

JUVENTUDES RURAIS, POLÍTICAS PÚBLICAS E BUROCRACIA DE NÍVEL DE RUA: Uma Análise da Implementação do Programa Bolsa Juventude Rural no Rio Grande do Sul

Anderson Denardin Cardoso¹
José Marcos Froehlich²

<http://dx.doi.org/10.21527/2237-6453.2025.62.17042>

Submetido em: 27/2/2025

Aceito em: 26/9/2025

Publicado em: 25/11/2025

RESUMO

Este artigo analisa a implementação do Programa Bolsa Juventude Rural (PBJR) no Rio Grande do Sul, explorando sua complexidade, os desafios e o papel dos atores envolvidos na sua execução. A pesquisa combina métodos quantitativos e qualitativos, analisando dados oficiais, documentos normativos e entrevistas com extensionistas rurais, os Burocratas de Nível de Rua (BNR) do Programa. Os resultados revelam as dificuldades enfrentadas pelos BNRs na aplicação das normas e diretrizes, bem como a falta de flexibilidade do sistema para atender às demandas dos jovens rurais. Destaca-se a necessidade de uma abordagem mais colaborativa entre os níveis de gestão e a importância de políticas públicas que considerem as especificidades de gênero, classe e etnia para promover a permanência dos jovens no campo e seu acesso ao Ensino Médio. Os resultados apontam para a importância de um sistema digital mais acessível, uma análise mais criteriosa dos processos de seleção de beneficiários e um aprimoramento contínuo do programa.

Palavras-chave: políticas públicas; implementação; Programa Juventude Rural; jovens rurais.

RURAL YOUTH, PUBLIC POLICIES AND STREET-LEVEL BUREAUCRACY: AN ANALYSIS OF THE IMPLEMENTATION OF THE RURAL YOUTH GRANT PROGRAM IN RIO GRANDE DO SUL

ABSTRACT

This article analyzes the implementation of the Rural Youth Grant Program (PBJR) in Rio Grande do Sul, exploring its complexity, challenges, and the role of actors involved in its execution. The research combines quantitative and qualitative methods, analyzing official data, normative documents, and interviews with rural extension workers, the street-level bureaucrats (BNR) of the program. The results reveal the difficulties faced by BNR in applying rules and guidelines, as well as the system's lack of flexibility in meeting the demands of rural youth. It highlights the need for a more collaborative approach between management levels and the importance of public policies that consider specificities of gender, class and ethnicity to promote the permanence of youth in the countryside and their access to high school. The results point to the importance of a more accessible digital system, a more critical analysis of the selection processes of beneficiaries and a continuous improvement of the program.

Keywords: public policies; implementation; Rural Youth Program; rural youth.

¹ Universidade Federal de Santa Maria – UFSM. Santa Maria/RS, Brasil. <https://orcid.org/0009-0005-1583-8820>

² Universidade Federal de Santa Maria – UFSM. Santa Maria/RS, Brasil. <https://orcid.org/0000-0001-6968-8497>

INTRODUÇÃO

A análise de políticas públicas, especialmente aquelas direcionadas à juventude rural, exige uma abordagem interdisciplinar que considere a complexidade das interações entre atores, instituições e contextos sociais. Ao estudar a implementação do Programa Bolsa Juventude Rural (PBJR), criado pela Lei nº 14.373 de 19 de dezembro de 2013, queremos compreender como essa política, que visa a “oportunizar aos jovens rurais acesso e conclusão ao Ensino Médio, bem como sua permanência no campo por meio da implantação de projetos produtivos”, se materializa na prática (SEAPDR, 2021). A importância desta análise reside na necessidade, segundo (Maia, 2014), de compreender como as ações do Estado impactam a vida de jovens em um contexto de profundas transformações demográficas, como o esvaziamento das áreas rurais.

A juventude rural, caracterizada por sua diversidade socioeconômica e cultural (Marin; Froehlich, 2019), enfrenta desafios específicos, como o êxodo para centros urbanos em busca de oportunidades educacionais e profissionais. Dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) mostram que, entre 1970 e 2010, a participação da população rural na composição total no Brasil caiu de 44% para 15,6% (Maia; Buainain, 2015). A compreensão dessa dinâmica demográfica e seus impactos na agricultura familiar é essencial para o desenvolvimento de políticas públicas eficazes.

Para esta pesquisa adotamos a expressão “juventudes rurais”, em consonância com Marin e Froehlich (2019), reconhecendo a diversidade sociocultural presente nessa categoria. Ao longo deste trabalho apresentaremos recortes do público-alvo do PBJR, complementando a denominação oficial de juventude utilizada pelo IBGE e explorando aspectos como as divisões e preferências laborais dos jovens (Sakamoto; Nascimento; Maia, 2016).

O PBJR é implementado por dois atores institucionais principais: as Escolas Estaduais de Nível Médio e a Associação Rio-Grandense de Empreendimentos de Assistência Técnica e Extensão Rural (Emater/RS-Ascar). A Emater/RS-Ascar, responsável pela elaboração e implementação da política de Assistência Técnica e Extensão Rural (Ater) no Rio Grande do Sul desempenha um papel crucial na operacionalização do programa.

A análise de políticas públicas requer uma compreensão do processo de construção dos dados e suas implicações nos resultados. As políticas não são processos lineares, mas sim resultados da interação entre múltiplos níveis e atores decisórios (Hill; Hupe, 2003). Este estudo busca, portanto, oferecer uma análise crítica que integre a complexidade estrutural e a dinâmica prática da implementação do PBJR.

Essa perspectiva também é essencial para refletir sobre os resultados apresentados neste estudo, uma vez que eles não apenas espelham a realidade vivenciada pelos beneficiários e implementadores, mas também representam uma construção institucional que resulta da interação entre atores, normas e práticas estabelecidas ao longo do tempo. Dessa forma, o estudo busca oferecer uma análise crítica que integre tanto a complexidade estrutural quanto a dinâmica prática da implementação de políticas públicas.

PROBLEMA DE PESQUISA

O êxodo rural de jovens, especialmente aqueles ligados à agricultura familiar, representa um desafio significativo para a manutenção da estrutura cultural e econômica das áreas rurais. Dados do Censo Demográfico 2022 (IBGE, 2023b) revelam uma redução da população rural brasileira de 31,8 milhões em 2000 para 26,8 milhões em 2022. Além disso, o Censo Agropecuário 2017 (IBGE, 2017) constatou que jovens entre 25 e 35 anos representavam apenas 9,48% dos trabalhadores rurais, uma queda em relação aos 13,56% de 2006.

Diante desse cenário, o PBJR surge como uma iniciativa para combater o êxodo rural e apoiar os jovens que desejam permanecer no campo, no entanto a eficácia do programa está intrinsecamente ligada ao seu processo de implementação.

O problema central desta pesquisa é entender como o PBJR é implementado, incluindo a análise de suas diretrizes, as mudanças ao longo de seus 10 anos de existência, a avaliação dos atores envolvidos e a identificação de lacunas no processo de implementação. Como problemas secundários, investigamos o perfil sociodemográfico dos jovens beneficiários, sua faixa etária, sexo, nível de escolaridade e os projetos produtivos que implementam e a atuação dos extensionistas da Emater/RS-Ascar como implementadores-chave da política e a discricionariedade desses atores.

