

Para além da eficácia: colonialidade e tutela no Programa Bolsa Família

Beyond Effectiveness: Coloniality and Tutelage in Brazil's Bolsa Família Program

Emmanuel Brasil¹

Resumo: O presente artigo propõe framework analítico para examinar políticas públicas sob a perspectiva da colonialidade do poder. O framework operacionaliza a análise mediante quatro dimensões: epistêmica, referente à hierarquização entre saberes técnicos e experienciais; institucional, referente às estruturas que condicionam acesso a recursos; territorial, referente à imposição de racionalidades espaciais; e subjetiva, referente à produção de identidades tuteladas. A aplicação ao Programa Bolsa Família demonstra como o programa, apesar de seus efeitos positivos, reproduz colonialidade mediante definição técnica de pobreza sem incorporação de saberes dos afetados, estrutura de condicionalidades que constitui regime de tutela, viés urbano-centrado e produção de subjetividades como a "boa mãe beneficiária". O artigo argumenta que o programa configura emancipação tutelada, intervenção que articula vocabulário de libertação com práticas que estruturam dependência. A análise oferece instrumental crítico para gestores identificarem dimensões de colonialidade em políticas que operam.

Palavras-chave: Colonialidade do poder; Programa Bolsa Família; políticas públicas; tutela; emancipação.

Abstract: This article proposes an analytical framework to examine public policies from the perspective of coloniality of power. The framework operationalizes analysis through four dimensions: epistemic, referring to hierarchization between technical and experiential knowledge; institutional, referring to structures conditioning access to resources; territorial, referring to imposition of spatial rationalities; and subjective, referring to production of tutelary identities. Application to Brazil's Bolsa Família Program demonstrates how the program, despite positive effects, reproduces coloniality through technical definition of poverty without incorporating affected people's knowledge, conditionality structure constituting tutelage regime, urban-centered bias, and production of subjectivities such as the "good beneficiary mother." The article argues that the program constitutes tutelary emancipation, an intervention articulating vocabulary of liberation with practices structuring dependence. The analysis offers critical tools for managers to identify dimensions of coloniality in ongoing policies.

¹ Doutor em Estudos Comparados sobre às Américas pela Universidade de Brasília. Professor permanente do Programa de Pós-Graduação em Gestão e Políticas Públicas e do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política e Relações Internacionais do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP). Coordenador do Grupo de Pesquisa VENAS ABIERTAS — Colonialidade, Epistemologias e Estado na América Latina (CNPq). E-mail: emmanuel.brasil@idp.edu.br

Keywords: Coloniality of power; Bolsa Família Program; public policies; tutelage; emancipation.

1. Introdução

Políticas públicas de combate à pobreza frequentemente apresentam-se mediante vocabulário emancipatório. Prometem autonomia aos vulneráveis, capacitação aos excluídos, inclusão produtiva aos marginalizados. O Programa Bolsa Família, maior política de transferência condicionada de renda do Brasil, exemplifica esta configuração ao incluir, entre seus objetivos, o apoio a iniciativas de desenvolvimento ‘visando promover a emancipação das famílias beneficiadas’ (Brasil, 2004). Documentos oficiais, materiais de divulgação e pronunciamentos governamentais mobilizam léxico que associa o programa à superação da pobreza, ao fortalecimento da cidadania e à promoção de direitos sociais básicos.

O presente artigo propõe interrogar esta associação entre política social e emancipação a partir de perspectiva teórica específica. A questão que orienta a análise não é se o Programa Bolsa Família "funciona" segundo seus próprios critérios de efetividade, dimensão amplamente documentada em estudos avaliativos que demonstram impactos positivos sobre indicadores de pobreza, saúde e educação (Campello; Neri, 2013; Castro; Modesto, 2010). A questão é como o programa funciona, que formas de relação estrutura entre Estado e beneficiários, que hierarquias reproduz mediante sua operação concreta. Esta inflexão analítica desloca o foco da mensuração de resultados para o exame das racionalidades que organizam a intervenção, permitindo identificar tensões que avaliações convencionais tendem a obscurecer.

O estudo caracteriza-se como teórico-conceitual com aplicação interpretativa a caso empírico. A análise documental incide sobre legislação, documentos oficiais de gestão e literatura acadêmica especializada. O procedimento consiste em leitura orientada pelas quatro dimensões do framework — epistêmica, institucional, territorial e subjetiva —, identificando em dispositivos normativos e rotinas institucionais as racionalidades que organizam a intervenção. Não se trata de imputar intenções a formuladores, mas de reconstruir racionalidades a partir de arranjos objetivados em textos e práticas.

