Estado da publicação: O preprint não foi publicado em outro meio.

Entre vulnerabilidad y agencia: la construcción social de la juventud en las políticasa juventude nas políticas

Elaine Perdigão

https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.18980

Submetido em: 2026-11-18
Postado em: 2026-11-25 (versão 2)
(AAAA-MM-DD)

Justificativa da versão: Revisão de redação, sem alteração de dados, metodologia ou conclusões: ajuste do título e do resumo; reformulação de passagens sobre Schneider e Ingram (1993) e Takeiti et al. (2020); correção sobre as hipóteses de desligamento do Pé-de-Meia (Decreto n. 11.901/2024, art. 5º); referências adaptadas à APA (7ª edição);

SciELO Preprints - Este documento é um preprint e sua situação atual está disponível em: https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.18980

Entre vulnerabilidade e agência: a construção social da juventude nas políticas

Between vulnerability and agency: the social construction of youth in policies

Entre vulnerabilidad y agencia: la construcción social de la juventud en las políticas

Elaine Rodrigues Perdigão

Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Educação, Rio de Janeiro, RJ, Brasil

ORCID: https://orcid.org/0000-0001-6683-3695

E-mail: elaineperdigao@puc-rio.br

Resumo

O artigo analisa como a juventude é construída como público-alvo nos documentos normativos da Política Nacional de Juventude, do Programa Nacional de Inclusão de Jovens e do Programa Pé-de-Meia, à luz da teoria da construção social de públicos-alvo. Por meio de pesquisa documental e análise de conteúdo, examina a representação do jovem, a vulnerabilidade, a agência, as condicionalidades e as desigualdades nomeadas. O Estatuto da Juventude constrói o jovem como sujeito de direitos; o programa de inclusão, por defasagens e riscos; e o Pé-de-Meia, como estudante de baixa renda a ser induzido por incentivos condicionados, sem participação juvenil e sem nomear raça e gênero. A vulnerabilidade leva a juventude à pauta pública, mas nem sempre com seu reconhecimento como agente.

Palavras-chave: Juventude; Políticas públicas; Desigualdades educacionais; Ensino médio.

Abstract

The article analyzes how youth is constructed as a target population in the normative documents of the National Youth Policy, the National Youth Inclusion Program and the Pé-de-Meia Program, in light of the theory of the social construction of target populations. Through documentary research and content analysis, it examines the representation of young people, vulnerability, agency, conditionalities and named inequalities. The Youth Statute constructs young people as rights holders; the inclusion program, through educational gaps and risks; and Pé-de-Meia, as low-income students to be induced by conditional incentives, without youth participation and without naming race and gender. Vulnerability brings youth onto the public agenda, but not always with its recognition as an agent.

SciELO Preprints - Este documento é um preprint e sua situação atual está disponível em: https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.18980

Keywords: Youth; Public policy; Educational inequalities; Upper secondary education.

Resumen

El artículo analiza cómo se construye la juventud como población destinataria en los documentos normativos de la Política Nacional de Juventud, del Programa Nacional de Inclusión de Jóvenes y del Programa Pé-de-Meia, a la luz de la teoría de la construcción social de las poblaciones destinatarias. Mediante investigación documental y análisis de contenido, examina la representación del joven, la vulnerabilidad, la agencia, las condicionalidades y las desigualdades nombradas. El Estatuto de la Juventud construye al joven como sujeto de derechos; el programa de inclusión, por rezagos y riesgos; y el Pé-de-Meia, como estudiante de bajos ingresos que debe ser inducido por incentivos condicionados, sin participación juvenil y sin nombrar raza y género. La vulnerabilidad lleva a la juventud a la agenda pública, pero no siempre con su reconocimiento como agente.

Palabras clave: Juventud; Políticas públicas; Desigualdades educativas; Enseñanza media.

Até há poucas décadas, muitas desigualdades eram vistas como naturais e, no que se refere à escola, o mero acesso parecia condição suficiente para garantir justiça em educação (Dubet, 2004). Uma vez problematizadas, as desigualdades educacionais tornam-se passíveis de enfrentamento por meio de políticas que monitorem o acesso, a permanência e o aprendizado e que privilegiem, por meio de uma política compensatória, entendida como discriminação positiva, as áreas e os estudantes em maior desvantagem (Waltenberg et al., 2021). A partir da década de 1990, os avanços econômicos do país permitiram maior alocação de recursos ao setor educacional e, entre 2000 e 2010, políticas de expansão do ensino e ações afirmativas geraram impactos relevantes na mobilidade social e na equidade de acesso à educação (Senkevics, 2021). Ainda assim, persistem assimetrias de cor/raça e de gênero desde o ensino fundamental até a pós-graduação (Artes, 2015; Cunha, 2012).

Alves (2020), com base em dados da Prova Brasil, mostra que o aprendizado dos estudantes das escolas públicas de ensino fundamental melhorou em média, mas que as diferenças entre grupos definidos por gênero, cor/raça e nível socioeconômico aumentaram: a distância entre os estudantes de nível socioeconômico mais alto e os de nível mais baixo, em Matemática no 5º ano, passou de 20,9 pontos em 2007 para 38,3 pontos em 2017. Para os

SciELO Preprints - Este documento é um preprint e sua situação atual está disponível em: https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.18980

estudantes pretos, a melhoria da condição socioeconômica não basta para que seu desempenho se equipare ao dos estudantes brancos.

Essas desigualdades tampouco se distribuem de modo homogêneo no território: Gomes et al. (2025), com base em indicadores oficiais do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) para as redes municipais do Rio Grande do Norte, identificam municípios com melhores condições e resultados, municípios com alta desigualdade interna entre suas escolas e municípios em situação crítica. A desigualdade ultrapassa, assim, a distribuição de renda e abrange o acesso a oportunidades, a valorização das diferenças culturais e a participação social (Atkinson, 2016).

Os dados do 3º Relatório de Monitoramento do Plano Nacional de Educação, retomados por Tripodi et al. (2022), indicam que, em 2019, a cobertura do ensino fundamental alcançava 98,1% das crianças de 6 a 14 anos, com diferença estatisticamente nula entre negros e brancos; no ensino médio, ao contrário, a frequência dos jovens de 15 a 17 anos era de 68,5% entre negros e de 80,9% entre brancos. Para os autores, as políticas universalistas, em que pese sua contribuição, não são suficientes para lidar com as desigualdades educacionais raciais. Com base na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) de 2002 e na Pnad Contínua de 2019, Waltenberg et al. (2021) mostraram que quase 6 em cada 20 jovens dessa faixa etária não estavam matriculados no ensino médio, proporção que chegava a 7 em cada 20 entre os meninos; a frequência alcançava 90% entre os 20% mais ricos e apenas 58% entre os 20% mais pobres, e o desafio era mais acentuado na zona rural e nas regiões Norte e Nordeste.

Dados mais recentes indicam avanços, mas com a presença persistente das desigualdades. Segundo o Anuário Brasileiro da Educação Básica 2026,[1] a distorção idade-série no ensino médio caiu de 27,4% em 2015 para 16,0% em 2025, o menor patamar da série histórica, e a taxa de abandono passou de 6,8% para 2,2% no mesmo período. Em 2025, 74,3% dos jovens de 19 anos haviam concluído o ensino médio, o maior percentual já registrado. A conclusão, contudo, permanece desigual: alcançava 94,2% entre os 20% mais ricos e 61,1% entre os 20% mais pobres, 76,4% na área urbana e 58,7% na área rural, e 81,7% entre os jovens brancos e amarelos, ante 69,5% entre os pretos, pardos e indígenas. As desigualdades se estendem à aprendizagem: apenas 8,5% dos estudantes da rede pública concluíram o

[1] Publicação do Todos Pela Educação, em parceria com a Fundação Santillana e a Editora Moderna, que reúne séries históricas de dados educacionais oficiais; a edição de 2026 incorpora os resultados de 2025 do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb).