O problema secundário concentra-se no perfil sociodemográfico dos jovens beneficiários da política, investigando sua faixa etária, sexo, nível de escolaridade e os projetos produtivos que escolhem para introduzir em suas propriedades rurais.

Ao compreender o perfil dos beneficiários, é possível adaptar as políticas públicas para atender às suas necessidades específicas. Isso é vital, uma vez que diferentes grupos de jovens podem ter desafios e aspirações variadas. Por exemplo, jovens do sexo feminino podem enfrentar obstáculos distintos em comparação com seus pares do sexo masculino, e aqueles com níveis diferentes de escolaridade podem precisar de apoio diferenciado.

METODOLOGIA DE COLETA DE DADOS E ENTREVISTAS

Esta pesquisa adota uma abordagem metodológica que combina métodos qualitativos e quantitativos, buscando uma compreensão mais completa do fenômeno estudado.

A pesquisa bibliográfica exploratória foi realizada utilizando plataformas como o Google Acadêmico e a biblioteca eletrônica SciELO para pesquisar expressões como “Implementação de Políticas Públicas”, “Discricionariedade”, “Burocracia de Nível de Rua”, “Emater/RS-Ascar” e “Extensão Rural”. Também analisamos documentos institucionais, legislações, normativas e relatórios para compreender as diretrizes da política pública estudada.

Para aprofundar a compreensão do processo de implementação do Programa Bolsa Juventude Rural (PBJR) no Rio Grande do Sul, optou-se pela realização de entrevistas estruturadas com extensionistas rurais da Emater/RS-Ascar, reconhecidos como burocratas de nível de rua (Lipsky, 2019). A adoção dessa técnica justificou-se pela necessidade de obter dados consistentes e comparáveis, ao mesmo tempo que permitiu explorar as percepções e práticas dos agentes responsáveis pela execução cotidiana do programa. As entrevistas estruturadas mostraram-se adequadas porque possibilitam sistematizar respostas em torno de tópicos definidos, mantendo o foco nos objetivos da pesquisa e reduzindo a dispersão analítica (Sampaio; Paula, 2024).

Foram entrevistados seis extensionistas rurais, selecionados por amostragem não probabilística por conveniência e julgamento³ (Rocha, 2020). O número de seis extensionistas foi definido por dois critérios:

Critério de saturação teórica – durante a coleta observou-se que os relatos começavam a apresentar *recorrência de padrões e temas*, sinalizando que o acréscimo de novos participantes não acrescentaria informações substancialmente novas (Sampaio; Paula, 2024).

Critério de viabilidade – considerando as restrições de tempo e recursos da pesquisa, seis entrevistas representaram um equilíbrio entre *profundidade analítica e factibilidade*, assegurando diversidade territorial e funcional sem comprometer a sistematização dos dados.

As entrevistas estruturadas foram selecionadas porque o objetivo central era comparar a percepção dos extensionistas sobre pontos específicos da instituição do PBJR, como o uso da plataforma digital, os critérios de seleção e as principais dificuldades enfrentadas. Diferentemente das entrevistas em profundidade, que permitem maior liberdade discursiva, as estruturadas garantiram que todos os participantes respondessem ao mesmo conjunto de questões, aumentando a comparabilidade e reduzindo vieses interpretativos (Sampaio; Paula, 2024).

As entrevistas foram realizadas no segundo semestre de 2023, no período de finalização da pesquisa de Mestrado que originou este artigo, e tiveram duração média de 40 a 60 minutos cada. Todas as conversas foram gravadas em áudio, com prévia autorização dos participantes, e posteriormente transcritas por meio de *software* de inteligência artificial, assegurando agilidade no processamento e confiabilidade no registro das falas.

Em atenção às diretrizes éticas da pesquisa qualitativa em Ciências Sociais (Sarmiento; Santos, 2024), os extensionistas foram citados de forma anônima, preservando sua identidade. Para fins de apresentação e análise optou-se pela utilização de códigos alfanuméricos (E1, E2, E3, etc.), de modo a garantir a confidencialidade dos participantes e, ao mesmo tempo, manter a clareza metodológica ao longo do texto.

O eixo quantitativo da pesquisa consistiu na análise do perfil dos beneficiários do PBJR. Foram utilizados dados secundários oriundos do Censo Demográfico 2022 (IBGE, 2023b), de documentos normativos do programa e do relatório “INFORMAÇÃO Nº 012/2020 DEQPATERS/DAFA/SDR” emitido pela Secretaria da Agricultura, Pecuária e Desenvolvimento Rural (SEAPDR). As informações foram processadas com o auxílio do *software* R, permitindo a elaboração de gráficos, quadros e mapas referentes às características sociodemográficas (sexo, idade) e socioeconômicas (escolaridade e projetos produtivos) dos jovens atendidos.

A combinação desses procedimentos metodológicos possibilitou compreender tanto o desenho institucional do PBJR quanto sua materialização no nível local de implementação, revelando os dilemas enfrentados pelos extensionistas e os impactos do programa na trajetória das juventudes rurais gaúchas.

³ A amostragem não probabilística é um procedimento de seleção de participantes em que não há sorteio aleatório nem garantia de que todos os indivíduos da população tenham a mesma chance de serem escolhidos. Em vez disso, a escolha é feita com base em critérios definidos pelo pesquisador, como conveniência, acessibilidade, pertinência ao objeto de estudo ou julgamento sobre quem pode fornecer as informações mais relevantes (Rocha, 2020). No artigo, portanto, a “amostragem não probabilística” não busca representatividade estatística (como num *survey*), mas sim riqueza e pertinência qualitativa para compreender como os burocratas de nível de rua (extensionistas) interpretam e implementam a política pública.

POLÍTICAS PÚBLICAS, IMPLEMENTAÇÃO E BUROCRACIA DE NÍVEL DE RUA NA LITERATURA ACADÊMICA

Políticas Públicas

O campo de políticas públicas surgiu nos Estados Unidos, focando na ação governamental e valorizando a tecnocracia (Souza, 2006). Laswell (1936), Simon (1957), Lindblom (1959, 1976) e Easton (1965) são considerados pioneiros nesse campo. A definição de Laswell (1936) – “quem obtém o quê, por quê e que diferença isso faz” – orienta a análise de políticas públicas como um campo de conhecimento que busca analisar a ação governamental (Souza, 2006).

No Brasil em artigo de referência que realizou uma revisão de literatura sobre o campo de políticas públicas, Souza (2006), expõe que “entender a origem e a ontologia de uma área do conhecimento é importante para melhor compreender seus desdobramentos, sua trajetória e suas perspectivas” (p. 2). De acordo com a visão de Souza (2006), o surgimento desse campo ocorreu nos Estados Unidos, sem se apoiar nas teorias tradicionais sobre Estado e governo, mas sim focando na ação governamental. Ela conecta o desenvolvimento da política pública à era da Guerra Fria e à valorização da tecnocracia, indicando uma relação intrínseca entre as políticas públicas e os desafios da época.