A perspectiva teórica mobilizada deriva do pensamento decolonial latino-americano, particularmente do conceito de colonialidade do poder desenvolvido por Aníbal Quijano (2000). Este conceito designa padrão de dominação que se constituiu com a conquista da América e que persiste após o término formal do colonialismo, operando através de hierarquias raciais, epistêmicas e institucionais que naturalizam a subordinação de determinados sujeitos e saberes. A colonialidade, diferentemente do colonialismo, não se encerra com as independências políticas; atravessa instituições contemporâneas que se apresentam como universais e neutras, incluindo o Estado e suas políticas públicas. Examinar políticas sociais sob esta perspectiva significa interrogar como intervenções estatais podem reproduzir hierarquias coloniais mesmo quando formuladas em vocabulário de direitos e inclusão, conforme argumenta Maldonado-Torres (2007) ao demonstrar que a colonialidade opera não apenas em estruturas evidentemente repressivas, mas atravessa práticas que se apresentam como emancipatórias.

A contribuição específica deste artigo consiste no desenvolvimento de framework analítico que operacionaliza o conceito de colonialidade para análise de políticas públicas. Propõe-se examinar intervenções estatais mediante quatro dimensões articuladas, derivadas da literatura decolonial: epistêmica, institucional, territorial e subjetiva. Autores como Lander (2005), Mignolo (2005), Maldonado-Torres (2007) e Santos (2007) desenvolveram análises sobre como a colonialidade opera em cada uma destas dimensões, mas sua aplicação sistemática à análise de políticas públicas específicas permanece pouco desenvolvida. O framework aqui proposto não pretende substituir avaliações de impacto ou análises de implementação, mas complementá-las ao revelar dimensões que estas abordagens convencionais não capturam.

O Programa Bolsa Família constitui caso privilegiado para desenvolvimento e aplicação deste framework. Trata-se de política de larga escala, amplamente estudada e documentada, que articula transferência monetária com exigências comportamentais mediante as condicionalidades. Análises críticas já identificaram tensões no programa, incluindo o reforço de papéis tradicionais de gênero mediante o que Mariano e Carloto (2009) denominaram "maternalismo estatal" e a opção por "gasto social compensatório" em detrimento do universalismo constitucional, conforme argumentou Lavinas (2006). A

análise aqui desenvolvida dialoga com estas contribuições, articulando-as em framework mais amplo que permite examinar como diferentes dimensões da colonialidade operam de forma integrada.

Cabe explicitar o que este artigo não pretende. Não se questiona a importância de políticas redistributivas em contexto de desigualdade extrema, tampouco se nega que o Programa Bolsa Família produza efeitos positivos sobre condições de vida de milhões de famílias. O que se propõe é identificar tensões internas ao desenho do programa que podem ser enfrentadas sem comprometer — e potencialmente fortalecendo — sua função (re)distributiva.

O artigo estrutura-se em cinco seções, incluindo esta introdução. A segunda seção apresenta o conceito de colonialidade do poder e discute sua persistência em instituições contemporâneas. A terceira seção desenvolve o framework das quatro dimensões da colonialidade nas políticas públicas. A quarta seção aplica este framework ao Programa Bolsa Família, demonstrando como cada dimensão se manifesta concretamente. A quinta seção sintetiza os achados, discute implicações para a gestão pública e aponta agenda de pesquisa e reflexão.

2. Colonialidade do poder e sua persistência

A compreensão do framework analítico proposto neste artigo exige apresentação do conceito que lhe serve de fundamento. A colonialidade do poder, tal como formulada pelo sociólogo peruano Aníbal Quijano, constitui categoria central do pensamento decolonial latino-americano e oferece instrumental teórico para examinar como padrões de dominação constituídos no período colonial persistem em sociedades contemporâneas formalmente independentes. Esta seção apresenta o conceito, distingue-o de noções correlatas e discute sua pertinência para análise de políticas públicas.

2.1. Colonialismo e colonialidade: uma distinção fundamental

O pensamento decolonial opera distinção fundamental entre colonialismo e colonialidade. O colonialismo designa relação política e econômica de dominação direta de um povo sobre outro, envolvendo controle de território, exploração de recursos e subordinação administrativa. Neste sentido estrito, o colonialismo nas Américas encerrou-se com os

processos de independência política que se estenderam do final do século XVIII ao início do século XIX. As antigas colônias tornaram-se Estados formalmente soberanos, com governos próprios, territórios delimitados e reconhecimento internacional.

A colonialidade, por sua vez, designa padrão de poder que se constituiu com a colonização, mas que sobrevive ao fim da administração colonial. Quijano (2000) argumenta que a conquista da América inaugurou nova forma de organização do poder mundial, estruturada em torno de dois eixos articulados. O primeiro eixo consiste na classificação racial da população mundial, mediante a qual povos conquistados foram categorizados como inferiores em uma hierarquia que naturalizava sua subordinação. O segundo eixo consiste na articulação de todas as formas de trabalho em torno do capital e do mercado mundial, configurando sistema no qual diferentes formas de exploração foram associadas a diferentes grupos racializados.