SciELO Preprints - Este documento é um preprint e sua situação atual está disponível em: https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.18980

ensino médio com aprendizagem adequada em Matemática e 35,2% em Língua Portuguesa (Todos Pela Educação, 2026).

É desse quadro que deriva o problema desta investigação. Waltenberg (2013) mostra que, na perspectiva da igualdade de oportunidades, as desigualdades decorrentes de circunstâncias desfavoráveis, como a origem familiar, são consideradas ilegítimas, e discute a proposta segundo a qual caberia à sociedade assegurar a todos certas realizações fundamentais básicas, entre elas o diploma do ensino secundário. A conclusão do ensino médio torna-se, por seu turno, um critério de justiça, e é nesse horizonte que se inscrevem as políticas dirigidas à juventude. O Programa Pé-de-Meia, instituído pela Lei n. 14.818/2024, tem entre seus objetivos mitigar os efeitos das desigualdades sociais na permanência e na conclusão do ensino médio (Lei n. 14.818, 2024); antes dele, o Programa Nacional de Inclusão de Jovens (ProJovem) (Lei n. 11.129, 2005; Lei n. 11.692, 2008) e o Estatuto da Juventude (Lei n. 12.852, 2013) já haviam delimitado a juventude como público da ação estatal.

Ao nomear a juventude como destinatária de sua ação, o poder público não apenas reconhece uma faixa etária: constrói um público-alvo, ao qual atribui necessidades, merecimentos e expectativas. Em nenhuma outra etapa da educação básica essa construção se mostra tão tensionada quanto no ensino médio, onde se encontram, ou deveriam se encontrar, os jovens de 15 a 17 anos. Nessa etapa convivem permanências e rupturas: a ampliação do acesso coexiste com trajetórias marcadas pela defasagem idade-série, pelo abandono e pelos retornos à escola, e a conciliação entre estudo e trabalho se impõe sobretudo aos jovens pobres. O problema que orienta este artigo diz respeito, portanto, ao modo como a juventude que vive em contexto de desigualdade é nomeada pelas políticas que pretendem enfrentar os efeitos dessa desigualdade sobre a escolarização.

Diante disso, este artigo busca responder à seguinte pergunta: como a juventude é construída como público-alvo nos documentos normativos da Política Nacional de Juventude, do ProJovem e do Programa Pé-de-Meia, e de que modo esses documentos compreendem a vulnerabilidade social, o protagonismo e a agência dos jovens diante das desigualdades que incidem sobre eles? O objetivo é analisar o conteúdo e o discurso desses documentos, identificando como representam os jovens, como definem a vulnerabilidade e que lugar atribuem à sua participação. Parte-se da hipótese de que a juventude ascende ao debate público como demandante de direitos e oportunidades e de que a condição de vulnerabilidade social contribui para colocar esses atores sociais no centro da pauta pública.

SciELO Preprints - Este documento é um preprint e sua situação atual está disponível em: https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.18980

Essa mesma condição, contudo, pode posicioná-los ora como vítimas, a serem protegidas ou reintegradas, ora como agentes proativos, o que traz implicações para o debate sobre direitos humanos e juventude.

Além desta introdução, o artigo apresenta a fundamentação teórica, que discute a juventude como categoria em disputa, a teoria da construção social de públicos-alvo e as noções de vulnerabilidade, protagonismo e agência; o percurso metodológico da análise documental; os resultados, organizados em uma tabela comparativa e na análise de cada política; e as considerações finais.

Fundamentação teórica: a construção social da juventude como público-alvo

Juventude: uma categoria e seus atravessamentos

Ao discutir a categoria juventude, Bourdieu (1983) adverte que

> a idade é um dado biológico socialmente manipulado e manipulável; e que o fato de falar dos jovens como se fossem uma unidade social, um grupo constituído, dotado de interesses comuns, e relacionar estes interesses a uma idade definida biologicamente já constitui uma manipulação evidente. Seria preciso pelo menos analisar as diferenças entre as juventudes. (p. 113)

Posto isso, a juventude não é um dado natural. As divisões entre as idades são construções sociais, e a referência a uma idade definida biologicamente, quando aplicada aos jovens como se formassem um grupo homogêneo, oculta as diferenças de posição social que separam as juventudes. Essa formulação teórica permite tomar a juventude como objeto de disputa sobre quem pode ser considerado jovem, em que condições e com quais direitos. No plano empírico, estudos recentes sobre a experiência juvenil em territórios periféricos ajudam a dar concretude a essa disputa. Simão et al. (2026), em pesquisa com jovens estudantes de São Gonçalo, no estado do Rio de Janeiro, tratam a juventude como uma categoria em disputa social e chamam atenção para as incertezas que marcam a experiência juvenil periférica. Falar em juventudes, no plural, significa, assim, reconhecer que a condição juvenil é atravessada por desigualdades de classe, de raça, de gênero e de território, que produzem experiências muito distintas de ser jovem.

SciELO Preprints - Este documento é um preprint e sua situação atual está disponível em: https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.18980

Essa disputa se expressa, em primeiro lugar, no plano normativo. A Constituição Federal de 1988, com a redação dada pela Emenda Constitucional n. 65, de 2010, passou a atribuir à família, à sociedade e ao Estado o dever de assegurar ao jovem, ao lado da criança e do adolescente, com absoluta prioridade, os direitos à vida, à saúde, à educação, à profissionalização, à cultura, à dignidade e à convivência familiar e comunitária, e determinou que a lei estabelecesse o estatuto da juventude e o plano nacional de juventude (Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, 1988, art. 227; Emenda Constitucional n. 65, 2010). O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), por sua vez, define como adolescente a pessoa entre 12 e 18 anos de idade (Lei n. 8.069, 1990, art. 2º), e o Estatuto da Juventude considera jovens as pessoas entre 15 e 29 anos, determinando que, entre 15 e 18 anos, aplica-se prioritariamente o ECA (Lei n. 12.852, 2013, art. 1º). Os jovens do ensino médio situam-se, assim, na intersecção entre dois marcos legais, o da proteção integral e o da juventude como sujeito de direitos.

A disputa se expressa também na experiência escolar, e uma de suas faces mais evidentes é a combinação entre estudo e trabalho. Abramo et al. (2020), em pesquisa qualitativa com 32 jovens de camadas populares da Região Metropolitana de São Paulo, analisam a experiência simultânea de estudar e trabalhar como emblemática da condição juvenil no Brasil. Os autores mostram que ao menos metade dos entrevistados que trabalharam durante o ensino médio enfrentou problemas escolares, como reprovações, queda do rendimento ou interrupções temporárias, sobretudo quando submetidos a jornadas extensas e a trabalhos precários; que as responsabilidades domésticas e de cuidado recaem principalmente sobre as jovens mulheres, expressando a desigualdade de gênero; e que, ainda assim, essas sobrecargas não anulam as expectativas e os projetos de continuidade dos estudos. Os autores registram, ainda, a insuficiência de políticas de trabalho protegido e de cuidados que permitam aos jovens conciliar estudo, trabalho e vida familiar.

Carrano et al. (2015), ao investigarem jovens em situação de defasagem escolar em escolas públicas de ensino médio da cidade do Rio de Janeiro, mostram que os jovens, em especial os pobres, são os mais atingidos por um sistema de escolarização marcado por baixa infraestrutura e insuficiente formação oferecida pela escola. Os autores retomam estudo realizado em cerca de 5.500 municípios brasileiros, no qual a pobreza respondeu por 60% da variação da defasagem e da evasão escolar, e ressaltam que as desigualdades econômicas delimitam os horizontes possíveis de ação dos jovens em suas relações com a escola e com o

SciELO Preprints - Este documento é um preprint e sua situação atual está disponível em: https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.18980

mundo do trabalho. Identificam, também, um duplo efeito do trabalho nessas trajetórias: se trabalhar e estudar representa um desafio para a continuidade dos estudos, a experiência do trabalho também cria disposições relacionadas à independência, à autonomia e ao delineamento de projetos de futuro, ainda que as escolas pareçam ignorar que expressiva parte de seus alunos já são trabalhadores. Essas trajetórias truncadas não anulam as expectativas juvenis: entre os jovens que interromperam e retomaram a escolarização, o retorno à escola aparece associado à reconfiguração de projetos de vida e a um forte desejo de ampliar a escolaridade. A juventude que chega ao ensino médio público não é, portanto, apenas portadora de carências, mas de expectativas, escolhas e projetos que nem sempre encontram reconhecimento institucional.