As políticas públicas são frequentemente analisadas como um ciclo (*policy cycle*), com fases interdependentes como agenda, formulação, implementação e avaliação (Mazzei; Farah, 2020; Lotta, 2019). A implementação é a fase em que as políticas planejadas são traduzidas em ações concretas, envolvendo a alocação de recursos e a coordenação de diferentes atores governamentais. A avaliação examina os resultados, impactos e eficácia das políticas (Lotta, 2019).

Para nosso trabalho, consideramos pertinente adotar a conceituação de Laswell (1936) (*apud* Souza 2006, p. 5), na qual se afirma que as “decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem obtém o quê, por quê e que diferença isso faz”, ampliando o próprio título do livro de 1936. Isso enquadra-se no escopo de um “campo do conhecimento que busca, simultaneamente, colocar o governo em ação e/ou analisar essa ação” (Souza, 2006, p. 26), o que, por sua vez, “permite distinguir entre o que o governo pretende fazer e o que de fato realiza” (Souza, 2006, p. 36).

O PBJR foi criado em 2013 para incentivar a permanência dos jovens no Ensino Médio e no meio rural. A política surge como um problema público, a partir da percepção institucional do êxodo crescente de jovens do meio rural (Vazquez, 2011). Esta política pública oferece uma bolsa mensal a jovens que residem em áreas rurais e estudam em escolas estaduais, desde que coloquem em prática um projeto produtivo em suas propriedades familiares.

O programa traçou como meta secundária criar um ambiente propício para a permanência dos jovens no meio rural, numa empreitada efetiva contra o fenômeno do êxodo, que muitas vezes conduz os jovens a migrarem para áreas urbanas mais desenvolvidas e estruturadas. A estratégia consistia, portanto, em não apenas manter os jovens na escola, mas também em proporcionar condições que favorecessem a construção de perspectivas de vida satisfatórias dentro de seus próprios contextos familiares ao solicitar condicionantes para acesso aos recursos.

Ressaltamos que o PBJR envolve uma articulação entre diferentes atores institucionais, que possuem experiência e legitimidade no meio rural, como a Fetag, a Emater/RS-Ascar e as escolas estaduais. O ciclo de implementação do PBJR envolve a formação da agenda, a formulação de políticas, o processo de tomada de decisão, a implementação e a avaliação. A implementação do programa envolve a atuação da Emater/RS-Ascar, responsável pela divulgação, captação e orientação dos jovens beneficiários.

Quadro 1 – Ciclo do Programa Bolsa Juventude Rural

Programa Bolsa Juventude Rural		
Primeira Fase – Formação da Agenda (Seleção de Prioridade)	Discussão e demanda de atores institucionais como Fetag, Emater/RS-Ascar com permanente diálogo sobre a sucessão rural e as implicações para agricultura familiar.	
Segunda Fase – Formulação de Políticas (Apresentação de soluções ou alternativas)	Por meio dos dados estatísticos de censos demográficos e agropecuários, constatou-se a emergência de uma ação governamental para trabalhar o êxodo rural dos jovens agricultores. Define-se macroações via incentivo econômico por meio de contrapartida dos beneficiários.	
Terceira Fase – Processo de tomada de decisão (Escolha das ações)	A tomada de decisão é envolvida entre dois órgãos, Secretaria de Desenvolvimento Rural e uma entidade de estrutura pública privada, Emater/RS Ascar	
Quarta Fase – Implementação (Execução)	Fluxo da construção do programa da Secretaria de Desenvolvimento Rural para implementação da Emater/RS-Ascar, responsável em conjunto com as escolas estaduais por divulgar e cooptar os beneficiários.	Discrecionalidade dos BNR inevitável e até desejável, considerando os conhecimentos locais dos implementadores e a necessidade de adaptações do plano.
Quinta Fase – Avaliação	A Secretaria de Desenvolvimento Rural, que possui os dados agregados do Programa, realiza pouca avaliação dos resultados do Programa e/ou não divulga as informações à sociedade de forma consistente e crítica.	

Fonte: Elaborado pelos autores.

O insumo, ou seja, os recursos orçamentários e sua operacionalização é possível por meio do Fundo Estadual de Apoio ao Desenvolvimento dos Pequenos Estabelecimentos Rurais (Feaper), que constituem os alicerces financeiros e institucionais do Programa. Esses insumos são essenciais para garantir a viabilidade e a continuidade das ações propostas.

A etapa de identificação e seleção dos beneficiários, concentrando-se em jovens entre 15 e 29 anos, especialmente estudantes inicialmente do 2º e posteriormente do 3º ano do Ensino Médio. Essa seleção estratégica visa a atingir um grupo demográfico cujas características sugerem maior impacto na mitigação do problema inicial. O principal incentivo do programa é o pagamento de bolsas no valor de R\$200,00, porém atualmente o valor foi reajustado para R\$300,00.

Após a seleção inicial em uma segunda fase, são exigidas a elaboração e a escolha de um projeto produtivo a ser executado na propriedade do jovem com os recursos da bolsa; essa etapa é requisito essencial para continuidade do Programa Bolsa Juventude Rural, é um instrumento no qual o jovem beneficiário deve elaborar uma proposta detalhada de intervenção na sua

Unidade de Produção Familiar (UPF). Esse projeto deve articular sua visão sobre as potencialidades da propriedade e descrever ações que visem a melhorar, diversificar e agregar valor às atividades produtivas familiares. Ele atua como uma contrapartida ao benefício financeiro recebido, conectando diretamente os objetivos do Programa à prática.

O objetivo central do projeto produtivo é operacionalizar a razão de existência do programa juventude rural, ou seja, estimular o protagonismo juvenil no desenvolvimento rural, promovendo a continuidade das atividades familiares, a sustentabilidade econômica e ambiental da UPF e a permanência dos jovens no campo. Ele também incentiva a valorização das práticas locais e familiares, alinhando-se ao propósito maior do programa: fortalecer a agricultura familiar e outras atividades rurais, contribuindo para o desenvolvimento territorial.

Ao requerer que os beneficiários implementem projetos produtivos em suas propriedades, o Programa pretende não apenas estimular a permanência dos jovens rurais, mas também fomentar um senso de responsabilidade e participação ativa na família.

PROGRAMA BOLSA JUVENTUDE RURAL NA VISÃO DOS IMPLEMENTADORES

Definição do Extensionista Rural como uma Categoria BNR

Segundo Lipsky (2019), existem duas formas de compreender o significado de Burocratas de Nível de Rua (BNR). O primeiro é serviços e servidores em que o cidadão interage diretamente no seu dia a dia, como professores, policiais e assistentes sociais. A segunda, que é o conceito que melhor se aplica à análise desta dissertação, sendo “trabalhadores do serviço público que interagem diretamente com os cidadãos no decurso dos seus trabalhos e que têm poder substancial na execução de seu trabalho” (Lipsky, 2019, p. 37).

Os BNRs têm a flexibilidade para tomar decisões com base em sua experiência, julgamento e avaliação do contexto específico em que estão inseridos. Essa discricionariedade é crucial, pois permite que os BNRs ajam de maneira adaptativa diante das nuances e complexidades encontradas no âmbito de suas interações com os cidadãos.

