes. Dessa forma, a consistência institucional permanece como um desafio relevante, influenciado tanto pela desigualdade regional quanto pela capacidade real das redes de ensino de registrar, sistematizar e transmitir informações com qualidade.

Em síntese, o Programa Pé-de-Meia demonstra alta consistência interna entre seus instrumentos, que se complementam temporal e funcionalmente, mas consistência horizontal apenas parcial, em razão de divergências nos critérios de frequência, da fragmentação dos sistemas de monitoramento e da complexidade da coordenação interinstitucional. O desenho do programa é logicamente integrado, mas sua efetividade plena depende do aperfeiçoamento dos mecanismos de articulação entre políticas sociais e educacionais, de modo a garantir maior harmonia normativa e operacional entre os programas voltados à permanência escolar.

6.3. Congruência

A dimensão da congruência, conforme Van Geet, Lenferink e Leendertse (2019), refere-se à adequação entre os instrumentos de uma política e as causas do problema público que ela busca enfrentar. Trata-se de avaliar se os meios escolhidos são apropriados e suficientes para produzir os efeitos desejados sobre os determinantes do problema. Enquanto a coerência e a consistência se voltam à lógica interna do desenho, a congruência examina o encaixe entre o desenho e a realidade empírica, isto é, se o programa atua sobre os fatores que de fato explicam o fenômeno da interrupção da trajetória escolar.

No caso do Programa Pé-de-Meia, os instrumentos principais, transferências monetárias mensais vinculadas à matrícula e à frequência, depósito anual em poupança educacional ao término de cada ano do ensino médio e incentivo pela participação no Enem, foram concebidos para atenuar as restrições econômicas imediatas que dificultam a permanência dos jovens de baixa renda na escola. O desenho parte da hipótese de que a necessidade de trabalhar e as pressões financeiras familiares são as principais causas da interrupção da trajetória escolar e de que um incentivo financeiro regular e cumulativo pode compensar parcialmente o custo de oportunidade de continuar estudando.

A análise empírica realizada neste trabalho confirma a centralidade das causas econômicas, mas também evidencia limites na capacidade dos instrumentos financeiros de enfrentá-las plenamente. A Tabela 3 apresenta comparativamente as rendas médias do trabalho e a participação da renda individual no total domiciliar segundo a situação escolar e a faixa etária:

Tabela 3: Renda média do trabalho e participação da renda individual no total domiciliar segundo situação escolar por faixa etária

Faixa etária	Situação escolar	Renda média do trabalho (R\$)	Participação da renda individual na renda domiciliar (%)
14–18 anos	Ainda frequente	936,64	21,90
	Deixou de frequentar	1.225,15	31,45
	Total (trabalha)	1.061,40	26,03

Faixa etária	Situação escolar	Renda média do trabalho (R\$)	Participação da renda individual na renda domiciliar (%)
19–24 anos	Ainda frequenta	1.246,71	35,41
	Deixou de frequentar	1.590,94	41,88
	Total (trabalha)	1.577,80	41,63

Fonte: Microdados da PNAD Contínua (2023). Elaboração Própria

Os resultados mostram que os jovens que deixaram de frequentar a escola e trabalham apresentam rendas médias significativamente superiores às daqueles que continuam estudando. Entre os mais jovens (14–18 anos), essa diferença é de cerca de R\$290,00 mensais, e entre os de 19–24 anos, de R\$340,00, o que representa um custo de oportunidade substancial. Além disso, a contribuição da renda individual para o orçamento familiar é elevada, alcançando 31% entre os adolescentes e 42% entre os jovens adultos que deixaram de estudar. Esses valores reforçam que, mesmo no grupo etário mais alinhado ao público do ensino médio regular, a renda proveniente do trabalho é significativamente superior ao incentivo mensal de R\$200,00, o que limita a capacidade do programa de substituir integralmente esse rendimento.

O programa, portanto, apresenta congruência parcial com as causas econômicas da interrupção escolar. Seus instrumentos são adequados para atenuar restrições financeiras moderadas, como o custo de transporte, alimentação ou material escolar, e podem atuar como estímulo complementar para jovens que já estão matriculados e possuem menor dependência da própria renda. Entretanto, para aqueles cuja renda representa uma parcela relevante do orçamento familiar, o benefício é insuficiente para alterar o comportamento, já que o diferencial de rendimento entre estudar e trabalhar é expressivo.

A magnitude limitada do incentivo se reflete também na estrutura temporal dos pagamentos. A poupança educacional, embora simbolicamente importante e economicamente relevante no longo prazo, não atua sobre as pressões financeiras imediatas que levam os jovens a abandonar os estudos. O valor de R\$1.000,00 depositado a cada etapa concluída só pode ser sacado após o término do ensino médio, o que reduz sua capacidade de enfrentar os efeitos de curto prazo da desigualdade de renda.

Além disso, a congruência entre instrumentos e causas enfraquece quando se consideram as dimensões não econômicas do problema, já identificadas no diagnóstico empírico e na literatura. Entre os jovens que estão fora da escola, 48% indicaram motivos econômicos ou de trabalho como razão principal, seguidos por 25% que mencionaram a baixa percepção de relevância da escola. Os motivos ligados ao cuidado e às responsabilidades domésticas representam cerca de 8% do total, mas alcançam 17% entre as mulheres e 15% entre os jovens com renda per capita de até meio salário mínimo, justamente o público prioritário do programa. Esses números evidenciam que desigualdades de gênero, acúmulo de trabalho reprodutivo e limitações de tempo e disponibilidade são barreiras relevantes à permanência escolar, especialmente entre as jovens mais vulneráveis. O Pé-de-Meia, no entanto, não dispõe de instrumentos voltados ao enfrentamento dessas responsabilidades, que recaem de forma desproporcional sobre as mulheres.

A baixa percepção de relevância da escola, segundo motivo mais recorrente entre os que deixaram de estudar, expressa dimensões simbólicas e pedagógicas da interrupção escolar. O programa pode exercer algum papel indireto na redução desse desengajamento, na medida em que os incentivos financeiros tornam mais imediata a recompensa associada à permanência. Ainda assim, essa influência é limitada e difícil de mensurar, já que o motivo “falta de interesse” agrega percepções distintas sobre a qualidade da oferta, a utilidade percebida da escolarização e a conexão entre a experiência escolar e os projetos de vida dos jovens. Assim, embora os incentivos possam contribuir para reforçar a continuidade escolar, eles não respondem diretamente às causas simbólicas, culturais e pedagógicas do afastamento.