A construção social de públicos-alvo

Antes de tratar dos públicos-alvo, cabe lembrar que, no contexto brasileiro, marcado pela diversidade cultural e por profundas disparidades socioeconômicas, a formulação e a implementação de políticas públicas envolvem uma ampla variedade de atividades e processos conduzidos por um expressivo número de agentes públicos e sociais (Brasil & Capella, 2016; Souza, 2006). Tais políticas devem observar critérios como a universalidade do acesso, a equidade na oferta, a reparação de desigualdades e o respeito à diversidade cultural, racial e de gênero (Jannuzzi, 2018). Frequentemente associadas à garantia de direitos de grupos historicamente marginalizados, como negros, mulheres, pessoas com deficiência, jovens e os mais pobres, elas emergem, contudo, de um contexto de disputa entre grupos de interesse, o que condiciona a alocação de recursos e nem sempre assegura que as demandas de seus destinatários sejam plenamente atendidas.

Olhar para os públicos-alvo das políticas significa examinar as construções por meio das quais o poder público nomeia determinados grupos como dignos de ação estatal. O desenho de uma política corrobora ou contesta quem é considerado merecedor de intervenção, e essa construção é dinâmica, variando conforme o contexto político e social e conforme o modo como o poder público lida com as definições de merecimento. Brasil e Rocha (2025), ao compararem as políticas de juventude do Brasil e do México, examinam a construção da juventude como um problema público, buscando compreender como cada governo entendia esse problema e as orientações ideológicas que o sustentavam. Os autores lembram que a condição juvenil é compreendida, por diferentes perspectivas teóricas e

SciELO Preprints - Este documento é um preprint e sua situação atual está disponível em: https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.18980

políticas, como um momento transitório da vida em determinada conjuntura histórica, e que a noção de juventude varia conforme o contexto e a cultura de cada local. As políticas de juventude surgem como parte integrante de outras políticas sociais, elaboradas em áreas como educação, saúde, assistência social e segurança pública, e só recentemente a juventude vem ganhando espaço teórico e analítico como setorialidade própria. Mostram, ainda, que não apenas os problemas e as soluções podem variar, mas também os instrumentos mobilizados para promover e implementar as políticas setoriais. Em diálogo com essa análise, adota-se aqui a teoria da construção social de públicos-alvo como lente teórica para examinar o enquadramento das políticas destinadas à juventude.

Na formulação de Schneider e Ingram (1993), a construção social das populações-alvo diz respeito às imagens, culturalmente difundidas, que se formam sobre as pessoas e os grupos cujo comportamento e cujas condições de vida as políticas públicas buscam afetar. Esse processo combina dois movimentos: o reconhecimento de traços comuns que tornam determinado conjunto de pessoas socialmente identificável e a associação desses traços a juízos de valor, positivos ou negativos, alimentados por fontes como a própria política, a cultura, a socialização, a mídia e a religião. Disso decorre uma distribuição desigual de benefícios e de ônus: grupos vistos como merecedores, como idosos e veteranos, tendem a ser beneficiados, ao passo que aqueles tidos como desviantes, como usuários de drogas e infratores, tendem a ser alvo de punição ou de exclusão. Ao cruzar a imagem atribuída a cada grupo com o poder político de que ele dispõe, as autoras distinguem quatro tipos de população-alvo, os favorecidos (*advantaged*), os contendores (*contenders*), os dependentes (*dependents*) e os desviantes (*deviants*), e mostram que os governantes têm incentivos políticos para premiar ou penalizar cada um deles conforme essa combinação.

Essas imagens, contudo, não são consensuais. Atores políticos em disputa podem projetar sobre um mesmo grupo representações divergentes, que o apresentam ora como população oprimida, merecedora de proteção como dependente, ora como grupo de interesse sem direito a apoio governamental. Para lidar com essas tensões, os governos recorrem a justificativas que legitimam a agenda, os objetivos, a escolha dos destinatários e os instrumentos adotados, e que tanto podem reforçar quanto modificar as construções vigentes (Schneider & Ingram, 1993). Por essa razão, as construções sociais podem ser tratadas como objeto empírico, acessível pela leitura de leis, diretrizes e discursos e dos símbolos que eles mobilizam.

SciELO Preprints - Este documento é um preprint e sua situação atual está disponível em: https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.18980

As autoras sustentam, ainda, que as políticas transmitem mensagens aos cidadãos sobre o grupo a que pertencem, sobre o que podem esperar do governo e sobre o comportamento que deles se espera. Benefícios podem vir acompanhados de rótulos estigmatizantes, e a troca de uma denominação por outra nem sempre desfaz o estigma, que tende a migrar para o novo termo. Dessa forma, o desenho das políticas interfere no modo como os cidadãos se relacionam com o Estado e reproduz padrões desiguais de participação: grupos retratados como dependentes ou desviantes encontram mais dificuldade para se organizar e contestar a distribuição de benefícios e encargos, justamente porque foram estigmatizados pelo próprio processo político (Schneider & Ingram, 1993).

Vulnerabilidade, protagonismo e agência juvenil

Essa lente permite formular as questões que orientam a análise. Se as políticas atribuem imagens aos grupos e lhes ensinam o que podem esperar do Estado, importa perguntar como a juventude é retratada nos documentos: como grupo vulnerável a ser protegido, como população em risco a ser reintegrada, como estudante cujo comportamento deve ser induzido ou como sujeito de direitos capaz de participar das decisões que lhe dizem respeito. Nessas possibilidades, o jovem aparece ora como objeto da ação estatal, ora como agente social.

A própria produção acadêmica tende a privilegiar a primeira dessas imagens. Ao examinarem 191 artigos das áreas da saúde e das ciências humanas e sociais publicados entre 2006 e 2018 sobre juventude, vulnerabilidades e violências, Takeiti et al. (2020) verificaram que esses estudos se aproximam dos jovens predominantemente pelos problemas que lhes são atribuídos, de modo que essa etapa da vida é descrita sobretudo por suas falhas e desajustes. O conhecimento produzido sobre o tema contribui, assim, para consolidar uma imagem do jovem definida pela falta.

Em contraposição a essa perspectiva, Brasil e Rocha (2025) identificam o paradigma da juventude enquanto sujeito de direitos, no qual os jovens são vistos como atores em uma etapa da vida *per se*, ao contrário de abordagens que consideram esse momento como transitório, uma preparação para o futuro. Segundo os autores, esse enquadramento defende a adoção de políticas intersetoriais e avança em relação aos demais paradigmas ao colocar o jovem como sujeito autônomo, defendendo espaços institucionais de participação para que os jovens demandem suas necessidades e a formulação de estratégias intersetoriais que

SciELO Preprints - Este documento é um preprint e sua situação atual está disponível em: https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.18980

contribuam para a efetivação de outras políticas públicas, como as de educação, lazer, trabalho e renda. Entre a imagem do jovem definida pela falta e a do jovem como sujeito autônomo situa-se a tensão entre vulnerabilidade e agência que orienta a análise dos documentos.