Consideramos os extensionistas rurais da Emater/RS Ascar Burocratas de Nível de Rua (BNRs), pois interagem diretamente com os cidadãos, possuem discricionariedade na execução de seu trabalho e são influenciados por limitações na estrutura de trabalho (Lipsky, 2019). Neste artigo consideramos a Emater/RS-Ascar uma instituição predominantemente de Burocratas de Nível de Rua, devido ao grande número de seus empregados estarem em contato direto com os usuários das políticas públicas.

Esta proximidade geográfica e social permite alinhar as ações da instituição com as necessidades concretas das populações rurais e vice-versa. A presença marcante nos municípios não apenas facilita o acesso aos serviços oferecidos pela Emater/RS-Ascar, mas também fortalece os laços de confiança e colaboração entre os agentes da instituição e os membros das comunidades.

Elaboramos três questões para serem respondidas por alguns extensionistas diretamente envolvidos na implementação do PBJR. Os conteúdos dessas perguntas obedeceram a questionamentos prévios que esses profissionais constantemente faziam sobre os pontos positivos

e negativos do Programa na vivência diária do processo de implementação. Para chegar à definição do que perguntar e para quem, foi fundamental este autor fazer parte do corpo de empregados e também implementador do PBJR.

Em razão da limitação de espaço do artigo, optamos por trazer os principais pontos salientados nas entrevistas com esses profissionais, com base nas 6 entrevistas realizadas e nas 3 questões respondidas.

A partir disso as 3 questões enviadas para os extensionistas foram as seguintes:

1. Qual a sua avaliação do Programa Bolsa Juventude Rural em atender aos objetivos de permanência do jovem por meio dos projetos produtivos e oportunizar o término do Ensino Médio?
2. Fale da experiência no uso do *site* do Programa utilizado para anexar os documentos e realizar as inscrições?
3. No seu município houve inscrições indeferidas no Programa? Qual a razão para essa ocorrência, na sua avaliação?

Os extensionistas enfatizam a importância do Programa para incentivar os jovens a permanecerem no meio rural, mas apontam várias dificuldades que comprometem sua eficácia. A exigência de baixa renda e a pequena dimensão das propriedades rurais são vistas como obstáculos para a implementação de projetos produtivos, dificultando a participação de famílias em situação de vulnerabilidade.

A falta de autonomia dos jovens sobre a gestão das propriedades também é um problema recorrente, uma vez que muitos dependem de decisões tomadas por pais ou avós. Alguns extensionistas sugerem que o Programa poderia se concentrar mais no apoio à produção para consumo próprio, em vez de forçar projetos produtivos com foco no mercado.

As entrevistas revelam um cenário de dificuldades significativas com o uso do *site* do Programa. Muitos extensionistas afirmam que os jovens enfrentam barreiras tecnológicas no meio rural, como a falta de acesso à Internet, equipamentos adequados e dificuldades para digitalizar documentos. Como resultado, as inscrições muitas vezes dependem do auxílio de organizações como a Emater.

Dados recentes corroboram essas observações: segundo a Pnad Contínua do IBGE, em 2023 81% dos domicílios rurais tinham acesso à Internet, o que mostra avanço, mas indica também que cerca de 19% ainda permanecem sem conectividade.

Além disso, há uma grande diferença no tipo de equipamento disponível: enquanto o uso de celulares para acesso à Internet se aproxima de universalidade no meio rural, o acesso a computadores ou *tablets* é muito menor. Por exemplo, segundo a mesma pesquisa, em áreas rurais, apenas cerca de 2,8% dos lares possuem *tablet*, e aproximadamente 14%-15% computadores pessoais.

Outro problema importante é a limitação de sinal ou de infraestrutura de banda larga fixa ou móvel, bem como o custo. Em muitas propriedades rurais não há oferta de serviço de Internet fixa, ou o serviço móvel está abaixo do ideal de qualidade, o que dificulta, por exemplo, carregar arquivos pesados ou digitalizar documentos com boa resolução.

Para os extensionistas, as escolas deveriam estar ativamente envolvidas no processo, mas frequentemente não colaboram com a divulgação ou apoio aos alunos, dificultando ainda mais

o engajamento dos jovens. Há também críticas à rigidez do *site*, especialmente a falta de flexibilidade para corrigir documentos após o envio, o que gera frustração tanto para os extensionistas quanto para os jovens.

A alta taxa de inscrições indeferidas é atribuída, em parte, à falta de atenção dos beneficiários na hora de preparar a documentação de acordo com os requisitos do edital. A falta de uma confirmação clara de que os documentos foram corretamente enviados no *site* também é um problema recorrente, pois muitas vezes os jovens acreditam que o processo foi concluído corretamente, só para descobrir, posteriormente, que houve falhas.

O processo de verificação das inscrições e documentos pelos extensionistas e pela Secretaria de Desenvolvimento Rural é visto como uma etapa crucial, que precisa ser mais cuidadosa para evitar esses erros.

As críticas feitas pelos extensionistas apontam para a necessidade de uma abordagem mais integrada, em que a colaboração entre escolas, entidades de apoio como a Emater e os próprios extensionistas seja fortalecida para garantir o sucesso do Programa.

Perfil do Jovem que Acessa o Programa Bolsa Juventude Rural

O Programa Bolsa Juventude Rural concedeu 2.748 bolsas entre 2013 e 2023, com variações anuais no número de vagas, inscritos e habilitados. O número de candidatos inscritos atingiu seu pico em 2019 (1.152 inscritos) com uma média de 1,73 candidato por vaga. A média de habilitados por vaga foi de 0,78, com um total de 2.143 habilitados nesse período. O Programa também classificou 2.026 candidatos e inabilitou 2.605, reforçando a importância de critérios claros e acessíveis.

Ao longo dos anos as variações nos números de vagas e de inscritos evidenciam a dinâmica de adesão ao Programa e a concorrência pelo acesso às bolsas, com um aumento no interesse por parte dos jovens rurais, especialmente em anos com maior oferta de vagas. A discrepância entre o número de candidatos inabilitados e habilitados também mostra os desafios enfrentados pelos jovens durante o processo de inscrição, com a dificuldade de atender a todos os requisitos necessários para a aprovação.

As informações podem ser mais bem visualizadas no Gráfico 1:

Gráfico 1 – Informações Gerais dos Participantes Inscritos (2013-2023)



Fonte: Informação Nº 012/2020 DEQPATERS/DAFA/SDR1. Porto Alegre, 2020.

A visualização gráfica, estruturada em cinco painéis de barras, detalha o número de candidatos em diferentes categorias: Classificados, Habilitados, Inabilitados, Inscritos e Vagas por Edital.

O gráfico referente ao número de inscritos revela uma tendência de crescimento expressivo, partindo de 225 em 2013-2015, atingindo picos em 2019 (1.152) e 2020 (1.169), e culminando em uma queda acentuada para 425 em 2023. Essa flutuação pode ser correlacionada à métrica de Vagas por Edital, que, após uma oferta de 712 vagas em 2022, reduziu para 207 no ano seguinte, sugerindo uma possível relação entre a disponibilidade de vagas e o interesse dos candidatos.