A ampliação recente do público-alvo, com a inclusão de estudantes da Educação de Jovens e Adultos (EJA) e da Iniciativa Rumo Certo, indica um esforço de aperfeiçoamento da congruência. A Rumo Certo introduz uma dimensão não financeira de acompanhamento pedagógico e prevenção da evasão ou abandono, combinando incentivo econômico e suporte formativo. Contudo, seu desenho ainda é incipiente e não está claro se o tipo de acompanhamento previsto será suficiente para abranger a diversidade de fatores que influenciam a interrupção escolar, especialmente aqueles relacionados ao cuidado, à saúde mental e às condições territoriais.

Os resultados do modelo de regressão indicam que os beneficiários do Bolsa Família apresentam maior probabilidade de deixar de frequentar a escola, ao mesmo tempo em que aumentos marginais de renda dentro desse grupo, portanto entre os jovens mais vulneráveis, estão associados a uma redução significativa da chance de interrupção escolar. Esse achado dá sustentação à decisão inicial do programa de focalizar os beneficiários do Bolsa Família, já que se trata do segmento em que pequenas variações de renda têm maior capacidade de influenciar positivamente a permanência. Quando se observam as razões declaradas pelos jovens, verifica-se que os motivos econômicos e de inserção produtiva permanecem como os mais recorrentes, mas, entre aqueles com renda domiciliar per capita de até meio salário mínimo, ganham importância fatores relacionados ao cuidado e às responsabilidades domésticas, especialmente entre as mulheres. Por outro lado, entre jovens com renda entre meio e dois salários mínimos, os motivos econômicos e de trabalho tendem a ser proporcionalmente mais elevados. Esse conjunto de evidências indica que a focalização do programa nos inscritos no Cadastro Único e no Bolsa Família é pertinente, mas sua atuação, isoladamente, tem alcance limitado, pois não enfrenta diretamente todas as condições que restringem significativamente o tempo e a disponibilidade dos jovens com renda per capita de até meio salário mínimo para frequentar a escola.

Sendo assim, o Programa Pé-de-Meia apresenta congruência parcial entre seus instrumentos e as causas do problema público. Os incentivos financeiros são adequados para responder às restrições econômicas e atuam em consonância com o diagnóstico oficial e empírico, mas sua magnitude e temporalidade limitam a capacidade de compensar o custo de oportunidade do trabalho juvenil. A ausência de instrumentos voltados às dimensões de gênero, cuidado e pertencimento escolar também restringe a abrangência da resposta. Assim, o desenho do programa é pertinente e bem orientado, mas não plenamente suficiente para enfrentar as múltiplas causas da interrupção da trajetória escolar sem a integração com políticas educacionais, sociais e de cuidado complementares.

6.4. Dinâmica institucional e evolução

A análise da dinâmica institucional e da evolução de uma política pública, conforme o modelo de Van Geet, Lenferink e Leendertse (2019), busca compreender como o desenho institucional sustenta sua implementação e de que maneira o

programa se transforma ao longo do tempo. Essa dimensão evidencia o grau de institucionalização e adaptabilidade da política, mostrando se seus arranjos administrativos e normativos são capazes de responder a novos contextos, públicos e desafios de implementação.

No caso do Programa Pé-de-Meia, trata-se de uma política muito recente, instituída pela Lei nº 14.818/2024, o que limita a observação de mudanças estruturais de longo prazo. Ainda assim, é possível identificar elementos importantes da sua arquitetura institucional e das primeiras dinâmicas de mudança no desenho.

Do ponto de vista institucional, o Pé-de-Meia está vinculado ao Ministério da Educação (MEC), responsável por sua coordenação geral e pela gestão do Sistema Gestão Presente, plataforma digital que centraliza as informações de matrícula e frequência enviadas pelas redes estaduais e distrital de ensino. O programa é sustentado financeiramente pelo Fundo Social, conforme o art. 9º da lei, e conta com a Caixa Econômica Federal para a abertura das contas individuais e o repasse dos recursos aos estudantes (Brasil, 2024b) Essa estrutura combina coordenação centralizada e execução descentralizada, exigindo cooperação constante entre União e redes de ensino. A heterogeneidade das capacidades administrativas estaduais, no entanto, ainda representa um desafio à regularidade e à qualidade das informações necessárias para a gestão do programa.

Quanto à evolução do desenho, observa-se que, embora o programa ainda esteja em sua fase inicial, já apresentou duas mudanças institucionais relevantes durante o primeiro ano de implementação. No primeiro semestre de 2024, o público-alvo restringia-se aos estudantes do ensino médio público regular pertencentes a famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família. A partir do segundo semestre, o escopo foi ampliado para incluir também os estudantes da Educação de Jovens e Adultos (EJA) e os inscritos no Cadastro Único com renda familiar per capita de até meio salário mínimo. Essa ampliação representa uma adaptação incremental do desenho, voltada a aperfeiçoar o alcance distributivo e a congruência do programa com o problema da interrupção da trajetória escolar.

Na tipologia proposta por Van Geet, Lenferink e Leendertse (2019), esse processo se enquadra predominantemente no modo de layering, ou adição de camadas, em que novos componentes e públicos são incorporados sem substituição dos elementos originais. Esse tipo de mudança, quando realizado de forma coerente e alinhada aos objetivos da política, é caracterizado pelos autores como “smart

layering”, ou seja, um aprimoramento que amplia a pertinência do programa sem comprometer sua consistência interna. No caso do Pé-de-Meia, a inclusão da EJA e dos jovens do Cadastro Único representa uma expansão que reforça o foco na vulnerabilidade socioeconômica e amplia o alcance social do programa, sem alterar sua lógica de incentivos financeiros e educacionais.

Outra iniciativa que indica movimento de layering institucional é a criação da Iniciativa Rumo Certo, em 2025, voltada à prevenção da evasão e abandono e ao acompanhamento pedagógico dos estudantes em risco de abandono. Essa adição introduz uma dimensão não financeira de suporte e busca enfrentar causas complementares da interrupção escolar, como o desinteresse e a falta de acompanhamento individualizado. Ainda que seu desenho permaneça incipiente, o Rumo Certo sinaliza um esforço de diversificação do mix de instrumentos e de integração entre incentivos econômicos e apoio educacional.