Essa configuração atravessou as independências políticas. As elites crioulas que assumiram o comando dos novos Estados mantiveram tanto as estruturas de classificação racial quanto as hierarquias epistêmicas herdadas do período colonial. O ponto, portanto, não é a ausência de mudança institucional, mas a permanência de padrões de hierarquização naturalizados que continuam a ordenar sujeitos, saberes e formas de vida (Quijano, 2000).

2.2. As múltiplas dimensões da colonialidade

O conceito de colonialidade do poder, tal como formulado inicialmente por Quijano, foi desdobrado por outros pensadores que identificaram dimensões específicas de sua operação. Estas elaborações complementares são fundamentais para o framework desenvolvido neste artigo.

Edgardo Lander (2005) e Walter D. Mignolo (2005) desenvolveram análises sobre a colonialidade do saber, demonstrando como a hierarquização epistêmica constitui dimensão central da dominação colonial. Para Lander (2005, p. 13), a modernidade europeia produziu forma específica de conhecimento que se apresenta como universal, mas que permanece profundamente situado em contexto geopolítico particular. Esta forma de conhecimento opera mediante separações que naturalizam determinadas

distinções, como aquela entre conhecimento científico e saberes tradicionais, posicionando o primeiro como válido universalmente e os segundos como locais, particulares ou pré-científicos. A colonialidade do saber manifesta-se quando estas hierarquias epistêmicas são reproduzidas em contextos contemporâneos, desqualificando conhecimentos que não correspondem aos padrões definidos pela racionalidade moderna europeia.

Nelson Maldonado-Torres (2007, p. 150) elaborou o conceito de colonialidade do ser para designar a dimensão ontológica da dominação colonial, que se manifesta na "experiência vivida da colonização" e em seus efeitos duradouros sobre a constituição dos sujeitos. A colonialidade do ser opera negando humanidade plena aos colonizados, constituindo-os como seres inferiores cuja existência depende de reconhecimento pelos colonizadores. Esta dimensão não se refere apenas a classificações externas, mas à internalização de hierarquias pelos próprios sujeitos subalternizados, que podem passar a ver a si mesmos através das categorias coloniais.

Boaventura de Sousa Santos (2007) contribuiu para esta elaboração mediante o conceito de pensamento abissal, que designa a divisão radical entre formas de conhecimento e existência que são reconhecidas como válidas e aquelas que são tornadas invisíveis ou inexistentes. Para Santos (2007), a modernidade ocidental opera produzindo linha que separa o universo "deste lado da linha" do universo "do outro lado da linha", sendo que o que está do outro lado é produzido como inexistente, irrelevante ou perigoso. Esta operação não é apenas epistêmica, mas ontológica, pois define quais sujeitos e formas de vida contam como plenamente humanos.

2.3. Colonialidade e instituições contemporâneas

A persistência da colonialidade não significa que sociedades latino-americanas permaneçam idênticas ao período colonial. Transformações significativas ocorreram ao longo de dois séculos de vida independente, incluindo abolição formal da escravidão, ampliação de direitos políticos, desenvolvimento de instituições democráticas e expansão de políticas sociais. A questão que o conceito de colonialidade coloca não é se houve mudanças, mas se estas mudanças eliminaram os padrões de hierarquização que estruturam relações sociais.

A resposta que o pensamento decolonial oferece é que as transformações institucionais frequentemente reproduzem colonialidade sob formas renovadas. O Estado nacional, apresentado como superação do Estado colonial, pode operar mediante racionalidades que mantêm hierarquias entre sujeitos, saberes e territórios. Políticas universalistas, formuladas em linguagem de direitos e cidadania, podem reproduzir distinções coloniais entre aqueles que são presumidos capazes de autodeterminação e aqueles que necessitam tutela para exercer adequadamente sua cidadania. A modernização institucional não elimina automaticamente a colonialidade; pode, ao contrário, sofisticá-la mediante vocabulário que obscurece sua operação.

Rita Segato (2015) oferece formulação que sintetiza esta persistência ao argumentar que o Estado latino-americano mantém relação de exterioridade com as populações que governa, não conseguindo perceber suas diferenças senão através de categorias que as homogeneízam ou as reduzem a estereótipos. Esta relação de exterioridade reproduz a posição colonial na qual o governante se coloca fora e acima dos governados, definindo externamente suas necessidades e os termos de sua inclusão. Políticas públicas formuladas a partir desta posição, ainda que bem-intencionadas, podem reproduzir lógicas de tutela que negam aos sujeitos a capacidade de definir autonomamente seus próprios horizontes de bem-estar.