Metodologia

A pesquisa está ancorada na leitura crítica e na análise de documentos normativos que instituem e regulamentam políticas federais para a juventude no Brasil. A escolha justifica-se porque tais documentos registram oficialmente quem é o público da política, o que dele se espera e que lugar lhe é atribuído, constituindo material privilegiado para apreender as construções sociais das populações-alvo, que, como visto, podem ser estudadas por meio de leis, diretrizes e outros textos oficiais.

O corpus, apresentado na Tabela 1, foi definido segundo critérios de inclusão e exclusão. Foram incluídos: (a) o marco constitucional e legal que define os sujeitos de direitos na infância, na adolescência e na juventude, isto é, a Constituição Federal de 1988, na redação dada pela Emenda Constitucional n. 65/2010, e o ECA, que delimitam o enquadramento etário e jurídico dos jovens do ensino médio; e (b) os atos legais e regulamentares federais que instituem políticas destinadas especificamente à juventude e que contêm dimensão educacional, a saber, o Estatuto da Juventude, que estabelece os princípios da Política Nacional de Juventude, o ProJovem e o Programa Pé-de-Meia. Foram excluídos programas estaduais e municipais, políticas federais de juventude sem componente educacional e materiais de divulgação, notícias e balanços governamentais, utilizados apenas como fontes complementares para contextualizar o alcance das políticas.

Tabela 1

Corpus documental da pesquisa

Política ou marco	Documento	Teor
Marco constitucional	Constituição Federal de 1988, art. 227, com redação dada pela Emenda Constitucional n. 65, de 13 de julho de 2010	Inclui o jovem entre os sujeitos de absoluta prioridade e determina a criação do estatuto da juventude e do plano nacional de juventude.
Marco legal da adolescência	Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990 (ECA)	Dispõe sobre a proteção integral à criança e ao adolescente.

SciELO Preprints - Este documento é um preprint e sua situação atual está disponível em: https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.18980

Política ou marco	Documento	Teor
Política Nacional de Juventude	Lei n. 12.852, de 5 de agosto de 2013	Institui o Estatuto da Juventude, dispõe sobre os direitos dos jovens, os princípios e diretrizes das políticas públicas de juventude e o Sistema Nacional de Juventude (Sinajuve).
ProJovem (1ª fase)	Lei n. 11.129, de 30 de junho de 2005	Institui o ProJovem, cria o Conselho Nacional de Juventude e a Secretaria Nacional de Juventude.
ProJovem (2ª fase)	Lei n. 11.692, de 10 de junho de 2008	Reorganiza o ProJovem em quatro modalidades: Adolescente, Urbano, Campo e Trabalhador.
	Decreto n. 6.629, de 4 de novembro de 2008	Regulamenta o ProJovem.
Pé-de-Meia	Lei n. 14.818, de 16 de janeiro de 2024	Institui incentivo financeiro-educacional, na modalidade de poupança, aos estudantes matriculados no ensino médio público.
	Decreto n. 11.901, de 26 de janeiro de 2024	Regulamenta a Lei n. 14.818/2024, cria o Programa Pé-de-Meia e define incentivos, requisitos e hipóteses de desligamento.
	Portarias do Ministério da Educação (MEC) n. 83 e n. 84, de 7 de fevereiro de 2024	Estabelecem normas de gestão dos incentivos e o calendário operacional de 2024.

Fonte: Elaboração própria (2026), com base em Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (1988), Emenda Constitucional n. 65 (2010), Lei n. 8.069 (1990), Lei n. 12.852 (2013), Lei n. 11.129 (2005), Lei n. 11.692 (2008), Decreto n. 6.629 (2008), Lei n. 14.818 (2024), Decreto n. 11.901 (2024), Portaria n. 83 (2024) e Portaria n. 84 (2024).

A análise apoia-se nos subsídios teórico-metodológicos propostos por Shiroma et al. (2005), para quem a política deve ser analisada com base nos conceitos, no conteúdo e nos discursos presentes nos documentos. As autoras tomam os textos como produtos e produtores de orientações políticas e sustentam que seus sentidos não estão dados, mas são produzidos, o que exige ler o que os documentos dizem e também captar o que "não dizem". Recomendam atenção ao vocabulário e ao uso recorrente de palavras-chave, às estratégias de legitimação e à intertextualidade, de modo que os textos sejam lidos uns com e contra os outros. Nessa perspectiva, o propósito não é fazer análise de discurso em sentido estrito, mas compreender a política a partir dos textos que a representam. Das dimensões de análise discutidas pelas autoras, privilegia-se aqui a da produção dos textos, que abrange os documentos oficiais que representam a política e a narrativa que lhe dá suporte.

Para a organização do material, recorre-se à análise de conteúdo na modalidade categorial temática (Bardin, 2011), desenvolvida em três etapas. Na pré-análise, realizou-se a

SciELO Preprints - Este documento é um preprint e sua situação atual está disponível em: https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.18980

leitura flutuante dos documentos e a constituição do corpus. Na exploração do material, foram identificados e codificados os enunciados referentes aos jovens, segundo as categorias apresentadas na Tabela 2, definidas com base no referencial teórico. No tratamento e na interpretação dos resultados, os enunciados codificados foram cotejados entre os documentos, observando-se tanto as recorrências quanto as ausências, e interpretados à luz da teoria da construção social de públicos-alvo.

Tabela 2

Categorias de análise

Categoria	O que se observa nos documentos	Referências
Representação do jovem	Termos usados para designar o público (jovem, adolescente, estudante, beneficiário), faixa etária e imagens associadas.	Schneider e Ingram (1993); Simão et al. (2026)
Vulnerabilidade	Como a vulnerabilidade é definida (renda, risco, déficit de escolaridade, desemprego, território, identidade) e que critérios de elegibilidade dela decorrem.	Takeiti et al. (2020)
Agência e protagonismo	Dispositivos de participação, autonomia e voz nas decisões; o jovem como sujeito ou como objeto da ação estatal.	Carrano et al. (2015); Brasil e Rocha (2025)
Expectativas e sanções	Condicionalidades, contrapartidas e hipóteses de desligamento: o que a política ensina sobre o que se espera do jovem.	Schneider e Ingram (1990); Santos (2023)
Desigualdades nomeadas e silenciadas	Menção ou ausência de cor/raça, gênero, deficiência e território: o que os documentos dizem e o que “não dizem”.	Alves (2020); Senkevics (2021); Waltenberg et al. (2021)

Fonte: Elaboração própria (2026).

Cabe registrar o alcance do recorte adotado. Documentos normativos expressam o desenho formal das políticas, e não o modo como elas se realizam nas escolas e nos territórios; da mesma forma, os balanços administrativos consultados não constituem avaliações de impacto. A análise da implementação, a ser desenvolvida em etapa posterior da pesquisa, exigirá o trabalho de campo junto a gestores, professores e aos próprios jovens.

Resultados: a juventude nos documentos das políticas

A Tabela 3 sistematiza os enunciados destinados à juventude nos documentos analisados, organizados segundo as categorias de análise. Em seguida, cada política é discutida separadamente e, por fim, apresenta-se uma síntese comparativa.