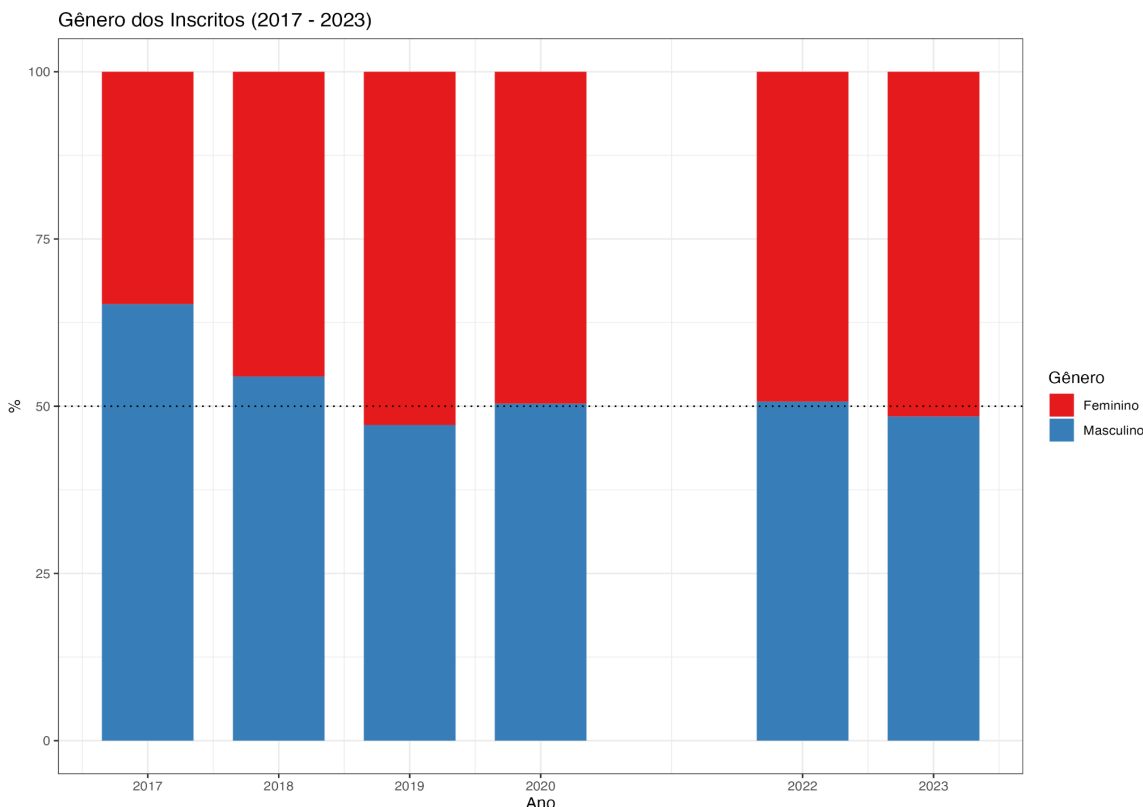
A análise das categorias de aprovação demonstra a dinâmica do processo seletivo. O número de Habilitados seguiu a tendência de inscritos, com o maior volume em 2018 (575) e uma diminuição notável para 169 em 2023. Concomitantemente, a categoria de Classificados também exibiu um comportamento similar, com 495 aprovados em 2018 e 290 em 2023, indicando que a proporção de candidatos aprovados se manteve relativamente estável em relação ao número de Habilitados.

Um ponto de destaque é o número de Inabilitados, que atingiu seu auge em 2019 com 736 candidatos, superando o número de Habilitados no mesmo ano (416). Este dado pode

indicar que, apesar do grande volume de inscrições, uma parcela considerável dos candidatos não atendeu aos requisitos formais do edital, sugerindo a necessidade de uma análise mais aprofundada sobre os critérios de elegibilidade ou as condições de acesso à documentação exigida.

Já em relação à distribuição por sexo dos candidatos inscritos tem se mantido relativamente equilibrada, com uma ligeira predominância do sexo masculino.

Gráfico 2 – Gênero dos Inscritos (2017 – 2023)



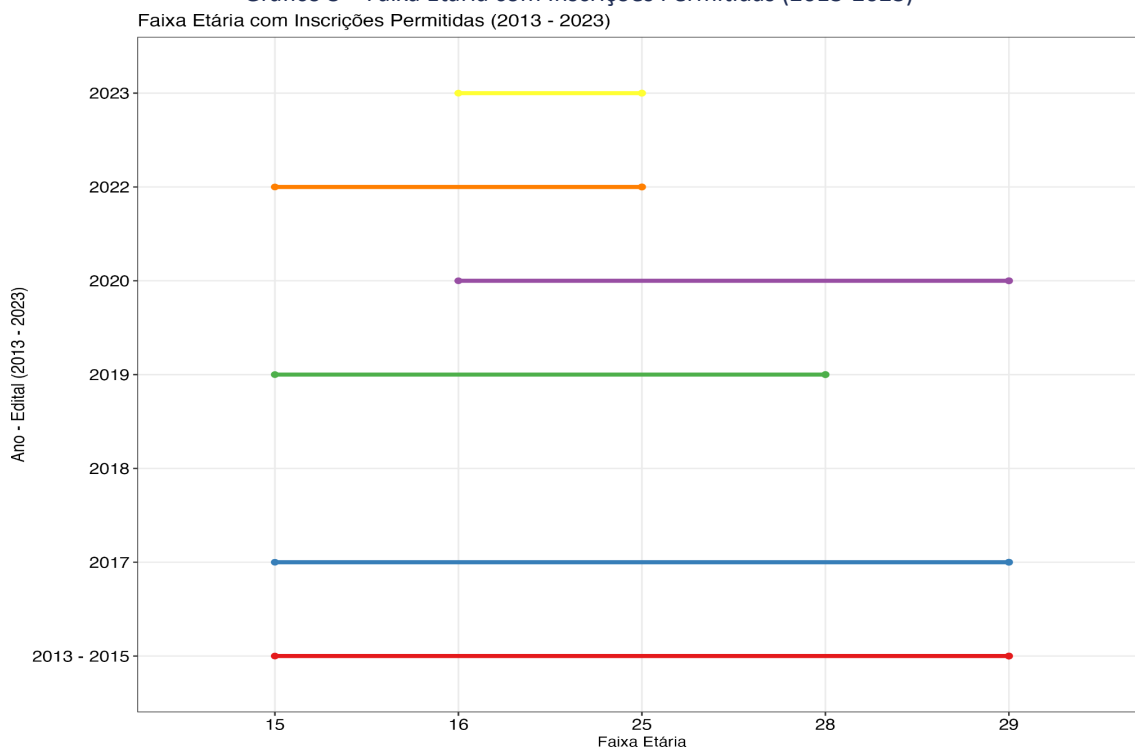
Esse dado é significativo, pois sugere que, embora o Programa atraia tanto homens quanto mulheres, há uma participação levemente mais expressiva dos jovens do sexo masculino. No Rio Grande do Sul, por exemplo, um estudo do DEE/SPGG de 2019 verificou que 71% dos ocupados em atividades rurais (agricultura, pecuária, florestas e pesca) são homens, e apenas 29% são mulheres, o que reforça essa dissemetria de gênero.