Silvia Rivera Cusicanqui (2010) complementa esta análise ao identificar o que denomina colonialismo interno, processo pelo qual hierarquias coloniais são reproduzidas não apenas pelo Estado, mas pelos próprios sujeitos em suas práticas cotidianas. Para a autora, "há um colonialismo que reproduzimos nós mesmos, que está tão arraigado nas nossas mentalidades" que opera independentemente de intenções conscientes. Esta formulação é particularmente relevante para análise de políticas públicas, pois indica que a reprodução de colonialidade não requer má-fé dos agentes envolvidos; pode ocorrer através de práticas naturalizadas que não são percebidas como coloniais por quem as opera.

2.4. Implicações para análise de políticas públicas

O conceito de colonialidade do poder e seus desdobramentos oferecem perspectiva específica para análise de políticas públicas. Esta perspectiva não substitui análises de eficácia, eficiência ou impacto, mas as complementa ao interrogar dimensões que estas

abordagens convencionais não capturam. Avaliar se uma política atinge seus objetivos declarados é importante, mas insuficiente se não se interroga também que hierarquias a política reproduz mediante sua operação, que sujeitos são constituídos como necessitando intervenção, que saberes são mobilizados para definir problemas e soluções, que territórios são priorizados ou negligenciados.

A análise decolonial de políticas públicas interroga a própria definição dos problemas que as políticas pretendem resolver. A categoria "pobreza", por exemplo, não designa realidade autoevidente, mas constructo que emerge de determinada forma de conhecer e classificar a realidade social. Definir pobreza como insuficiência de renda monetária, como faz o Programa Bolsa Família ao estabelecer linhas de corte baseadas em renda per capita, implica determinada compreensão do que constitui bem-estar e do que significa superar a privação. Esta definição pode invisibilizar outras formas de compreender necessidades humanas que não se reduzem a acesso a dinheiro, como vínculos comunitários, relações com território, autonomia sobre o próprio tempo. A colonialidade epistêmica opera quando determinada forma de conhecer a pobreza é naturalizada como a única válida, desqualificando outras formas de compreender privação e bem-estar.

A seção seguinte desenvolve framework que operacionaliza estas considerações em categorias aplicáveis à análise de políticas públicas específicas, organizando a análise em torno de quatro dimensões através das quais a colonialidade pode manifestar-se em intervenções estatais.

3. O framework da colonialidade das políticas públicas

A operacionalização do conceito de colonialidade para análise de políticas públicas exige identificação de dimensões específicas através das quais hierarquias coloniais se manifestam em intervenções estatais contemporâneas. O framework aqui desenvolvido organiza esta análise em torno de quatro dimensões articuladas: epistêmica, institucional, territorial e subjetiva. Estas dimensões não constituem esferas separadas, mas aspectos analiticamente distinguíveis de fenômeno integrado que se reforçam mutuamente. A separação em dimensões distintas atende a propósito expositivo e analítico, permitindo examinar com maior precisão como a colonialidade opera em cada aspecto da política

pública, sem perder de vista que sua operação concreta articula todas as dimensões simultaneamente.

3.1. Dimensão epistêmica: a hierarquização dos saberes

A dimensão epistêmica da colonialidade nas políticas públicas refere-se à hierarquização entre saberes que opera na definição de problemas, no diagnóstico de causas e na formulação de soluções. Toda política pública mobiliza determinada forma de conhecer a realidade social, determinada maneira de identificar o que constitui problema e o que constitui resposta adequada. A colonialidade epistêmica manifesta-se quando saberes técnico-científicos produzidos em determinados contextos institucionais são posicionados como necessários e suficientes para compreender realidades que afetam sujeitos cujos conhecimentos são desconsiderados ou subordinados.

Lander (2005, p. 13) argumenta que a modernidade europeia constituiu forma de conhecimento que se apresenta como universal mediante operação de "separações" que naturalizam determinadas distinções. A separação entre conhecimento científico e senso comum, entre saber especializado e saber experiencial, entre teoria e prática, constitui hierarquia epistêmica que posiciona determinados sujeitos como produtores legítimos de conhecimento e outros como meros portadores de experiência a ser interpretada pelos primeiros. Esta hierarquia não é neutra; reproduz a geopolítica do conhecimento na qual centros definem categorias e periferias fornecem casos a serem classificados.

Castro-Gómez (2007) desenvolveu o conceito de "hybris do ponto zero" para designar a pretensão epistemológica de observar a realidade desde lugar neutro, não situado, que caracteriza a racionalidade moderna. Esta pretensão manifesta-se quando formuladores de políticas públicas posicionam-se como portadores de visão objetiva sobre problemas sociais, capazes de diagnosticar necessidades de populações e prescrever soluções adequadas independentemente de como estas populações compreendem suas próprias situações. A hybris do ponto zero não requer arrogância pessoal dos agentes envolvidos; opera através de estruturas institucionais que naturalizam a posição do especialista como aquele que sabe o que outros necessitam.