O Programa Pé-de-Meia encontra-se em processo de institucionalização e aprendizado, com estrutura administrativa consolidada, base legal estável e primeiros ajustes voltados à ampliação de escopo e à diversificação de instrumentos. As mudanças observadas até o momento configuram layering incremental, um modo de evolução característico de políticas recentes que buscam aperfeiçoar seu desenho sem ruptura. A continuidade desse processo dependerá da capacidade institucional do MEC e das redes de ensino de consolidar os mecanismos de coordenação federativa e de ampliar o equilíbrio entre as dimensões financeira e pedagógica da política.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A interrupção da trajetória escolar permanece como um dos desafios estruturais da educação brasileira, especialmente entre adolescentes e jovens cujas condições socioeconômicas, responsabilidades familiares e inserção precoce no mercado de trabalho tornam a permanência escolar um processo desigual. Este estudo buscou compreender os determinantes associados à interrupção escolar no Brasil em 2023, tomando-os como base para uma avaliação de desenho do Programa Pé-de-Meia, a partir dos critérios de coerência, consistência, congruência e dinâmica institucional. A análise combinou a construção de um marco lógico adaptado por meio de levantamento documental e modelagens estatísticas com dados da PNAD Contínua, permitindo articular os elementos empíricos, conceituais e operacionais que estruturam o debate sobre permanência escolar no país.

A primeira dimensão avaliativa, relativa à coerência, examinou o alinhamento entre os objetivos do programa e sua derivação a partir do diagnóstico do problema. Os resultados indicam que o Pé-de-Meia apresenta coerência horizontal entre seus objetivos operacionais, que se articulam de forma integrada e se reforçam mutuamente ao organizar os incentivos de matrícula, frequência e conclusão como etapas encadeadas do percurso escolar. Essa lógica interna expressa clareza na direção estratégica e contribui para a realização do objetivo específico de promover o acesso, a permanência e a conclusão escolar entre jovens de baixa renda.

Entretanto, quando a coerência é analisada na perspectiva vertical, isto é, na relação entre objetivos operacionais, objetivo específico e objetivo geral, tornam-se evidentes limites relevantes. A teoria de mudança do programa parte da premissa de que a ampliação da escolaridade é um elemento central para favorecer a mobilidade social, o que explica a concentração dos seus instrumentos no eixo educacional. O objetivo geral, contudo, envolve dimensões mais amplas e estruturalmente complexas da desigualdade social, que ultrapassam o alcance direto da escolarização. Essa diferença de escopo cria uma lacuna entre os níveis de objetivos e reduz a capacidade do programa de sustentar plenamente a transição entre eles.

A relação entre os objetivos e o diagnóstico oficial também revela esse descompasso. Embora a formulação da política identifique corretamente o papel das restrições econômicas e da baixa percepção dos retornos educacionais de longo prazo, esse diagnóstico é mais estreito do que a realidade observada empiricamente. Os resultados deste estudo mostram que responsabilidades domésticas, desigualdades de gênero, percepções sobre o valor da escola e barreiras territoriais igualmente influenciam a interrupção escolar, sobretudo entre os jovens mais vulneráveis. A ausência desses elementos no diagnóstico inicial limita a derivação dos objetivos e compromete a coerência vertical do desenho. Assim, ainda que os objetivos operacionais apresentem articulação interna consistente, a coerência global do programa deve ser entendida como parcial, já que o desenho não incorpora de forma plena a complexidade do problema que busca enfrentar.

A segunda dimensão avaliativa, referente à consistência, buscou compreender até que ponto os instrumentos e mecanismos do programa se articulam entre si e com políticas conexas. O desenho do Pé-de-Meia demonstra elevada consistência interna, com estímulos progressivos que acompanham o percurso escolar e alinham incentivos imediatos e de longo prazo. Entretanto, a consistência horizontal é limitada. A coexistência de critérios distintos de frequência entre o Pé-de-Meia e o Bolsa Família, bem como a utilização de sistemas de monitoramento diferentes, pode gerar confusão e assimetria de exigências entre estudantes em situações semelhantes. Além disso, a dependência da coordenação federativa, associada às desigualdades de capacidade administrativa entre os estados e municípios, constitui outro ponto de tensão que compromete a previsibilidade dos pagamentos e a efetividade dos incentivos.

A terceira dimensão avaliativa, a congruência, analisou a adequação dos instrumentos do programa às causas do problema público. As transferências mensais se mostram pertinentes para enfrentar restrições econômicas moderadas, e seu foco sobre jovens de baixa renda está alinhado aos determinantes identificados empiricamente. No entanto, a magnitude do incentivo é limitada diante do rendimento típico do trabalho juvenil, o que reduz sua capacidade de competir com o mercado de trabalho para um grupo expressivo de

jovens cuja contribuição financeira representa parcela significativa da renda familiar. O programa também não dispõe de instrumentos para enfrentar fatores não econômicos relevantes, como o desinteresse escolar, as responsabilidades de cuidado que recaem majoritariamente sobre as mulheres ou as barreiras territoriais que caracterizam áreas rurais. Por essa razão, embora congruente com a dimensão econômica do problema, o programa não alcança plenamente as múltiplas causas da interrupção escolar identificadas nesta pesquisa.

A quarta dimensão avaliativa, voltada à dinâmica institucional e evolução, permitiu observar que, apesar de recente, o Pé-de-Meia já apresenta sinais de aprendizagem e adaptação. A ampliação do público-alvo para incluir estudantes da EJA e inscritos no Cadastro Único com renda de até meio salário mínimo, bem como a criação da Iniciativa Rumo Certo, constituem movimentos de adição de camadas compatíveis com o modo de *smart layering* descrito por Van Geet, Lenferink e Leendertse (2019). Essa evolução indica que o programa tem se ajustado de forma incremental às demandas emergentes e às lacunas de desenho identificadas na implementação inicial. Ainda assim, a institucionalização plena da política dependerá da capacidade do MEC e das redes de ensino de consolidar mecanismos de coordenação, harmonizar critérios e fortalecer sua dimensão pedagógica.

A partir dessas quatro dimensões, é possível responder à questão avaliativa geral desta pesquisa, que buscou compreender quais são os principais determinantes da interrupção escolar e em que medida o desenho do Programa Pé-de-Meia é adequado para enfrentá-los. Os resultados mostram que a interrupção escolar decorre principalmente de pressões econômicas e da necessidade de inserção produtiva precoce, mas é também modulada por desigualdades raciais, territoriais, de gênero e de capital educacional familiar, além de fatores subjetivos relacionados ao desinteresse e ao sentido atribuído à escola. O Pé-de-Meia é adequado para responder às causas econômicas e contribui de forma relevante para aliviar restrições materiais enfrentadas por jovens vulneráveis, embora o alcance dos seus instrumentos seja restrito diante da magnitude dos incentivos mensais frente ao rendimento típico do trabalho juvenil e da complexidade multifatorial que caracteriza a interrupção escolar no Brasil. O programa, portanto, é necessário, mas não suficiente. Sua efetividade

depende de integração com políticas de cuidado, assistência estudantil, reforço escolar, apoio psicossocial e expansão da oferta educacional, de modo a compor um arranjo mais amplo e intersetorial de combate ao abandono e à evasão.