Além disso, no RS há uma baixa proporção de mulheres chefes de estabelecimentos da agricultura familiar – somente 12,2% – o que indica que, mesmo entre aqueles com envolvimento familiar na produção, o controle ou a liderança formal continua majoritariamente masculina.

Esses padrões confirmam observações de Ribeiro, Pereira e Lima (2019) e ajudam a revelar que a menor visibilidade feminina não se dá apenas por menor participação em números absolutos, mas também por desigualdades estruturais de poder, titularidade, reconhecimento institucional e formalização.

Em relação à faixa etária, observamos uma amplitude de 15 a 29 anos entre 2013 e 2019, com uma compressão para 16 a 25 anos a partir de 2020.

Gráfico 3 – Faixa Etária com Inscrições Permitidas (2013-2023)



Fonte: Informação Nº 012/2020 DEQPATERS/DAFA/SDR1. Porto Alegre, 2020.

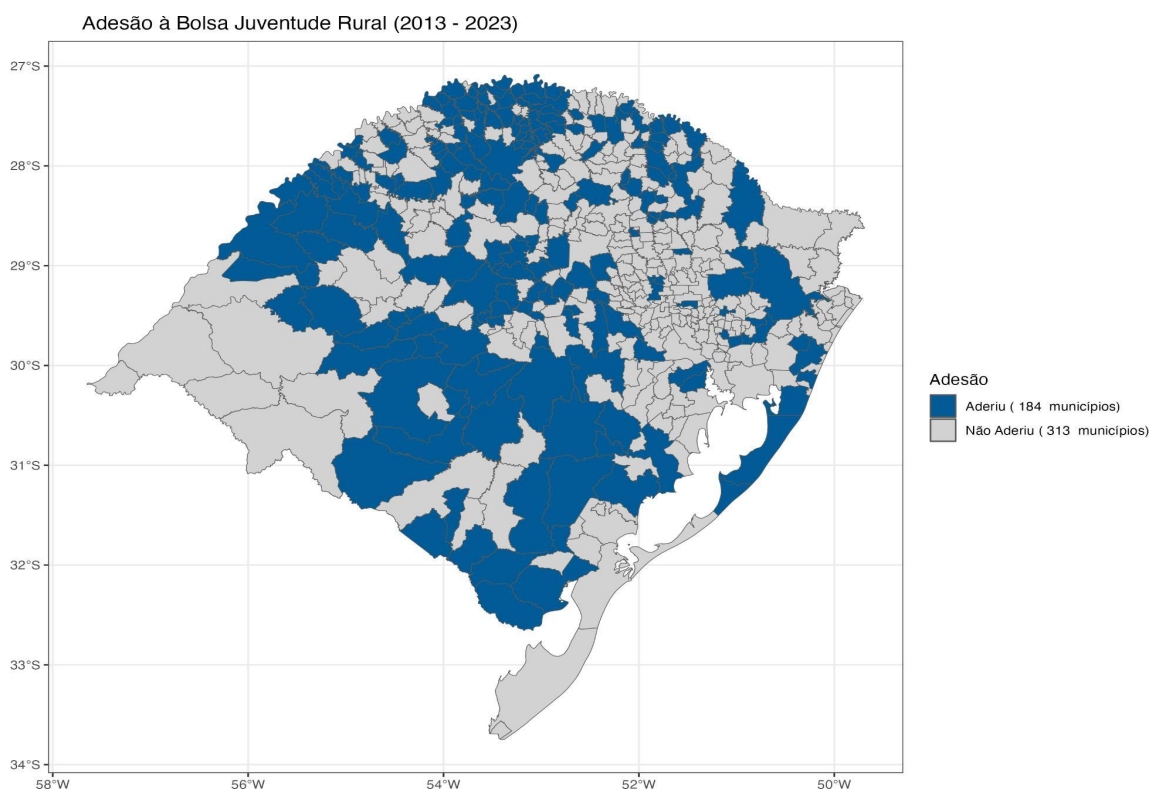
O movimento etário no Programa reflete uma mudança natural no perfil dos beneficiários, e não uma alteração deliberada do Programa. Essa redução na faixa etária pode estar relacionada a vários fatores, como o envelhecimento dos jovens rurais em busca de formação profissional e a priorização de cursos e atividades que atendem principalmente à faixa etária de 16 a 25 anos, comum em muitos programas de capacitação e inserção educacional.

Tal mudança também pode estar ligada a uma maior concentração de inscrições por jovens entre 16 e 18 anos, faixa etária mais diretamente envolvida na conclusão do Ensino Médio e na busca por oportunidades de qualificação profissional.

Esse movimento natural no perfil etário pode ser interpretado à luz dos estudos de Alves (2017), que observa como os jovens rurais, à medida que envelhecem, tendem a se concentrar em faixas etárias específicas dentro de programas de educação e capacitação. Alves (2017) ressalta que, frequentemente, os programas que atendem à juventude rural acabam atraindo mais participantes dentro de uma faixa etária mais reduzida, pois essas são as idades em que os jovens estão mais engajados em sua formação e em oportunidades de inserção no mercado de trabalho, especialmente nas regiões rurais, em que a educação e qualificação profissional são temas centrais.

O Programa também ampliou significativamente o número de municípios atendidos, passando de 9 em 2013-2015 para 244 em 2020, demonstrando maior capilaridade, no entanto ainda há uma concentração de municípios na região norte do Estado.

Mapa 1 – Adesão ao Programa Bolsa Juventude Rural (2013-2023)



Fonte: Informação Nº 012/2020 DEQPATERS/DAFA/SDR1. Porto Alegre, 2020.

É importante destacar que, apesar da expansão territorial, há uma considerável concentração de municípios atendidos na região norte do Estado. Essa concentração geográfica levanta questões importantes sobre a equidade na distribuição dos recursos e sobre como as políticas públicas podem ser adaptadas para atender às nuances específicas das diferentes regiões.

A expansão territorial, embora represente uma maior capilaridade e alcance da política pública, também demanda uma análise mais detalhada sobre como garantir uma distribuição equitativa dos benefícios, considerando as disparidades regionais e demográficas presentes no Estado do Rio Grande do Sul.

INABILITAÇÃO NO PBJR

Para finalizar esta avaliação destacamos uma importante dimensão, que se refere aos motivos de inabilitação dos jovens ao Programa, ou seja, quais são os entraves para que ao realizar sua inscrição o jovem rural possa ser habilitado para acesso ao PBJR? Para responder a esta questão avaliamos o resultado do edital correspondendo ao ano de 2023, denominado “Aviso De Resultado De Habilitação, Inabilitação e Desenquadramento”, publicado em 30 de outubro de 2023, constatando as seguintes informações, conforme o Quadro 2:

Quadro 2 – Motivo de Inabilitação no BJR

Motivo	Frequência
Anexo I sem o envio do solicitado na letra “d”	15
Comprovante de residência em nome de terceiros sem comprovação da relação com o candidato	8
DAP/CAF ausente ou em nome de terceiros sem comprovação da relação com o candidato	8
Anexo II não assinado pelo representante legal da escola e/ou sem carimbo ou preenchido de forma incorreta	6
Preenchimento incompleto ou incorreto do documento relacionado na letra “d” do Anexo I	6

Fonte: Informação Nº 012/2020 DEQPATERS/DAFA/SDR1. Porto Alegre, 2020.