Nas políticas públicas, a colonialidade epistêmica manifesta-se em múltiplos momentos. Na definição do problema, quando categorias como "pobreza", "vulnerabilidade" ou "risco social" são construídas a partir de saberes especializados sem incorporação das formas pelas quais os próprios sujeitos compreendem suas situações. No diagnóstico, quando causas são identificadas mediante teorias produzidas em contextos acadêmicos distantes das realidades analisadas. Na formulação de soluções, quando intervenções são desenhadas por especialistas que definem o que é bom para populações que não participam desta definição. Na avaliação, quando indicadores construídos tecnicamente medem sucesso ou fracasso segundo critérios que podem não corresponder ao que os sujeitos afetados consideram relevante.

A superação da colonialidade epistêmica não significa rejeição de todo conhecimento especializado nem celebração acrítica de saberes populares. Significa reconhecer que diferentes formas de conhecer produzem compreensões parciais da realidade e que políticas públicas mais adequadas emergem do diálogo entre saberes, não da imposição unilateral de categorias técnicas. Santos (2007) denomina "ecologia de saberes" esta postura que reconhece pluralidade epistêmica sem dissolver diferenças em relativismo indiferenciado.

3.2. Dimensão institucional: as estruturas de mediação

A dimensão institucional da colonialidade nas políticas públicas refere-se aos arranjos organizacionais que posicionam determinadas instituições como mediadoras necessárias entre sujeitos e horizontes de bem-estar. A colonialidade institucional manifesta-se quando o acesso a direitos, recursos ou oportunidades é estruturado de forma que sujeitos não possam acessá-los diretamente, mas devam passar por instâncias que detêm autoridade para validar, monitorar e sancionar suas trajetórias.

Quijano (2000) argumentou que estruturas estatais modernas foram constituídas para produzir e administrar populações classificadas segundo hierarquias coloniais. O Estado não é instância neutra que simplesmente implementa políticas decididas democraticamente; é estrutura atravessada por relações de poder que posicionam diferentemente os sujeitos que governa. Grosfoguel (2008) complementa esta análise ao demonstrar que sistemas de dominação operam através de "heterarquias" que articulam

múltiplas hierarquias de poder não redutíveis a lógica única. Nas políticas públicas, esta heterarquia manifesta-se quando diferentes instituições operam diferentes formas de classificação e controle que se reforçam mutuamente.

A mediação institucional não é em si mesma problemática. Sociedades complexas requerem instituições que organizem a vida coletiva, distribuam recursos e garantam direitos. A colonialidade institucional emerge quando a mediação estrutura dependência ao invés de promover autonomia, quando instituições se posicionam como condutoras necessárias de sujeitos que supostamente não saberiam acessar direitos ou utilizar recursos adequadamente sem supervisão. Esta configuração reproduz a relação colonial entre tutores e tutelados, entre aqueles que sabem o que é melhor e aqueles que devem ser conduzidos para seu próprio bem.

Nas políticas públicas, a colonialidade institucional manifesta-se quando o acesso a benefícios é condicionado ao cumprimento de exigências definidas unilateralmente pelas instituições, quando a permanência em programas depende de verificação periódica de conformidade comportamental, quando sujeitos são posicionados como beneficiários que devem demonstrar merecimento ao invés de cidadãos portadores de direitos. A distinção entre direito incondicional e benefício condicionado é central para identificar a colonialidade institucional. Direitos são acessados pelo simples fato de pertencer à comunidade política; benefícios condicionados exigem demonstração de que o sujeito merece recebê-los mediante performance de comportamentos considerados adequados.

3.3. Dimensão territorial: a imposição de racionalidades espaciais

A dimensão territorial da colonialidade nas políticas públicas refere-se à imposição de racionalidades espaciais que subordinam territorialidades vividas a geografias administrativas definidas externamente. Toda sociedade constitui seu espaço mediante formas específicas de habitar, circular e significar o território. A colonialidade territorial manifesta-se quando políticas públicas operam segundo recortes espaciais que não correspondem às formas pelas quais comunidades constituem seus próprios territórios, sobrepondo lógicas administrativas a territorialidades construídas segundo outras racionalidades.

Porto-Gonçalves (2006) argumenta que toda sociedade, ao constituir-se, constitui simultaneamente seu espaço, seu habitat, seu território. Esta constituição não é apenas material, mas simbólica e política, envolvendo formas de significar lugares, de estabelecer pertencimentos, de organizar circulações. A modernidade colonial impôs configuração espacial específica que reduz território a extensão administrativa, a superfície sobre a qual o Estado exerce soberania e implementa políticas. Esta redução invisibiliza outras formas de territorialização que não correspondem à lógica estatal, como territorialidades indígenas, quilombolas ou de comunidades tradicionais que organizam espaço segundo princípios distintos da propriedade privada e da jurisdição administrativa.