Do ponto de vista das contribuições, esta pesquisa oferece uma leitura integrada entre diagnóstico empírico e avaliação de desenho, articulando fatores socioeconômicos, territoriais e subjetivos a uma análise institucional detalhada do Pé-de-Meia. Uma contribuição importante deste trabalho consiste em oferecer uma atualização qualificada sobre os determinantes da interrupção escolar no Brasil, reunindo evidências recentes que permitem compreender com maior precisão as vulnerabilidades que afetam adolescentes e jovens na etapa do ensino médio. Ao mesmo tempo, a pesquisa avança ao realizar uma avaliação de desenho do Programa Pé-de-Meia, uma política ainda recente e para a qual há escassez de estudos sistemáticos. Ao integrar diagnóstico empírico e análise institucional, o trabalho contribui tanto para o debate acadêmico quanto para o aperfeiçoamento de políticas públicas voltadas à promoção da permanência escolar.

À luz dos resultados obtidos, algumas recomendações podem ser formuladas com vistas ao aperfeiçoamento do Programa Pé-de-Meia, considerando tanto seus instrumentos quanto sua articulação institucional. Em primeiro lugar, recomenda-se a harmonização explícita dos critérios de frequência escolar entre o Programa Pé-de-Meia, o Programa Bolsa Família e a legislação educacional vigente, adotando-se como parâmetro comum a frequência mínima de 75%. A definição clara e convergente dessa condicionalidade pode aumentar a previsibilidade do processo e reduzir contradições normativas, minimizando confusões na comunicação das regras do programa, dificuldades na orientação aos estudantes e dúvidas operacionais entre os servidores que atuam na implementação em nível estadual e municipal, especialmente nos casos em que os jovens estão vinculados simultaneamente a diferentes políticas condicionadas.

No âmbito do acompanhamento da frequência escolar, é fundamental assegurar a convergência entre o Sistema Gestão Presente e os sistemas utilizados pelas redes subnacionais, uma vez que são os estados e municípios os responsáveis pelo registro e envio das informações de frequência. Nesse sentido, mais do que a simples recepção dos dados, recomenda-se que o Ministério da

Educação aprofunde a compreensão sobre os fluxos adotados pelas redes de ensino para o acompanhamento da frequência, verificando sua compatibilidade com os critérios do programa e com outras políticas condicionadas, como o Bolsa Família. A identificação das causas das divergências de registros, bem como a oferta de suporte técnico para sua correção, pode contribuir para garantir que todos os estudantes elegíveis tenham seu direito ao benefício efetivamente reconhecido.

Os resultados também indicam que, embora o Pé-de-Meia atue de forma adequada sobre restrições econômicas, a interrupção escolar é um fenômeno multicausal, que ultrapassa determinantes estritamente escolares. Nesse sentido, a Iniciativa Rumo Certo representa um avanço importante ao reconhecer a necessidade de estratégias complementares de acompanhamento e orientação. Recomenda-se, portanto, o amadurecimento dessa iniciativa, com fortalecimento de sua articulação intersetorial, incorporando políticas de assistência social, saúde mental, cuidado e apoio psicossocial. Além disso, considerando que diversos estados já desenvolvem estratégias de busca ativa, o estímulo à criação de espaços de cooperação horizontal entre as redes estaduais pode favorecer a troca de experiências, a identificação de determinantes territoriais da interrupção escolar e a construção de planos de ação preventivos compatíveis com as realidades locais.

Todavia, a efetividade dessas estratégias depende da capacidade operacional das redes de ensino. Nesse sentido, recomenda-se que o apoio às secretarias estaduais e municipais não se restrinja à indução normativa, por meio de reuniões ou da simples designação formal de responsáveis. É fundamental considerar mecanismos de apoio financeiro, como repasses federais vinculados à implementação de ações de prevenção da interrupção escolar, que permitam às redes ampliar equipes técnicas, estruturar núcleos de acompanhamento ou contratar profissionais dedicados a essas atividades, especialmente em contextos de maior vulnerabilidade institucional.

No que se refere à congruência entre instrumentos e causas do problema, a magnitude dos incentivos mensais permanece como um dos principais limites do programa. Ainda que a elevação dos valores enfrente restrições fiscais e dependa de deliberações orçamentárias mais amplas, recomenda-se que

avaliações futuras considerem cenários de reajuste ou diferenciação dos incentivos, de modo a torná-los mais compatíveis com o rendimento típico do trabalho juvenil, especialmente em contextos nos quais a contribuição financeira do jovem é central para o orçamento familiar.

Considerando a complexidade da coordenação federativa envolvida na implementação do Pé-de-Meia, o fortalecimento das capacidades administrativas das redes subnacionais é um aspecto central para sua consolidação. O Ministério da Educação pode desempenhar papel relevante nesse processo por meio da oferta de suporte técnico diferenciado, capacitações continuadas, orientações operacionais padronizadas e instrumentos de apoio à gestão, especialmente voltados às redes com menor infraestrutura. Essas ações podem reduzir assimetrias regionais, aprimorar os processos de registro, acompanhamento e validação da frequência escolar e favorecer uma implementação mais equitativa do programa em todo o território nacional. O Quadro 9 sintetiza as principais recomendações do estudo, associando-as aos problemas identificados na análise do desenho do Programa Pé-de-Meia.

Quadro 9 - Recomendações para o aperfeiçoamento do Programa Pé-de-Meia a partir de problemas identificados

Eixo da recomendação	Recomendação	Problemas identificados na análise do desenho
Critérios de frequência escolar	Harmonizar explicitamente os critérios de frequência escolar entre o Programa Pé-de-Meia, o Programa Bolsa Família e a legislação educacional vigente, adotando como parâmetro comum a frequência mínima de 75%.	Divergência entre os critérios de frequência do Pé-de-Meia, do Bolsa Família e da legislação educacional.
Acompanha - mento da frequência escolar	Fortalecer o acompanhamento da frequência por meio do Sistema Gestão Presente, assegurando sua convergência com os sistemas utilizados pelas redes subnacionais e com outras políticas condicionadas.	Utilização de sistemas distintos de monitoramento da frequência e coexistência de fluxos diferenciados de registro e verificação da assiduidade.