SciELO Preprints - Este documento é um preprint e sua situação atual está disponível em: https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.18980

Tabela 3

Enunciados destinados à juventude, por categoria de análise

Categoria	Estatuto da Juventude (Lei n. 12.852/2013)	ProJovem 1ª fase (Lei n. 11.129/2005)	ProJovem 2ª fase (Lei n. 11.692/2008)	Pé-de-Meia (Lei n. 14.818/2024; Decreto n. 11.901/2024)
Representação do jovem	Jovens de 15 a 29 anos (art. 1º); "sujeito de direitos universais, geracionais e singulares" (art. 2º, IV); "pessoa ativa, livre, responsável e digna de ocupar uma posição central nos processos políticos e sociais" (art. 4º, parágrafo único, I).	Jovens de 18 a 24 anos, destinatários de curso de elevação da escolaridade e de qualificação para a "inserção produtiva cidadã" (arts. 1º e 2º).	Jovens de 15 a 29 anos (art. 2º); adolescentes de 15 a 17 anos; jovens "da agricultura familiar"; jovens "em situação de desemprego" (arts. 10, 15 e 17).	"Estudantes de baixa renda regularmente matriculados" (Lei, art. 1º, § 1º); de 14 a 24 anos (Decreto, art. 3º); na Educação de Jovens e Adultos (EJA), de 19 a 24 anos (Lei, art. 1º, § 2º).
Vulnerabilidade	Menções pontuais: prioridade a jovens "em situação de pobreza e vulnerabilidade" no transporte subsidiado (art. 33); jovens "em situação de risco, vulnerabilidade social e egressos do sistema penitenciário" na segurança pública (art. 38, IV).	Expressa por déficits: ter concluído a 4ª, mas não a 8ª série; não ter vínculo empregatício (art. 2º).	Adolescente: família do Bolsa Família, egressos de medidas socioeducativas ou de proteção, do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti) ou de programas contra exploração sexual (art. 10). Urbano em unidades prisionais e socioeducativas (art. 13). Trabalhador: desemprego e renda per capita de até 1 salário mínimo (art. 17).	Baixa renda e Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico), com prioridade ao Bolsa Família (Lei, art. 1º; Decreto, art. 3º, § 2º); "situação de vulnerabilidade social" como critério associável (Lei, art. 1º, § 3º, I); atuação sobre "determinantes estruturais da pobreza extrema e de sua reprodução intergeracional" (art. 2º, V).

SciELO Preprints - Este documento é um preprint e sua situação atual está disponível em: https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.18980

Categoria	Estatuto da Juventude (Lei n. 12.852/2013)	ProJovem 1ª fase (Lei n. 11.129/2005)	ProJovem 2ª fase (Lei n. 11.692/2008)	Pé-de-Meia (Lei n. 14.818/2024; Decreto n. 11.901/2024)
Agência e protagonismo	Autonomia e emancipação; participação social e política (art. 2º); participação na formulação, execução e avaliação das políticas (art. 4º); livre associação (art. 5º); conselhos de juventude (art. 45); "protagonismo no campo da produção cultural" (art. 25).	Ações comunitárias com "práticas de solidariedade, exercício da cidadania e intervenção na realidade local" (art. 1º); organizações juvenis participam dessas ações (art. 1º, § 4º); Conselho Nacional de Juventude com 2/3 de sociedade civil (art. 9º).	Urbano: "ações comunitárias com exercício da cidadania" (art. 11); controle social remetido a regulamento (art. 21).	Participação social no acompanhamento atribuída aos entes federados (Lei, art. 4º); Comitê Gestor composto por MEC, Casa Civil e Fazenda (Decreto, art. 10); conta movimentada "mediante consentimento dos responsáveis legais, quando necessário" (art. 8º, § 2º); ações de "educação financeira dos estudantes" (art. 9º, VIII).
Expectativas e sanções	Não se aplicam: o documento declara direitos.	Auxílio de R$ 100,00 mensais enquanto matriculado, por até 12 meses (art. 5º).	Auxílio de R$ 100,00 mensais (art. 6º); critérios de concessão, manutenção e suspensão remetidos a regulamento (art. 21).	Matrícula, frequência mínima de 80%, aprovação, participação no Saeb, no Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) e no Exame Nacional para Certificação de Competências de Jovens e Adultos (Encceja) (Lei, art. 3º). Desligamento por "evasão, abandono ou reprovação por duas vezes consecutivas ou pelo período de dois anos" e por "fraude ou irregularidade", este último sem direito a reingresso (Decreto, art. 5º).

SciELO Preprints - Este documento é um preprint e sua situação atual está disponível em: https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.18980

Categoria	Estatuto da Juventude (Lei n. 12.852/2013)	ProJovem 1ª fase (Lei n. 11.129/2005)	ProJovem 2ª fase (Lei n. 11.692/2008)	Pé-de-Meia (Lei n. 14.818/2024; Decreto n. 11.901/2024)
Desigualdades nomeadas e silenciadas	Ações afirmativas para jovens negros, indígenas e de escola pública (art. 8º); não discriminação por etnia, raça, cor, sexo, orientação sexual, deficiência e condição social (art. 17); questões étnicas, raciais, de gênero e de orientação sexual na formação de profissionais (art. 18, III).	Participação assegurada ao jovem com deficiência (art. 2º, § 2º).	Jovens com deficiência (art. 21, § 1º); jovens do campo (arts. 14 e 15).	"Mitigar os efeitos das desigualdades sociais" (art. 2º, II). O texto não menciona cor/raça, gênero ou deficiência.

Fonte: Elaboração própria (2026), com base em Lei n. 11.129 (2005), Lei n. 11.692 (2008), Lei n. 12.852 (2013), Lei n. 14.818 (2024) e Decreto n. 11.901 (2024).

Estatuto da Juventude: o jovem como sujeito de direitos e ator político

Regulamentando o comando introduzido no art. 227 da Constituição pela Emenda n. 65/2010, o Estatuto da Juventude define como jovens as pessoas entre 15 e 29 anos e determina que, aos adolescentes de 15 a 18 anos, se aplica o ECA e, excepcionalmente, o Estatuto, quando não conflitar com as normas de proteção integral (Lei n. 12.852, 2013, art. 1º). Compete à União formular e coordenar a execução da Política Nacional de Juventude e manter o Sistema Nacional de Juventude (art. 41). O documento não seleciona beneficiários: atribui direitos a todos os jovens, nos campos da educação, do trabalho, da diversidade, da saúde, da cultura, da comunicação, do território, do meio ambiente e da segurança.

O vocabulário do Estatuto é o da autonomia, da emancipação e da participação. O jovem é reconhecido como sujeito de direitos universais, geracionais e singulares (art. 2º, IV), e a participação juvenil é definida como a inclusão do jovem nos espaços públicos a partir de sua concepção como pessoa ativa, livre e responsável, digna de ocupar posição central nos processos políticos e sociais (art. 4º). O documento assegura o direito à participação na formulação, execução e avaliação das políticas de juventude, incentiva a livre associação e

SciELO Preprints - Este documento é um preprint e sua situação atual está disponível em: https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.18980

prevê conselhos de juventude com participação no mínimo paritária da sociedade civil (arts. 4°, 5° e 45). O termo protagonismo aparece ao tratar da produção cultural juvenil (art. 25).

A vulnerabilidade aparece de modo pontual e associada a domínios específicos: a prioridade a jovens em situação de pobreza e vulnerabilidade no transporte público subsidiado (art. 33) e a priorização, nas políticas de segurança pública, de ações voltadas aos jovens em situação de risco, vulnerabilidade social e egressos do sistema penitenciário (art. 38, IV). O Estatuto constrói a juventude predominantemente como sujeito de direitos e ator político, e não como grupo dependente; a vulnerabilidade, quando nomeada, aproxima-se do campo da segurança e do sistema prisional. É ainda o documento que mais explicitamente nomeia as desigualdades de raça, gênero e orientação sexual, por meio das ações afirmativas e da vedação à discriminação (arts. 8°, 17 e 18).

ProJovem: o jovem a ser reintegrado

Criado pela Lei n. 11.129/2005 como programa "emergencial e experimental" no âmbito da Secretaria-Geral da Presidência da República, o ProJovem destinava-se a jovens de 18 a 24 anos que tivessem concluído a 4ª série, mas não a 8ª série do ensino fundamental, e que não tivessem vínculo empregatício (Lei n. 11.129, 2005, arts. 1° e 2°). Sua finalidade era promover, na forma de curso, a elevação da escolaridade, a qualificação profissional voltada à inserção produtiva cidadã e o desenvolvimento de ações comunitárias com práticas de solidariedade, exercício da cidadania e intervenção na realidade local. O jovem matriculado recebia auxílio de R$ 100,00 mensais por até 12 meses (art. 5°). A mesma lei criou o Conselho Nacional de Juventude, composto por dois terços de representantes da sociedade civil, e a Secretaria Nacional de Juventude (arts. 9° e 11). Segundo relatório da Secretaria Nacional de Juventude (2008), foram inscritos 521.241 jovens no programa entre 2005 e 2008.