Mignolo (2005) demonstra como a colonialidade do espaço opera naturalizando certas configurações territoriais enquanto outras são invisibilizadas ou patologizadas. A divisão do mundo em Estados nacionais com fronteiras definidas, a organização interna dos Estados em unidades administrativas hierarquizadas, a distinção entre urbano e rural, entre centro e periferia, constituem configurações espaciais que são naturalizadas como as únicas formas legítimas de organizar território. Territorialidades que não correspondem a esta configuração são tratadas como anomalias a serem corrigidas ou como resquícios a serem superados pelo desenvolvimento.

Nas políticas públicas, a colonialidade territorial manifesta-se quando programas são desenhados a partir de pressupostos espaciais que não correspondem às realidades dos territórios onde serão implementados. Políticas formuladas a partir de contextos urbanos podem ser inadequadas para contextos rurais ou para comunidades que organizam espaço segundo lógicas distintas. Sistemas de cadastro e monitoramento que exigem endereço fixo, documentação padronizada e deslocamento a equipamentos públicos localizados em centros urbanos impõem racionalidade espacial específica que pode excluir ou penalizar populações cuja territorialidade não corresponde a estes pressupostos. A universalidade proclamada das políticas frequentemente oculta viés territorial que privilegia determinadas configurações espaciais em detrimento de outras.

3.4. Dimensão subjetiva: a produção de identidades tuteladas

A dimensão subjetiva da colonialidade nas políticas públicas refere-se à produção de identidades específicas mediante processos que constituem sujeitos segundo categorias definidas externamente. Políticas públicas não apenas distribuem recursos ou regulam comportamentos; produzem sujeitos, constituindo identidades que passam a organizar a relação entre indivíduos e Estado. A colonialidade subjetiva manifesta-se quando esta produção constitui sujeitos cuja legitimidade depende de reconhecimento por instâncias externas e cujas características são definidas por aquilo que lhes falta em relação a padrões estabelecidos como normais ou desejáveis.

Maldonado-Torres (2007, p. 150) elaborou o conceito de colonialidade do ser para designar esta dimensão ontológica da dominação colonial, que se manifesta na "experiência vivida da colonização" e em seus efeitos sobre a constituição das subjetividades. A colonialidade do ser opera negando humanidade plena aos colonizados, constituindo-os como seres incompletos que necessitam ser civilizados, desenvolvidos ou emancipados por outros. Esta operação não se encerra com o fim do colonialismo formal; persiste em categorias contemporâneas que definem sujeitos por suas carências, vulnerabilidades ou incapacidades.

Fanon (2008) oferece análise fundamental ao demonstrar como o colonizado é constituído relacionalmente, definido sempre em comparação a ideal normativo estabelecido pelo colonizador. O colonizado existe como desvio, como falta, como aquele que ainda não é o que deveria ser. Esta constituição relacional não é apenas classificação externa; pode ser internalizada pelos próprios sujeitos, que passam a ver a si mesmos através das categorias coloniais. A violência da colonialidade subjetiva reside precisamente nesta internalização, que produz sujeitos que desejam tornar-se aquilo que a norma colonial define como ideal.

Spivak (2010) complementa esta análise ao demonstrar como a representação do subalterno pode constituir forma de violência epistêmica. Quando instituições "falam por" sujeitos subalternizados, definindo suas necessidades e interesses, operam simultaneamente representação política e representação discursiva. Os sujeitos são constituídos segundo categorias que não emergem de suas autodefinições, sendo incluídos em termos que não reconhecem suas especificidades. Esta inclusão excludente é

particularmente insidiosa porque aparece como reconhecimento quando na verdade constitui nova forma de silenciamento.

Nas políticas públicas, a colonialidade subjetiva manifesta-se na produção de categorias como "pobre", "vulnerável", "beneficiário" ou "assistido", que definem sujeitos por aquilo que lhes falta e que pressupõem necessidade de intervenção externa para superação desta falta. O trajeto proposto pelas políticas frequentemente estabelece teleologia na qual sujeitos devem transitar de estado de carência para estado de autonomia, mas este trânsito permanece condicionado a transformações verificáveis por instâncias externas. A autonomia prometida é aquela que os formuladores da política definem como tal, não aquela que os próprios sujeitos poderiam definir. Esta configuração produz subjetividades tuteladas, cuja emancipação permanece estruturalmente dependente de reconhecimento por outros.