O motivo mais frequente de inabilitação é a ausência do envio do solicitado na letra “d” do Anexo I, que se refere à declaração de residência rural e de participação em atividades agrícolas. Isso pode sugerir que os candidatos não possuem vínculo efetivo com a agricultura familiar ou que não conseguem comprovar essa situação de forma adequada.

Outros motivos frequentes de inabilitação estão relacionados ao comprovante de residência e à DAP/CAF, que são documentos que atestam a condição de agricultor familiar. Isso confirma a complexidade social do meio rural, ao indicar que há uma diversidade de situações familiares e de arranjos produtivos, que nem sempre se enquadram nos critérios estabelecidos pelo Programa ou que exigem uma maior flexibilização e adaptação das normas.

Além disso, os dados mostram que há problemas no preenchimento e na assinatura do Anexo II, que é o comprovante de matrícula e frequência escolar, e do documento relacionado na letra “d” do Anexo I. Esse dado pode revelar uma falta de compreensão dos candidatos e das escolas em relação aos documentos exigidos pelo edital, o que pode comprometer a qualidade e a credibilidade do processo seletivo.

A constatação de que nem sempre essas situações se alinham perfeitamente aos critérios estabelecidos pelo Programa mostra a necessidade de uma maior flexibilização e adaptação das normas para contemplar a diversidade presente no universo rural.

Os números sobre o perfil dos jovens que acessam ao PBJR indicam um interesse substancial no programa, com variações notáveis no número de vagas oferecidas e no perfil dos candidatos inscritos. É evidente, no entanto, que há uma necessidade de ajustar os critérios de seleção, especialmente à luz das altas taxas de inabilitação observadas em alguns anos. Isso ressalta a importância de critérios claros e acessíveis, bem como de investimentos em estratégias de orientação e apoio para os candidatos.

A análise da série escolar elegível destaca a evolução do Programa ao longo do tempo, desde sua origem em escolas comunitárias até a expansão para escolas públicas estaduais e a priorização do 3º ano do Ensino Médio. Essa evolução reflete a necessidade de adaptação às dinâmicas educacionais em constante transformação, mas também levanta questões sobre a inclusão de outros grupos educacionais no futuro.

CONCLUSÃO

A análise da implementação do Programa Bolsa Juventude Rural no Rio Grande do Sul revela um projeto com potencial para mitigar o êxodo rural e promover a permanência dos jovens no campo, mas que enfrenta obstáculos significativos em sua implementação.

A falta de autonomia dos jovens, a rigidez dos procedimentos burocráticos, a limitada articulação entre os atores envolvidos e a necessidade de adaptação às realidades locais são desafios que comprometem a eficácia do Programa.

O papel dos extensionistas rurais como Burocratas de Nível de Rua é crucial na operacionalização do PBJR, pois eles precisam adaptar as diretrizes do Programa às necessidades dos beneficiários, muitas vezes improvisando soluções para atender aos critérios de elegibilidade.

O perfil sociodemográfico dos beneficiários do PBJR mostra uma distribuição relativamente equilibrada entre homens e mulheres, embora haja uma tendência de maior participação masculina em algumas regiões. A faixa etária dos beneficiários também tem se modificado ao longo do tempo, com uma compressão da faixa etária elegível a partir de 2020.

Outro aspecto importante a ser discutido é a questão da documentação exigida. A frequência com que os jovens são inabilitados por problemas relacionados à comprovação de residência ou vínculo com a agricultura familiar levanta a questão de como adaptar os critérios do Programa à diversidade das realidades rurais. No contexto rural, muitos jovens e suas famílias não possuem toda a documentação formalizada, o que reflete a complexidade das condições de vida e trabalho no campo. A exigência de uma documentação rígida, portanto, pode acabar excluindo muitos candidatos que de fato atendem aos critérios sociais do Programa, mas não conseguem comprovar formalmente sua condição.

A ausência de uma avaliação abrangente dos resultados do Programa dificulta a identificação de seus impactos e a proposição de melhorias. A falta de um orçamento ancorado em dados demográficos e os atrasos recorrentes nos pagamentos comprometem a continuidade e a confiança dos beneficiários no Programa.

O Programa Bolsa Juventude Rural representa uma importante iniciativa para promover a permanência dos jovens no meio rural e o desenvolvimento da agricultura familiar, no entanto a efetivação do Programa enfrenta desafios significativos que precisam ser abordados para garantir sua eficácia e equidade.

A pesquisa relatada neste artigo contribui para o debate sobre as políticas públicas voltadas para a juventude rural, oferecendo *insights* sobre os mecanismos, desafios e resultados do PBJR. As análises qualitativas e quantitativas revelam a complexidade do processo de implementação e a necessidade de uma abordagem mais integrada e colaborativa entre os diferentes atores envolvidos.

Com base no estudo e resultados desta pesquisa, uma recomendação importante que podemos fazer é que as políticas públicas voltadas para a juventude rural sejam elaboradas com base em dados demográficos atualizados e que levem em consideração as particularidades de cada região. É fundamental investir na capacitação dos extensionistas rurais, aprimorar a usabilidade dos sistemas digitais e fortalecer o engajamento das escolas e de outras instituições envolvidas na implementação destas políticas. A comunicação transparente e o *feedback* construtivo aos candidatos também são elementos importantes para o aprimoramento das políticas públicas.

Como mostramos, o nível de detalhamento das diretrizes do PBJR e o número expressivo de documentos comprometem a efetividade significativa de jovens ao Programa, fato que é atribuído pelo Estado a deficiências de gestão e implementação pelos Burocratas de Nível de Rua, como os extensionistas rurais e servidores das escolas, mas não ao desenho e construção da política em si.

A pesquisa reconhece o desafio do êxodo rural aliado às mudanças demográficas profundas que a sociedade brasileira começa a sentir, demonstrado pelos recentes números do Censo Demográfico de 2022 do IBGE, porém não foi possível aprofundar e explorar diversos aspectos, limitando o alcance deste trabalho devido à lenta divulgação dos dados, que demandaria maior tempo para finalização da pesquisa.