Eixo da recomendação	Recomendação	Problemas identificados na análise do desenho
Articulação com políticas complementares	Amadurecer a Iniciativa Rumo Certo como estratégia de articulação intersetorial, reconhecendo o caráter multicausal da interrupção escolar e promovendo integração com políticas complementares.	Desenho do programa concentrado predominantemente na dimensão econômica, sem instrumentos voltados a determinantes não econômicos da interrupção escolar.
Cooperação entre redes de ensino	Estimular espaços de cooperação horizontal entre redes estaduais de ensino para troca de experiências sobre estratégias de busca ativa e construção de planos de ação preventivos territorialmente orientados.	Desenho do programa concentrado predominantemente na dimensão econômica, sem instrumentos voltados a determinantes não econômicos da interrupção escolar.
Capacidades administrativas e coordenação federativa	Fortalecer as capacidades administrativas das redes subnacionais por meio de suporte técnico diferenciado, capacitações e instrumentos de apoio à gestão.	Assimetrias federativas de capacidade administrativa para registro, sistematização e envio de dados de matrícula e frequência ao MEC.
Apoio financeiro às redes subnacionais	Considerar mecanismos de apoio financeiro federal vinculados à implementação de ações de prevenção da interrupção escolar.	Desenho do programa concentrado predominantemente na dimensão econômica, sem instrumentos voltados a determinantes não econômicos da interrupção escolar; Assimetrias federativas de capacidade administrativa para registro, sistematização e envio de dados de matrícula e frequência ao MEC.
Magnitude dos incentivos financeiros	Avaliar, em estudos futuros, cenários de reajuste ou diferenciação dos incentivos mensais, considerando contextos socioeconômicos específicos.	Incentivo mensal inferior ao rendimento típico do trabalho juvenil, limitando a capacidade do programa de compensar o custo de oportunidade do trabalho.

Fonte: Elaboração Própria

Por fim, é importante reconhecer as limitações desta pesquisa. A utilização exclusiva de dados secundários restringiu não apenas a análise de processos subjetivos e administrativos envolvidos na implementação do Pé-de-Meia, mas também a própria construção do marco lógico do programa. A metodologia adotada pela Fundação João Pinheiro (2021) pressupõe um processo participativo, baseado em diálogos contínuos com as equipes responsáveis pela formulação e execução da política, de modo a explicitar a cadeia causal, identificar pressupostos críticos e validar resultados esperados. A impossibilidade de realizar entrevistas ou oficinas com gestores federais, estaduais ou escolares exigiu a adaptação dessa metodologia, que precisou ser reconstruída exclusivamente a partir dos documentos disponíveis. Essa limitação reduziu a capacidade de aprofundar elementos centrais da teoria de mudança do programa, como as percepções dos formuladores, os critérios internos de definição dos instrumentos e os desafios práticos enfrentados pelas redes de ensino para operacionalizar os incentivos financeiros.

A ausência de coleta primária também limitou a compreensão de práticas concretas e interações cotidianas que moldam a execução da política em diferentes contextos, dificultando a identificação de gargalos administrativos, estratégias de implementação e formas de coordenação interinstitucional que não aparecem nos documentos oficiais. Soma-se a isso o tempo reduzido de implementação do Pé-de-Meia, que impossibilita análises longitudinais mais robustas e impede a observação de seus efeitos sobre sucessivas coortes de estudantes, sobretudo no que diz respeito ao impacto da poupança educacional e às mudanças comportamentais ao longo do ciclo escolar.

Diante dessas limitações, recomenda-se que estudos futuros incorporem métodos qualitativos com coleta primária de dados, incluindo entrevistas com gestores do MEC e das secretarias de educação, análise de implementação em escolas e observação das rotinas de monitoramento e registro de frequência. Avaliações de impacto em médio e longo prazo também serão fundamentais, especialmente com o uso das bases do Sistema Gestão Presente, que reúne informações amplas e detalhadas sobre estudantes elegíveis e não elegíveis, oferecendo grande potencial para análises sobre permanência, vulnerabilidade e comportamento escolar no Brasil.

8. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. Decreto nº 11.901, de 26 de janeiro de 2024. Regulamenta a Lei nº 14.818, de 16 de janeiro de 2024, que institui incentivo financeiro-educacional, na modalidade de poupança, aos estudantes matriculados no ensino médio público, e cria o Programa Pé-de-Meia. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 2024a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/Decreto/D11901.htm. Acesso em: 13 de out. de 2025.

BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2014. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm. Acesso em: 29 de abr. de 2025.

BRASIL. Lei nº 14.818, de 16 de janeiro de 2024. Institui incentivo financeiro-educacional, na modalidade de poupança, aos estudantes matriculados no ensino médio público; e altera a Lei nº 13.999, de 18 de maio de 2020, e a Lei nº 14.075, de 22 de outubro de 2020. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 2024b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/Lei/L14818.htm. Acesso em 13 de out. de 2025.

BRASIL. Medida Provisória nº 1.198, de 27 de novembro de 2023. Institui poupança de incentivo à permanência e conclusão escolar para estudantes do ensino médio. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 27 nov. 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/Mpv/mpv1198.htm. Acesso em: 13 de out. de 2025.

BRASIL. Ministério da Educação. Rumo Certo na Escola: estratégias de cooperação federativa para a gestão da permanência escolar. Brasília, [s.d.]. Disponível em: <https://www.gov.br/mec/pt-br/pe-de-meia/rumo-certo>. Acesso em 30 de out. de 2025.

BRASIL. Portaria Interministerial MEC/MF nº 8, de 7 de agosto de 2024. Estabelece normas e procedimentos para a gestão do Programa Pé-de-Meia para a modalidade de Educação de Jovens e Adultos – EJA. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 2024c. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-interministerial-mec/mf-n-8-de-7-de-agosto-de-2024-577117470>. Acesso em: 13 de out. de 2025.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Secretaria Especial para Assuntos Jurídicos. Lei nº 14.818, de 16 de janeiro de 2024. Institui incentivo financeiro-educacional, na modalidade de poupança, aos estudantes matriculados

no ensino médio público; e altera a Lei nº 13.999, de 18 de maio de 2020, e a Lei nº 14.075, de 22 de outubro de 2020. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, ed. 12, p. 1, 17 jan. 2024. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2024/Lei/L14818.htm. Acesso em: 09 de jun. de 2025.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Lei nº 9.394, 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 1996. Disponível http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm. Acesso em: 26 de ago. de 2020.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2001. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10172.htm. Acesso em: 29 de abr. de 2025.