3.5. Articulação das dimensões

As quatro dimensões apresentadas não operam isoladamente, mas se articulam em configuração que se reforça mutuamente. A hierarquia epistêmica que posiciona saberes técnicos como necessários para compreender a realidade dos pobres legitima estruturas institucionais que mediam o acesso destes sujeitos a recursos. Estas estruturas organizam-se territorialmente segundo recortes que podem não corresponder às territorialidades vividas. A operação conjunta destas três dimensões produz subjetividades específicas, constituindo sujeitos segundo categorias definidas nos níveis epistêmico e institucional e implementadas segundo racionalidades territoriais determinadas.

O framework aqui desenvolvido oferece instrumental para analisar políticas públicas identificando como cada dimensão opera e como as dimensões se articulam em configuração integrada. A análise não pretende demonstrar que toda política pública reproduz colonialidade em todas as dimensões com igual intensidade. Pretende fornecer categorias que permitam examinar criticamente intervenções estatais, identificando em que medida e de que formas reproduzem hierarquias coloniais, mesmo quando formuladas em vocabulário de direitos e emancipação.

A seção seguinte aplica este framework ao Programa Bolsa Família, demonstrando como cada dimensão se manifesta concretamente nesta política específica e como a articulação das dimensões configura o programa como forma de emancipação tutelada.

4. O Programa Bolsa Família como emancipação tutelada

O Programa Bolsa Família constitui a maior política de transferência condicionada de renda do Brasil, atendendo milhões de famílias em situação de pobreza e extrema pobreza. Criado em 2003 e institucionalizado pela Lei nº 10.836 de 2004, o programa unificou iniciativas anteriores como o Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Auxílio-Gás e Cartão Alimentação em política integrada que articula transferência monetária com condicionalidades nas áreas de educação e saúde (Brasil, 2004).

A análise incide sobre o desenho do Programa Bolsa Família enquanto política de transferência condicionada tal como consolidada na Lei nº 10.836/2004 e na literatura especializada produzida ao longo de duas décadas de operação. Reconhece-se que o programa foi reinstituído pela Lei nº 14.601/2023 e regulamentado pelo Decreto nº 12.064/2024, com manutenção do regime de condicionalidades em suas linhas gerais, o que preserva a pertinência dos argumentos aqui desenvolvidos para o desenho vigente.

A presente seção aplica o framework desenvolvido anteriormente, examinando como cada dimensão da colonialidade se manifesta nas racionalidades e práticas do programa.

4.1. Dimensão epistêmica: saberes técnicos sobre a pobreza

O Programa Bolsa Família opera a partir de definição específica de pobreza, construída mediante saberes técnicos que estabelecem linhas de corte baseadas em renda monetária per capita. Famílias são classificadas como pobres ou extremamente pobres conforme sua renda situe-se abaixo de patamares definidos pela legislação. Esta definição mobiliza conhecimentos econômicos e estatísticos que traduzem a complexidade da privação em indicador mensurável e administrável. A operação é necessária para viabilizar política de larga escala, mas não é neutra; implica decisões sobre o que conta como pobreza e o que permanece fora do escopo da intervenção.

A escolha da renda monetária como critério de elegibilidade corresponde a determinada forma de compreender privação e bem-estar. Esta forma privilegia dimensão econômica

quantificável, permitindo comparações, estabelecimento de metas e avaliação de resultados. Contudo, famílias podem experimentar privações significativas que não se traduzem em insuficiência de renda, assim como podem dispor de recursos não monetários que a mensuração por renda não captura. Comunidades que organizam vida econômica parcialmente fora de relações monetárias, que dispõem de redes de reciprocidade e solidariedade, que produzem parte de sua alimentação, podem ser classificadas como extremamente pobres pelo critério de renda mesmo quando suas condições de vida são distintas daquelas de famílias urbanas sem qualquer recurso além de renda insuficiente.

As condicionalidades revelam com particular clareza a colonialidade epistêmica do programa. A exigência de frequência escolar mínima de oitenta e cinco por cento para crianças e adolescentes fundamenta-se em saberes pedagógicos que estabelecem relação entre presença na escola e aprendizagem. A exigência de acompanhamento do calendário vacinal e do crescimento de crianças fundamenta-se em saberes epidemiológicos e pediátricos sobre prevenção de doenças e desenvolvimento infantil. A exigência de pré-natal para gestantes fundamenta-se em saberes obstétricos sobre redução de riscos. Cada condicionalidade materializa conhecimento técnico-científico sobre o que constitui cuidado adequado de crianças e gestantes.

Estes saberes técnicos não são arbitrários nem desprovidos de fundamento. Vacinação efetivamente previne doenças, acompanhamento pré-natal efetivamente reduz riscos, frequência escolar efetivamente contribui para aprendizagem. O ponto, aqui, não é questionar sua validade, mas indagar se sua imposição mediante condicionalidades e sanções é a única — ou a melhor — forma de promover saúde e educação. Standing (2017) argumenta que condicionalidades pressupõem que pobres não saberiam ou não se importariam em cuidar adequadamente de seus filhos sem supervisão estatal, reproduzindo pressuposição de que pobreza implica deficiência moral ou cognitiva. A hierarquia epistêmica manifesta-se quando saberes técnicos sobre cuidado infantil são impostos a famílias cuja competência para cuidar de seus próprios filhos é presumida insuficiente.