Em suma, o PBJR oferece um modelo de política pública que pode ser aprimorado com base nas análises e recomendações apresentadas neste artigo. A adaptação das políticas às realidades locais, o reconhecimento do papel dos extensionistas rurais e a valorização da participação dos jovens são elementos essenciais para garantir o sucesso das políticas públicas voltadas para as juventudes rurais.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, José; MURARO, Antonio. *A formação da lavoura no Brasil: ensaios de interpretação histórica*. Petrópolis: Vozes, 1977. V. 1.
- ALVES, S. G. A juventude rural e suas transições: políticas públicas e os desafios da formação profissional. *Revista de Educação do Campo*, v. 8, n. 2, p. 85-101, 2017.
- ANJOS, Flavio S.; CALDAS, Nádia Velleda. Transformações da agricultura e da vida rural na contemporaneidade: algumas notas sobre o caso do Rio Grande do Sul. *Redes*, Santa Cruz do Sul, v. 10, n. 1, p. 89-110, jan./abr. 2005.
- BATISTA, Edilson Fernandes; DOMINGOS, Eliane Silva. Avaliação de políticas públicas: o uso de métodos mistos em estudos sobre agricultura familiar. *Textos de Economia*, Florianópolis, v. 20, n. 1, p. 7-32, jan./jun. 2017.
- BENDIX, Reinhard. Max Weber: um ensaio biográfico. São Paulo: Edusp, 1999.
- BICHIR, Renata Mirandola. Atores, dimensões e dinâmicas da ação pública. In: BICHIR, Renata Mirandola; ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de (org.). *Atores, políticas e ações públicas: a experiência brasileira*. São Paulo: Ed. Unesp, 2015. p. 11-40.
- BONELLI, Maria da Glória; FRANCESCO, Carla di; RAMOS, Mariana; PAES, Rosângela. A implementação de políticas públicas: uma revisão da produção nacional e internacional. *Opinião Pública*, Campinas, v. 25, n. 3, p. 791-823, set./dez. 2019.
- BRASIL. Lei nº 6.126, de 6 de novembro de 1974. Dispõe sobre a criação da Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural – EMBRATER. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 6 nov. 1974.
- BRASIL. Lei nº 12.188, de 11 de janeiro de 2010. Institui a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária – PNATER e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 11 jan. 2010.
- CAMARANO, Ana Amélia; ABRAMOVAY, Ricardo. *Êxodo rural, envelhecimento e masculinização no Brasil: panorama dos últimos 50 anos*. Rio de Janeiro: Ipea, 1999. p. 1-34.
- CASTRO, Paulo; PEREIRA, José. A extensão rural no Brasil: do modelo assistencialista ao modelo participativo? In: SANTOS, Elizeu Clementino de Souza; CARVALHO, Maria Tereza G. L.; RODRIGUES, Maria Helena N. (org.). *Extensão rural na contemporaneidade: desafios e perspectivas*. Cruz das Almas: UFRB, 2017. p. 347-367.

- CAVALCANTE, Pedro; LOTTA, Gabriela; YAMADA, Elaine. Ações e papéis dos burocratas de médio escalão: um panorama da literatura nacional e internacional. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 52, n. 3, p. 458-478, maio/jun. 2018.
- DEE/SPGG. Departamento de Economia e Estatística do Rio Grande do Sul; EMATER/ASCAR; SEAPDR – Secretaria da Agricultura, Pecuária e Desenvolvimento Rural. Desigualdades de gênero dos ocupados com atividades ligadas à agricultura no RS. Porto Alegre: DEE/SPGG, 2019.
- DEPONTI, Carla Maria. Extensão rural no Rio Grande do Sul: um estudo sobre a produção dos discursos nos periódicos da área. 2020. Tese (Doutorado em Geografia) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010.
- EMATER/RS-ASCAR. *Relatório de Gestão 2022*. Porto Alegre: Emater/RS-Ascar, 2023.
- FERNANDES, Maria Cristina. A importância da revisão de literatura para redação científica. *Revista do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural*, Porto Alegre, v. 11, p. 1-6, 1º sem. 2016.
- FLECK, Luiz Fernando. Extensão rural, conhecimento e disputas: notas de pesquisa. *Revista Extensão Rural*, Santa Maria, v. 29, n. 1, p. 57-84, jan./jun. 2022.
- FROELICH, José Marcos; PIETRZACKA, Rogério. Dinâmica populacional rural: análise de gênero e faixa etária na Região Central do Rio Grande do Sul no período 1996-2000. In: CONGRESSO DA SOBER, 42., 2004, Cuiabá. *Anais [...]*. Cuiabá: Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural, 2004. p. 1-14.
- FROELICH, José Marcos, RAUBER, Cassiane da Costa.; CARPES, Ricardo Howes; TOEBE, Marcos. Êxodo seletivo, masculinização e envelhecimento da população rural na região central do RS. *Ciência Rural*, Santa Maria, v. 41, n. 9, p. 1.674-1.680, 2011. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cr/a/64f9z5y97GrP-QgGtsqZ56Rm/?lang=pt>. Acesso em: 20 jun. 2024.
- HILL, Michael; HUPE, Peter. The Multi-Layered Character of the Policy Process. In: HILL, Michael; HUPE, Peter (org.). *The multi-layered character of the policy process*. 1. ed. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2003. p. 1-26.
- HILL, Michael. *The public policy process*. 4. ed. Harlow, England: Pearson Education Limited, 2006.
- IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Censo Agropecuário 2017*. Resultados Preliminares. Rio de Janeiro: IBGE, 2017.
- IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Informações atualizadas sobre tecnologias da informação e comunicação*. Rio de Janeiro: IBGE, 2023a. Disponível em: <https://educa.ibge.gov.br/jovens/materias-especiais/21581-informacoes-atualizadas-sobre-tecnologias-da-informacao-e-comunicacao.html>. Acesso em: 14 mar. 2025.
- IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Censo Demográfico 2022*: primeiros resultados. Rio de Janeiro: IBGE, 2023b.
- JONES, G. E.; GARFORTH, C. The history, development and future of agricultural extension. In: SWANSON, B. E.; BENTZ, R. P.; SOFANE, A. J. (org.). *Improving agricultural extension: a reference manual*. Roma: FAO, 1997. p. 1-33.
- LASSWELL, Harold D. *Politics: Who Gets What, When, How*. New York, 1936.
- RIBEIRO, C. M.; PEREIRA, S. F.; LIMA, R. D. Gênero e desenvolvimento rural: a inclusão das mulheres nas políticas públicas. *Revista Brasileira de Política Rural*, v. 6, n. 2, p. 45-59, 2019.
- ROCHA, C. H. *Metodologia e técnicas de pesquisa em Ciências Sociais*. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2020.
- SAMPAIO, R. C.; PAULA, C. (org.). *Manual de introdução às técnicas de pesquisa qualitativa em Ciência Política*. Brasília: Enap, 2024.
- SARMENTO, R.; SANTOS, R. A. Ética e pesquisas qualitativas em Ciência Política. In: SAMPAIO, R. C.; PAULA, C. (org.). *Manual de introdução às técnicas de pesquisa qualitativa em Ciência Política*. Brasília: Enap, 2024. p. 419-451.

Este estudo é baseado na dissertação de Mestrado intitulada “Juventudes Rurais e Política Pública: Implementação do Programa Bolsa Juventude Rural e do Perfil Demográfico dos Beneficiários no Rio Grande do Sul”, de Anderson Denardin Cardoso, defendida no Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal de Santa Maria em 2024.

Autor Correspondente

Anderson Denardin Cardoso

Universidade Federal de Santa Maria – UFSM

Av. Roraima nº 1000 Cidade Universitária Bairro – Camobi, Santa Maria/RS, Brasil. CEP 97105-900

mr.andersondc@gmail.com

Este é um artigo de acesso aberto distribuído
sob os termos da licença Creative Commons.