BRASIL. Projeto de Lei nº 54, de 2021. Altera a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências, para dispor sobre a criação de incentivo financeiro ao estudante do ensino médio. *Câmara dos Deputados*, Brasília, DF, 2021. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2268691#:~:text=Altera%20a%20Lei%20n%C2%BA%2010.836%2C%20de%20%20de.de%20incentivo%20financeiro%20ao%20estudante%20do%20ensino%20m%C3%A9dio..> Acesso em 13 de out. de 2025.

BUSSAB, Wilton de Oliveira; MORETTIN, Pedro Alberto. Estatística básica. 6ª. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

CHOI, Soo-Hyang. Integration of Care and Education: The Challenge in Brazil. United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, p.1-2, 2006. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000145735>. Acesso em 07 de nov. de 2025.

CIRENO, Flávio; SILVA, Joana; PROENÇA, Rafael P. Condicionais, desempenho e percurso escolar de beneficiários do Programa Bolsa Família. Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania. Brasília: Ipea, p. 297-304, 2013. Disponível em: https://www.academia.edu/download/38405329/cireno_silva_e_proenca.pdf. Acesso em: 07 de nov. de 2025.

COTTA, Tereza Cristina. Metodologias de avaliação de programas e projetos sociais: análise de resultados e de impacto. V. 49, n. 2 (1998). Revista do Serviço Público - RSP, ano 49, n. 2, p. 103-124. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/1634/1/1998%20Vol.49%2cn.2%20Cotta.pdf>. Acesso em: 25 de ago. de 2025.

FILHO, Raimundo Barbosa Silva; ARAÚJO, Ronaldo Marcos de Lima. Evasão e abandono escolar na educação básica no Brasil: fatores, causas e possíveis

consequências. Educação por escrito, v. 8, n. 1, p. 35-48, 2017. Disponível em: <https://puhrs.emnuvens.com.br/poescrito/article/view/24527>. Acesso em: 29 de ago. de 2025.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Avaliação de políticas públicas: por onde começar? Um guia prático da metodologia do marco lógico. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2021. 54 p. Disponível em: <https://sinapse.gife.org.br/download/avaliacao-de-politicas-publicas-por-onde-com-ecar-um-guia-pratico-da-metodologia-do-marco-logico>. Acesso em: 25 de ago. de 2025.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Avaliação de políticas públicas: por onde começar? Um guia prático para a elaboração do Mapa de Processos e Resultados e Mapa de Indicadores. Disponível em: https://fjp.mg.gov.br/wp-content/uploads/2022/03/09.06_Guia-MaPR.pdf. Acesso em: 07 de nov. de 2025.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Relatório anual de compromisso com o valor público de Minas Gerais: avaliação de políticas públicas, ciclo 2022*. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2022. 20 p. Disponível em: https://drive.google.com/file/d/13uAwZhf_nIVXLZEEemKaZjkh4RfivJOE/view. Acesso em: 25 de ago. de 2025.

GUBA, E.; LINCOLN, Y. Uma abordagem Naturalística para a Avaliação: o amadurecimento da avaliação. Introdução à Avaliação de Programas Sociais. São Paulo: Instituto Fonte para o Desenvolvimento Social, 2003.

GUJARATI, Damodar N.; PORTER, Dawn C. Econometria básica. 5. ed. Porto Alegre: AMGH Editora Ltda., 2011.

HERRÁN, Carlos Alberto; RODRÍGUEZ, Alberto. Secondary education in Brazil: time to move forward. 2000. Disponível em: <https://publications.iadb.org/en/secondary-education-brazil-time-move-forward>. Acesso em 07 de nov. de 2025

HOSNER, David W.; LEMESHOW, Stanley. Applied logistic regression. New York: Jhon Wiley & Son, v. 581, 1989.

HOWLETT, Michael; MUHKERJEE, Ishani; WU, Jun Jie. The new policy design orientation: From tools to toolkits in policy instrument studies. Policy & Politics, v. 43, n. 2, p. 292-311, 2014. Disponível em: [\(PDF\) The New Policy Design Orientation: From Tools to Toolkits in Policy Instrument Studies](#). Acesso em: 27 de ago. de 2025.

HUNT, Frances. Dropping Out from School: A Cross Country Review of the Literature. Create Pathways to Access. Research Monograph, No. 16. 2008. Disponível em: <https://eric.ed.gov/?id=ED504047>. Acesso em: 29 de ago. de 2025

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua: notas metodológicas*. v. 1. Rio de

Janeiro: IBGE, 2014. Disponível em:
<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/2511-np-pnad-continua/30980-pnadc-divulgacao-pnadc4.html?=&t=downloads>. Acesso em: 06 de out. de 2025.

JANNUZZI, Paulo de Martino. Avaliação de programas sociais no Brasil: repensando práticas e metodologias das pesquisas avaliativas. Planejamento e políticas públicas, n. 36, 2011. Disponível em:
<http://ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/228>. Acesso em: 02 de jun. de 2025.

KLEIN, Ruben. Produção e utilização de indicadores educacionais: metodologia de cálculo de indicadores do fluxo escolar da educação básica. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2005. p. 73. Disponível em:
<https://www.gov.br/inep/pt-br/centrais-de-conteudo/acervo-linha-editorial/publicacoes-diversas/temas-da-educacao-basica/producao-e-utilizacao-de-indicadores-educacionais-metodologia-de-calculo-de-indicadores-do-fluxo-escolar-da-educacao-basica>. Acesso: 26 de ago. de 2025.

LIMA, Luciana Leite; AGUIAR, Rafael Barbosa de; LUI, Lizandro. Conectando problemas, soluções e expectativas: mapeando a literatura sobre análise do desenho de políticas públicas. Revista Brasileira de Ciência Política, n. 36, p. 1-61, 2021. Disponível em:
<https://www.scielo.br/j/rbcpol/a/4RKq5zQdghKvLck9PBzCCrw/?format=html&lang=pt>. Acesso em: 26 de ago. de 2025.

LINDER, Stephen H.; PETERS, B. Guy. The analysis of design or the design of analysis?. Review of Policy Research, v. 7, n. 4, p. 738-750, 1988. Disponível em:
[THE ANALYSIS OF DESIGN OR THE DESIGN OF ANALYSIS? - Linder - 1988 - Review of Policy Research - Wiley Online Library](#). Acesso em: 27 de ago. de 2025.