Com a Lei n. 11.692/2008, o programa passou a atender jovens de 15 a 29 anos, com o objetivo de promover sua reintegração ao processo educacional, sua qualificação profissional e seu desenvolvimento humano, em quatro modalidades: Projovem Adolescente (Serviço Socioeducativo), Projovem Urbano, Projovem Campo (Saberes da Terra) e Projovem Trabalhador (Lei n. 11.692, 2008, art. 2°). O Projovem Adolescente, vinculado à assistência social, destina-se a jovens de 15 a 17 anos de famílias beneficiárias do Bolsa Família, egressos de medidas socioeducativas ou de proteção, do Peti ou de programas de combate ao abuso e à exploração sexual (art. 10). O Projovem Urbano atende jovens de 18 a 29 anos que saibam

SciELO Preprints - Este documento é um preprint e sua situação atual está disponível em: https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.18980

ler e escrever e não tenham concluído o ensino fundamental, inclusive em unidades prisionais e socioeducativas (arts. 12 e 13); o Projovem Campo, jovens da agricultura familiar (art. 15); e o Projovem Trabalhador, jovens desempregados com renda familiar per capita de até um salário mínimo (art. 17).

Nos documentos do ProJovem, a vulnerabilidade não é nomeada como tal, mas se expressa por condições de defasagem, como a escolaridade incompleta, a ausência de vínculo empregatício e o desemprego, e por trajetórias associadas a riscos sociais, como o cumprimento de medidas socioeducativas, a exploração sexual e a privação de liberdade. Essa forma de nomear aproxima-se do padrão identificado por Takeiti et al. (2020), em que a juventude é apreendida sobretudo pelos problemas que lhe são atribuídos. O jovem é alcançado depois de afastado da escola, e o vocabulário dominante é o da inclusão, da reintegração e da inserção. Ao mesmo tempo, a lei de 2005 reconhece alguma dimensão de agência, ao prever ações comunitárias de intervenção na realidade local e a participação de organizações juvenis. A meta educacional formal é a conclusão do ensino fundamental, e não do ensino médio.

Pé-de-Meia: o estudante de baixa renda do ensino médio público

A Lei n. 14.818/2024 institui incentivo financeiro-educacional, na modalidade de poupança, destinado à permanência e à conclusão escolar de estudantes do ensino médio público, regulamentado pelo Decreto n. 11.901/2024, que cria o Programa Pé-de-Meia (Decreto n. 11.901, 2024; Lei n. 14.818, 2024). São elegíveis os estudantes de baixa renda regularmente matriculados nas redes públicas, pertencentes a famílias inscritas no CadÚnico, com prioridade aos beneficiários do Bolsa Família; o decreto fixa a idade entre 14 e 24 anos. A elegibilidade pode ser associada, ainda, à situação de vulnerabilidade social, à matrícula em escola de tempo integral e à idade do estudante (Lei n. 14.818, 2024, art. 1º).[2]

O vocabulário da lei é o das desigualdades sociais e da pobreza: entre seus objetivos estão mitigar os efeitos das desigualdades sociais na permanência e na conclusão do ensino médio, promover a inclusão social pela educação, atuar sobre os determinantes estruturais da pobreza extrema e de sua reprodução intergeracional e estimular a mobilidade social (art. 2º). O público é designado como estudante, e a vulnerabilidade é definida pela renda familiar

[2] O decreto fixa os incentivos em R$ 200,00 anuais pela matrícula, R$ 1.800,00 anuais pela frequência, R$ 1.000,00 por ano concluído com aprovação, resgatáveis apenas após a conclusão do ensino médio, e R$ 200,00 pela participação no Enem, até R$ 9.200,00 nos três anos (Decreto n. 11.901, 2024, art. 4º).

SciELO Preprints - Este documento é um preprint e sua situação atual está disponível em: https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.18980

e pela inscrição no cadastro de programas sociais. O texto legal não menciona recortes de cor/raça, gênero ou deficiência.

O lugar atribuído ao jovem é delimitado pelas condicionalidades. O acesso e a permanência no incentivo dependem da matrícula, da frequência mínima de 80% das horas letivas, da aprovação e da participação no Saeb, no Enem e no Encceja (Lei n. 14.818, 2024, art. 3º). O decreto prevê o desligamento em casos de evasão, abandono ou reprovação por duas vezes consecutivas ou pelo período de dois anos e de fraude ou irregularidade, sendo esta última a única hipótese em que o estudante não terá direito a reingresso (Decreto n. 11.901, 2024, art. 5º). A movimentação da conta pelo estudante depende do consentimento dos responsáveis legais, quando necessário, e o Comitê Gestor do programa, composto por representantes do MEC, da Casa Civil e do Ministério da Fazenda, deve propor ações de educação financeira dos estudantes (arts. 8º a 10). A participação social no acompanhamento do programa é atribuída aos entes federados (Lei n. 14.818, 2024, art. 4º), e não há, na lei nem no decreto, instância de participação dos próprios jovens.

Quanto ao alcance, o MEC informou, em abril de 2026, que o programa havia beneficiado cerca de 5,6 milhões de estudantes desde sua criação, o equivalente a 54% dos matriculados no ensino médio público, com investimento de R$ 18,6 bilhões nos anos letivos de 2024 e 2025, e associou ao programa a queda da taxa de abandono no ensino médio de 6,4%, em 2022, para 3,6%, em 2024 (Ministério da Educação [MEC], 2026). Trata-se de balanço administrativo, que não permite, por si só, atribuir causalidade ao programa.

Síntese comparativa: entre a vítima e o agente

A leitura comparada dos documentos evidencia diferentes construções da juventude como público-alvo. No Estatuto, o jovem é sujeito de direitos e ator político, e a vulnerabilidade aparece de modo pontual. No ProJovem, o jovem é definido por defasagens e riscos, e a política assume caráter de reintegração, ainda que reconheça alguma dimensão de ação comunitária. No Pé-de-Meia, o jovem é o estudante de baixa renda, cuja permanência na escola se pretende induzir por meio de incentivos financeiros condicionados.

Essas construções ensinam lições distintas sobre o que os jovens podem esperar do Estado e o que se espera deles. No Estatuto, a mensagem é a de que o jovem tem direito à participação nas decisões que lhe dizem respeito. No Pé-de-Meia, a mensagem é a de que o benefício depende do cumprimento de contrapartidas, e o vocabulário da evasão, do

SciELO Preprints - Este documento é um preprint e sua situação atual está disponível em: https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.18980

abandono e da fraude aparece associado às hipóteses de desligamento. A vulnerabilidade, nesse caso, é o que coloca o jovem no centro da pauta pública, como supõe a hipótese deste estudo; contudo, o jovem é aí construído menos como agente e mais como beneficiário a ser protegido e orientado, sem voz na governança do programa, distanciando-se do paradigma da juventude como sujeito de direitos, que defende espaços institucionais de participação juvenil (Brasil & Rocha, 2025). A definição do público pela renda, sem especificação de identidades, tampouco nomeia as desigualdades de raça e de gênero que os dados do ensino médio evidenciam.