Machado, Ana Luiza; Müller, Miriam. "If it's already tough, imagine for me..." A qualitative perspective on youth out of school and out of work in Brazil.. Washington, D.C.: World Bank, 2018. Disponível em:
<https://documents.worldbank.org/pt/publication/documents-reports/documentdetail/934421524639034992>. Acesso em: 30 de out. de 2025.

MATTOS, Anna Clara Ferreira et al. Ociosidade ou trabalho não remunerado: a realidade das jovens mulheres que não estudam e não trabalham no Brasil. XLVIII Encontro da ANPAD - EnANPAD 2024. Florianópolis - SC - 16 - 18 de set de 2024 versão online.

NERI, Marcelo et al. Motivos da evasão escolar. Brasília: Fundação Getulio Vargas, p. 1-34, 2009. Disponível em:
https://www.cps.fgv.br/ibrecps/rede/ finais/Etapa3-Pesq_MotivacoesEscolares_su mario_principal_anexo-Andre_FIM.pdf. Acesso em: 29 de abr. de 2025.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. Education policy outlook in Brazil: With a focus on international

policies. OCDE Publishing, 2021, Disponível em: https://www.oecd.org/en/publications/education-policy-outlook-in-brazil_e97e4f72-en.html. Acesso em 07 de nov. 2025.

PERES, Fabíola; SILVA, Carla; FERNANDES, Ana Beatriz. The implementation of an integrated education data system at national level: the Sistema Gestão Presente. In: Conference on Digital Government Research. 2025. Disponível em: <https://proceedings.open.tudelft.nl/DGO2025/article/view/967>. Acesso em: 30 de out. de 2025

QUEIROZ, Mylena Dias de. O efeito de características da escola na ocorrência do abandono escolar: análise do 1º ano do ensino médio da rede estadual de Minas Gerais. 2021. Disponível em: <https://repositorio.fjp.mg.gov.br/items/1c84630f-554d-4d33-a76c-887103eb6e0f>. Acesso em: 29 de abr. de 2025.

REDDY, Anugula N.; SINHA, Shantha. School Dropouts or Pushouts? Overcoming Barriers for the Right to Education. CREATE Pathways to Access. Research Monograph No. 40. 2010. Disponível em: <https://eric.ed.gov/?id=ED512268>. Acesso em: 29 de ago. de 2025.

RIBEIRO, Carlos Antônio Costa. Desigualdade de oportunidades e resultados educacionais no Brasil. Dados, v. 54, p. 41-87, 2011. Disponível em: [SciELO Brasil - Desigualdade de oportunidades e resultados educacionais no Brasil](#) Desigualdade de oportunidades e resultados educacionais no Brasil. Acesso em: 06 de out. de 2025.

RUA, Maria das Graças. Análise de políticas públicas: conceitos básicos. Manuscrito, elaborado para el Programa de Apoyo a la Gerencia Social en Brasil. Banco Interamericano de Desarrollo: INDES, 1997. Disponível em: <https://www.univali.br/pos/mestrado/mestrado-em-gestao-de-politicas-publicas/processo-seletivo/SiteAssets/Paginas/default/RUA.pdf>. Acesso em: 25 de ago. de 2025.

RUA, Maria das Graças. Políticas Públicas. Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília] : CAPES : UAB, 2009.

RUMBERGER, Russell W.; LIM, Sun Ah. Why students drop out of school: a review of 25 years of research. Santa Barbara: University of California, 2008.

SALATA, André. Razões da evasão: abandono escolar entre jovens no Brasil. Interseções. Revista de Estudos Interdisciplinares, v. 21, n. 21-1, 2019. Disponível em: <https://journals.openedition.org/intersecoes/310>. Acesso em: 26 de ago. de 2025.

SARAIVA, A. M. A. Abandono escolar. In: OLIVEIRA, D. A.; DUARTE, A. M. C.; VIEIRA, L. M. F. Dicionário: trabalho, profissão e condição docente. Belo Horizonte: Faculdade de Educação/UFMG, 2010.

SARAVIA, Enrique. Introdução à teoria da política pública. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. (org.). Políticas públicas. Brasília: Enap, 2006. p. 21-41. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/1254>. Acesso em: 25 de ago. de 2025

SANTOS, Robson dos; ALBUQUERQUE, Ana Elizabeth M. Análise das taxas de abandono nos anos finais do ensino fundamental e do ensino médio a partir das características das escolas. Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais, v. 2, p. 1-34, 2019. Disponível em: <https://rbep.inep.gov.br/ojs3/index.php/cadernos/article/view/3975/3563>. Acesso em: 29 de abr. de 2025.

SECCHI, Leonardo. Políticas Públicas: Conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2ª edição. São Paulo: Cengage Learning, 2014

SIDDIKI, Saba. Understanding and analyzing public policy design. Cambridge University Press, 2020. Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/elements/abs/policy-design/541B4D8EC4491DB9B3CE21AAF4E24418>. Acesso em: 27 de ago. de 2025

SILVA, Carla Carolina Santos da. Programas sociais induzem o desenvolvimento de capacidades estatais? O caso da implementação do programa pé-de-meia na rede pública de educação do estado do rio grande do sul. 2025. Disponível em: [Programas sociais induzem o desenvolvimento de capacidades estatais? O caso da implementação do programa pé-de-meia na rede pública de educação do estado do rio grande do sul.](#) Acesso em: 22 de nov. de 2025

SOARES, Tufi Machado et al. Fatores associados ao abandono escolar no ensino médio público de Minas Gerais. Educ. Pesqui, v. 41, n. 3, p. 757-772, 2015. Disponível em: scielo.br/j/ep/a/XhMWFmKSzSrKCsDPPhsYs5P/?format=pdf. Acesso em: 29 de abr. de 2025.

VAN GEET, Marijn Thomas; LENFERINK, Sander; LEENDERTSE, Wim. Policy design dynamics: Fitting goals and instruments in transport infrastructure planning in the Netherlands. Policy Design and Practice, v. 2, n. 4, p. 324-358, 2019. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/25741292.2019.1678232>. Acesso em 27 de out. de 2025.

WOOLDRIDGE, Jeffrey M. Introdução à econometria: uma abordagem moderna. Traduzido por Rogério César de Souza e José Antônio Ferreira. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2005.