Os dados do Anuário Brasileiro da Educação Básica reforçam a pertinência dessa questão. A conclusão do ensino médio até os 19 anos permanece mais baixa entre os jovens mais pobres, entre os residentes da área rural e entre os jovens pretos, pardos e indígenas (Todos Pela Educação, 2026), e os dados anteriores de Waltenberg et al. (2021) já indicavam que os meninos estavam mais afastados dessa etapa do que as meninas. A vulnerabilidade juvenil, portanto, não se reduz à renda, o que remete à advertência de Fraser (2007) sobre os limites da redistribuição isolada, segundo a qual políticas redistributivas, por si sós, não asseguram que grupos sujeitos à discriminação de gênero ou de raça participem como iguais na vida social, e à tese de Tripodi et al. (2022) sobre a insuficiência das políticas universalistas diante das desigualdades raciais.

Resta considerar o efeito dos incentivos financeiros sobre a agência dos jovens. Santos (2023), ao analisar propostas de intervenção com incentivos financeiros no ensino médio à luz de *insights* comportamentais, destaca as dificuldades de autocontrole e o viés presente, que levam crianças e jovens a priorizar ganhos imediatos em detrimento de benefícios futuros, e discute de que modo incentivos de curto, médio e longo prazo podem motivar os estudantes a concluir essa etapa; a autora registra, ainda, que em experiências analisadas os efeitos foram heterogêneos entre os estudantes. O desenho do Pé-de-Meia expressa essa lógica. Segundo o MEC (2026), as parcelas mensais podem ser utilizadas imediatamente, auxiliando nos gastos diários dos estudantes, enquanto os depósitos anuais de R$ 1.000,00 só podem ser sacados após a conclusão do ensino médio, como incentivo para encerrar a etapa e perspectiva para o futuro. Os incentivos reconhecem, assim, necessidades e desejos imediatos dos jovens, mas ao mesmo tempo orientam suas escolhas para um percurso previamente definido, sob regras de saque, de desligamento e de consentimento dos responsáveis. A autonomia que o programa favorece é, portanto, uma autonomia regulada,

SciELO Preprints - Este documento é um preprint e sua situação atual está disponível em: https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.18980

exercida no interior das condicionalidades, o que coloca em questão o lugar da escola, que passa a ser também o espaço em que essas regras são verificadas, e o lugar dos projetos de futuro que os próprios jovens formulam.

Considerações finais

Este artigo buscou compreender como a juventude é construída como público-alvo nos documentos normativos da Política Nacional de Juventude, do ProJovem e do Programa Pé-de-Meia, com atenção ao modo como esses documentos compreendem a vulnerabilidade social, o protagonismo e a agência dos jovens diante das desigualdades que incidem sobre eles. A análise mostrou que, ao longo de duas décadas, o público dessas políticas passou de jovens de 18 a 24 anos fora da escola e sem o ensino fundamental concluído para estudantes de baixa renda matriculados no ensino médio público, e que o vocabulário dos direitos e da participação, presente no Estatuto, convive com o vocabulário da defasagem e do risco, no ProJovem, e com o da pobreza, das condicionalidades e das sanções, no Pé-de-Meia.

No campo das desigualdades, esses resultados admitem uma dupla leitura. De um lado, o deslocamento do foco para a permanência no ensino médio dialoga com o quadro de persistência das desigualdades nessa etapa: embora a conclusão do ensino médio tenha alcançado, em 2025, o maior patamar da série histórica, ela ainda era de 94,2% entre os 20% mais ricos e de 61,1% entre os 20% mais pobres, e permanecia inferior entre os residentes da área rural e entre os jovens pretos, pardos e indígenas (Todos Pela Educação, 2026). Ao destinar recursos aos estudantes de baixa renda, o Pé-de-Meia incide sobre a dimensão econômica dessas desigualdades e se aproxima do critério segundo o qual caberia à sociedade assegurar a todos certas realizações fundamentais, entre elas a conclusão da etapa secundária (Waltenberg, 2013). De outro lado, ao definir seu público exclusivamente pela renda, o programa não nomeia as desigualdades de raça, de gênero e de território, e, ao condicionar o benefício a contrapartidas sem prever a participação dos jovens, tende a construí-los mais como beneficiários do que como agentes.

Retomando a necessidade de pensar a construção social da juventude em espaços atravessados por disputas, observa-se que a vulnerabilidade social tem sido o principal meio pelo qual a juventude ascende à pauta pública, mas que essa ascensão nem sempre vem acompanhada do reconhecimento dos jovens como sujeitos de direitos e de projetos. Diante

SciELO Preprints - Este documento é um preprint e sua situação atual está disponível em: https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.18980

da questão sobre se as ações públicas para a formação humana contribuem para superar ou para aprofundar as desigualdades sociais, os resultados indicam que a superação depende da articulação entre a dimensão redistributiva das políticas, o reconhecimento das desigualdades de raça, de gênero e de território e a participação dos próprios jovens.

Disponibilidade de dados

Todo o conjunto de dados que dá suporte aos resultados deste estudo é de acesso público e está referenciado no próprio artigo: os documentos normativos analisados, disponíveis nos portais oficiais da legislação federal, e os indicadores educacionais publicados pelo Todos Pela Educação (2026) e pelo MEC (2026).

Declaração de uso de inteligência artificial

A ferramenta de inteligência artificial Claude (Anthropic) foi utilizada como apoio na verificação e na adequação das referências às normas da APA (7ª edição) e na revisão final do texto, para ajustes gramaticais e ortográficos.

Conflito de interesses

A autora declara não haver conflito de interesses.

Referências

Abramo, H. W., Venturi, G., & Corrochano, M. C. (2020). Estudar e trabalhar: Um olhar qualitativo sobre uma complexa combinação nas trajetórias juvenis. *Novos Estudos CEBRAP*, *39*(3), 523-542. https://doi.org/10.25091/s01013300202000030004

Alves, M. T. G. (2020). Caracterização das desigualdades educacionais com dados públicos: Desafios para conceituação e operacionalização empírica. *Lua Nova*, (110), 189-214. https://doi.org/10.1590/0102-189214/110

Artes, A. (2015). O ensino médio como um filtro para o acesso ao ensino superior: As desigualdades por região e cor/raça. In *Anais da 37. Reunião Nacional da ANPEd* (pp. 1-16). ANPEd.

Atkinson, A. B. (2016). *Desigualdade: O que pode ser feito?* Leya.

Bardin, L. (2011). *Análise de conteúdo*. Edições 70.

SciELO Preprints - Este documento é um preprint e sua situação atual está disponível em: https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.18980

Bourdieu, P. (1983). A “juventude” é apenas uma palavra. In P. Bourdieu, *Questões de sociologia* (pp. 112-121). Marco Zero.

Brasil, F. G., & Capella, A. C. N. (2016). Os estudos das políticas públicas no Brasil: Passado, presente e caminhos futuros da pesquisa sobre análise de políticas. *Revista Política Hoje*, *25*(1), 71-90.

Brasil, F. G., & Rocha, H. S. (2025). Políticas de juventude em perspectiva comparada: Entre o enquadramento do problema e a escolha de instrumentos. *Sociologias*, *27*, Artigo e133332. https://doi.org/10.1590/1807-0337/e133332

Carrano, P. C. R., Marinho, A. C., & Oliveira, V. N. M. (2015). Trajetórias truncadas, trabalho e futuro: Jovens fora de série na escola pública de ensino médio. *Educação e Pesquisa*, *41*(n. esp.), 1439-1454. https://doi.org/10.1590/S1517-9702201508143413

Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. (1988). Brasília, DF. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm

Cunha, E. M. G. (2012). Brasil está reduzindo suas disparidades raciais? In *Anais do 18. Encontro Nacional de Estudos Populacionais*. ABEP.

Decreto n. 6.629, de 4 de novembro de 2008. (2008). Regulamenta o Programa Nacional de Inclusão de Jovens (Projovem). *Diário Oficial da União*.

Decreto n. 11.901, de 26 de janeiro de 2024. (2024). Regulamenta a Lei n. 14.818, de 16 de janeiro de 2024, e cria o Programa Pé-de-Meia. *Diário Oficial da União*.

Dubet, F. (2004). O que é uma escola justa? *Cadernos de Pesquisa*, *34*(123), 539-555. https://doi.org/10.1590/S0100-15742004000300002

Emenda Constitucional n. 65, de 13 de julho de 2010. (2010). Altera a denominação do Capítulo VII do Título VIII da Constituição Federal e modifica o seu art. 227, para cuidar dos interesses da juventude. *Diário Oficial da União*.

Fraser, N. (2007). Reconhecimento sem ética? In J. Souza & P. Mattos (Orgs.), *Teoria crítica no século XXI* (pp. 113-140). Annablume.

Gomes, S., Calmon, D. L., Sumiya, L. A., & Costa, E. S. (2025). Captando as desigualdades educacionais intraestaduais por meio de uma tipologia de condições e resultados educacionais. *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, *33*(129), Artigo e0255059. https://doi.org/10.1590/S0104-40362025003305059

Jannuzzi, P. M. (2018). *A implementação como centro da avaliação de políticas públicas: Reflexões à luz da experiência da SAGI/MDS 2004-maio 2016* [Apresentação de

SciELO Preprints - Este documento é um preprint e sua situação atual está disponível em: https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.18980

trabalho]. 1º Seminário Brasileiro sobre Implementação de Políticas Públicas, Enap, Brasília, DF, Brasil. https://repositorio.enap.gov.br

Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990. (1990). Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. *Diário Oficial da União*.

Lei n. 11.129, de 30 de junho de 2005. (2005). Institui o Programa Nacional de Inclusão de Jovens (ProJovem); cria o Conselho Nacional da Juventude (CNJ) e a Secretaria Nacional de Juventude. *Diário Oficial da União*.

Lei n. 11.692, de 10 de junho de 2008. (2008). Dispõe sobre o Programa Nacional de Inclusão de Jovens (Projovem), instituído pela Lei n. 11.129, de 30 de junho de 2005. *Diário Oficial da União*.

Lei n. 12.852, de 5 de agosto de 2013. (2013). Institui o Estatuto da Juventude e dispõe sobre os direitos dos jovens, os princípios e diretrizes das políticas públicas de juventude e o Sistema Nacional de Juventude (Sinajuve). *Diário Oficial da União*.

Lei n. 14.818, de 16 de janeiro de 2024. (2024). Institui incentivo financeiro-educacional, na modalidade de poupança, aos estudantes matriculados no ensino médio público. *Diário Oficial da União*.

Ministério da Educação (MEC). (2026, 1 de abril). *Após dois anos de Pé-de-Meia, abandono escolar cai 43%*. https://www.gov.br/mec/pt-br/assuntos/noticias/2026/marco/apos-dois-anos-de-pe-de-meia-abandono-escolar-cai-43

Portaria n. 83, de 7 de fevereiro de 2024. (2024). Estabelece as normas e os procedimentos para a gestão dos incentivos financeiro-educacionais do Programa Pé-de-Meia. *Diário Oficial da União*.

Portaria n. 84, de 7 de fevereiro de 2024. (2024). Estabelece o calendário operacional do Programa Pé-de-Meia para o ano de 2024. *Diário Oficial da União*.

Santos, A. L. (2023). *Tomada de decisão no ensino médio: Insights comportamentais e as propostas de intervenção com incentivos financeiros* [Trabalho de conclusão de curso, Fundação Getulio Vargas].

Schneider, A., & Ingram, H. (1990). Behavioral assumptions of policy tools. *The Journal of Politics*, *52*(2), 510-529.

Schneider, A., & Ingram, H. (1993). Social construction of target populations: Implications for politics and policy. *American Political Science Review*, *87*(2), 334-347.

SciELO Preprints - Este documento é um preprint e sua situação atual está disponível em: https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.18980

Secretaria Nacional de Juventude. (2008). *Relatório de atividades 2008: Programa Nacional de Inclusão de Jovens, Projovem Urbano*. Secretaria-Geral da Presidência da República.

Senkevics, A. S. (2021). *O acesso, ao inverso: Desigualdades à sombra da expansão do ensino superior brasileiro, 1991-2020* [Tese de doutorado]. Universidade de São Paulo.

Shiroma, E. O., Campos, R. F., & Garcia, R. M. C. (2005). Decifrar textos para compreender a política: Subsídios teórico-metodológicos para análise de documentos. *Perspectiva*, *23*(2), 427-446.

Simão, M. P., Matias, D. C. A. M., Oliveira Filho, W. A., & Brum, N. S. (2026). Um estudo sobre jovens estudantes de São Gonçalo: Desafios frente às incertezas que marcam a experiência juvenil periférica. *Revista Interinstitucional Artes de Educar*, *12*(1), 184-208. https://doi.org/10.12957/riae.2026.98648

Souza, C. (2006). Políticas públicas: Uma revisão da literatura. *Sociologias*, (16), 20-45.

Takeiti, B. A., Gonçalves, M. V., Oliveira, S. P. A. S., & Elisiario, T. S. (2020). O estado da arte sobre as juventudes, as vulnerabilidades e as violências: O que as pesquisas informam? *Saúde e Sociedade*, *29*(3), Artigo e181118. https://doi.org/10.1590/S0104-12902020181118

Todos Pela Educação. (2026). *Anuário Brasileiro da Educação Básica 2026*. Moderna. https://anuario.todospelaeducacao.org.br/2026/

Tripodi, Z. F., Delgado, V. M. S., & Januário, E. (2022). Ação afirmativa na educação básica: Subsídios à medida de equidade do Fundeb. *Educação & Sociedade*, *43*, Artigo e254823. https://doi.org/10.1590/ES.254823_pt

Waltenberg, F. D. (2013). Elementos para uma definição de justiça em educação. *Cadernos Cenpec*, *3*(1). https://doi.org/10.18676/cadernoscenpec.v3i1.203

Waltenberg, F. D., Simielli, L., & Soares, J. F. (2021). *As desigualdades educacionais brasileiras precisam ser reduzidas: Como fazer isso?* (Políticas Educacionais em Ação, 15). Fundação Getulio Vargas.

Este preprint foi submetido sob as seguintes condições:

- Os autores declaram que os necessários Termos de Consentimento Livre e Esclarecido de participantes ou pacientes na pesquisa foram obtidos e estão descritos no manuscrito, quando aplicável.
- Os autores declaram que a elaboração do manuscrito seguiu as normas éticas de comunicação científica.
- Os autores declaram que estão cientes que são os únicos responsáveis pelo conteúdo do preprint e que o depósito no SciELO Preprints não significa nenhum compromisso de parte do SciELO, exceto sua preservação e disseminação.
- Os autores declaram que os dados, aplicativos e outros conteúdos subjacentes ao manuscrito estão referenciados.
- O manuscrito depositado está no formato PDF.
- Os autores declaram que a pesquisa que deu origem ao manuscrito seguiu as boas práticas éticas e que as necessárias aprovações de comitês de ética de pesquisa, quando aplicável, estão descritas no manuscrito.
- Os autores declaram que uma vez que um manuscrito é postado no servidor SciELO Preprints, o mesmo só poderá ser retirado mediante pedido à Secretaria Editorial do SciELO Preprints, que afixará um aviso de retratação no seu lugar.
- Os autores concordam que o manuscrito aprovado será disponibilizado sob licença Creative Commons CC-BY.
- O autor submissor declara que as contribuições de todos os autores e declaração de conflito de interesses estão incluídas de maneira explícita e em seções específicas do manuscrito.
- Os autores declaram que o manuscrito não foi depositado e/ou disponibilizado previamente em outro servidor de preprints ou publicado em um periódico.
- Caso o manuscrito esteja em processo de avaliação ou sendo preparado para publicação mas ainda não publicado por um periódico, os autores declaram que receberam autorização do periódico para realizar este depósito.
- O autor submissor declara que todos os autores do manuscrito concordam com a submissão ao SciELO Preprints.