APÊNDICE A – TABELAS COMPLETAS DA ANÁLISE QUANTITATIVA

No capítulo 5, os resultados foram apresentados de forma sintética, destacando apenas os coeficientes e os efeitos principais das variáveis sobre a interrupção da trajetória escolar. As tabelas que compõem este apêndice detalham informações estatísticas adicionais referentes aos modelos estimados, incluindo:

- **Coeficiente (Estimate):** representa o efeito direto de cada variável no modelo logístico. Valores positivos indicam aumento na chance de interrupção, enquanto valores negativos indicam redução.
- **OR (Odds Ratio):** obtido pela exponenciação do coeficiente. Indica a variação proporcional nas chances de interrupção quando a variável aumenta uma unidade, mantendo as demais constantes.
- **Std. Error:** corresponde ao erro padrão de cada coeficiente, isto é, uma medida da precisão da estimativa. Quanto menor o erro padrão, maior a confiabilidade da estimativa.
- **t value:** estatística de teste associada a cada coeficiente. Valores absolutos maiores sugerem maior evidência contra a hipótese nula.
- **p value:** expressa a probabilidade de se observar o coeficiente estimado caso a hipótese nula (coeficiente igual a zero) seja verdadeira. Valores menores indicam maior significância estatística.

Essas medidas complementares permitem avaliar a robustez dos resultados e a relevância de cada variável no modelo.

Tabela 4 - Resultados completos para o modelo com jovens de 14 a 24 anos

Variável	Categoria	Coef.	OR	Std. Error	t value	p value
Intercepto	-	3,70	40,61	1,15	3,23	0,00126
Raça/cor (ref.: Branca)	Preta	0,25	1,29	0,06	4,15	0,0000331
	Parda	0,11	1,12	0,04	3,18	0,00148
	Amarela	0,30	1,35	0,22	1,38	0,16899
	Indígena	0,12	1,13	0,20	0,62	0,53627
Tipo de domicílio (ref.: Urbano)	Rural	0,08	1,08	0,04	1,99	0,04699
Gênero e mercado de trabalho	Homem que não trabalha (ref. mulheres que não trabalham)	-0,07	0,93	0,04	-1,84	0,06659
	Mulher que trabalha (ref. mulheres que não trabalham)	1,96	7,10	0,06	32,22	< 2e-16
	Homem × Trabalha (ref. mulheres que trabalham)	0,37	1,44	0,08	4,81	0,0000015
Bolsa Família e renda	Não beneficiário do Bolsa Família (ref.: beneficiários do Bolsa Família)	-3,58	0,03	1,15	-3,12	0,00184
	Renda per capita	-0,31	0,73	0,18	-1,75	0,08101
	Não tem Bolsa Família × renda (ref.: beneficiários)	0,22	1,24	0,18	1,23	0,22067
Escolaridade do responsável (ref.: ensino fundamental)	Educação infantil	0,00	1,00	0,05	0,02	0,98358
	Ensino médio	-0,14	0,87	0,05	-2,82	0,00479
	Ensino superior	-0,54	0,58	0,07	-8,22	2,24E-16

Fonte: Microdados da PNAD Contínua, 2023; Elaboração Própria

Tabela 5 - Resultados completos para o modelo com jovens de 14 a 18 anos

Variável	Categoria	Coef.	OR	Std. Error	t value	p value
Intercepto	-	4,09	59,76	3,04	1,35	0,178596
Raça/cor (ref.: Branca)	Preta	0,12	1,13	0,10	1,14	0,254374
	Parda	0,15	1,16	0,06	2,54	0,011195
	Amarela	0,61	1,83	0,35	1,75	0,080148
	Indígena	0,28	1,32	0,37	0,76	0,446761
Tipo de domicílio (ref.: Urbano)	Rural	0,07	1,08	0,06	1,17	0,242038
Gênero e mercado de trabalho	Homem que não trabalha (ref. mulheres que não trabalham)	-0,14	0,87	0,06	-2,26	0,02409
	Mulher que trabalha (ref. mulheres que não trabalham)	1,27	3,58	0,10	13,15	< 2e-16
	Homem × Trabalha (ref. mulheres que trabalham)	0,46	1,59	0,12	3,69	0,000227
Bolsa Família e renda	Não beneficiário do Bolsa Família (ref.: beneficiários do Bolsa Família)	-5,62	0,00	3,05	-1,85	0,064978
	Renda per capita	-0,69	0,50	0,47	-1,47	0,141335
	Não tem Bolsa Família × renda (ref.: beneficiários)	0,65	1,92	0,47	1,39	0,166175
Escolaridade do responsável (ref.: ensino fundamental)	Educação infantil	0,00	1,00	0,08	-0,03	0,973194
	Ensino médio	-0,16	0,85	0,08	-2,07	0,038514
	Ensino superior	-0,31	0,73	0,10	-3,00	0,002745

Fonte: Microdados da PNAD Contínua, 2023; Elaboração Própria

Tabela 6 - Resultados completos para o modelo com jovens de 19 a 24 anos

Variável	Categoria	Coef.	OR	Std. Error	t value	p value
Intercepto	-	3,16	23,51	1,10	2,88	0,004
Raça/cor (ref.: Branca)	Preta	0,08	1,09	0,14	0,62	0,5387
	Parda	-0,03	0,97	0,09	-0,37	0,7142
	Amarela	0,21	1,23	0,43	0,49	0,6265
	Indígena	0,05	1,06	0,51	0,11	0,9165
Tipo de domicílio (ref.: Urbano)	Rural	0,25	1,29	0,10	2,58	0,01
Gênero e mercado de trabalho	Homem que não trabalha (ref. mulheres que não trabalham)	-0,23	0,80	0,10	-2,30	0,0217
	Mulher que trabalha (ref. mulheres que não trabalham)	1,01	2,74	0,15	6,94	4,18E-12
	Homem × Trabalha (ref. mulheres que trabalham)	0,16	1,18	0,17	0,97	0,3338
Bolsa Família e renda	Não beneficiário do Bolsa Família (ref.: beneficiários do Bolsa Família)	-1,23	0,29	1,10	-1,12	0,2632
	Renda per capita	-0,12	0,89	0,17	-0,71	0,4757
	Não tem Bolsa Família × renda (ref.: beneficiários)	0,16	1,17	0,17	0,94	0,3461
Escolaridade do responsável (ref.: ensino fundamental)	Educação infantil	-0,19	0,83	0,11	-1,73	0,0836
	Ensino médio	0,13	1,14	0,11	1,16	0,2466
	Ensino superior	0,12	1,13	0,19	0,66	0,5099

Fonte: Microdados da PNAD Contínua, 2023; Elaboração Própria