Sem imputar intenção punitiva aos formuladores, descreve-se uma assimetria institucional: determinados grupos acessam transferências estatais como direitos pouco condicionados, enquanto famílias pobres acessam recursos sob regime de verificação contínua. As condicionalidades, nesse sentido, funcionam como dispositivo de diferenciação moral e política entre beneficiários: uns são presumidos capazes de decidir; outros, compelidos a demonstrar conformidade para conservar o benefício.

4.2. Dimensão institucional: a estrutura de mediação e controle

O Programa Bolsa Família estrutura-se mediante complexo arranjo institucional que articula diferentes níveis de governo e diferentes setores de política pública. O Cadastro Único para Programas Sociais constitui base de dados que reúne informações sobre famílias de baixa renda, servindo como instrumento de identificação e seleção de beneficiários. A gestão descentralizada atribui responsabilidades a municípios, que operam o cadastramento, o acompanhamento das condicionalidades e a articulação com serviços de educação e saúde. O Ministério responsável pela política coordena nacionalmente, define regras e opera o sistema de pagamento mediante rede bancária.

Esta estrutura institucional posiciona o Estado como mediador necessário entre famílias pobres e acesso a recursos. O benefício não é direito acessado automaticamente por quem se encontra em situação de pobreza; exige cadastramento, verificação de elegibilidade, inclusão em folha de pagamento, cumprimento e comprovação de condicionalidades. Cada etapa envolve interação com instituições que detêm autoridade para validar ou negar o acesso. A família não se reconhece como pobre e acessa recursos; é reconhecida como pobre por instâncias que aplicam critérios técnicos e, uma vez incluída, permanece sob verificação contínua de que mantém as condições que justificaram a inclusão.

O regime de condicionalidades materializa a tutela institucional. Para manter o benefício, famílias devem comprovar periodicamente que crianças frequentam escola, que calendário vacinal está atualizado, que gestantes realizam pré-natal. O descumprimento desencadeia sequência de sanções que começa com advertência, passa por bloqueio e suspensão temporária, e pode culminar em cancelamento do benefício. Esta progressão permite que o programa se apresente como não punitivo, oferecendo "oportunidades" de regularização antes de sanções mais graves. Contudo, a estrutura é fundamentalmente de

controle comportamental, condicionando acesso a recursos essenciais à demonstração contínua de conformidade com exigências definidas externamente.

A distinção de tratamento entre beneficiários de políticas para pobres e beneficiários de outras formas de transferência estatal revela a colonialidade institucional. Famílias que recebem Bolsa Família são monitoradas e podem perder o benefício se não cumprirem condicionalidades. Empresas que recebem subsídios fiscais, proprietários que se beneficiam de isenções tributárias, agricultores que acessam crédito subsidiado não são submetidos a verificação comportamental equivalente. A exigência de contrapartidas comportamentais incide seletivamente sobre os pobres, pressupondo que estes, diferentemente de outros beneficiários de transferências estatais, necessitam tutela para utilizar recursos de forma adequada.

4.3. Dimensão territorial: o viés urbano e a imposição de legibilidade

O Programa Bolsa Família opera mediante racionalidade territorial específica que pode ser identificada como viés urbano-centrado. O Cadastro Único que serve de base para o programa exige informações padronizadas que pressupõem determinada forma de organização espacial. Endereço fixo, documentação civil, acesso a equipamentos públicos de educação e saúde constituem pressupostos do desenho do programa que correspondem mais adequadamente a contextos urbanos do que a contextos rurais, ribeirinhos, de comunidades tradicionais ou de populações em situação de maior vulnerabilidade territorial.

A imposição de legibilidade estatal mediante o cadastro constitui dimensão territorial frequentemente invisibilizada. James Scott (1998) demonstrou como Estados modernos operam tornando populações "legíveis" mediante sistemas de registro e classificação que reduzem a complexidade social a categorias administráveis. O Cadastro Único opera esta legibilidade ao traduzir a diversidade de situações familiares em conjunto padronizado de variáveis que permitem classificação, comparação e monitoramento. Famílias que não se encaixam facilmente nas categorias do cadastro, cujas formas de organização não correspondem aos pressupostos do instrumento, enfrentam dificuldades adicionais para acessar o programa.

A colonialidade territorial não se reduz a problema de infraestrutura ou logística de acesso. A imposição de legibilidade constitui ato de poder que traduz territorialidades heterogêneas em categorias administráveis pelo Estado, operação que Scott (1998) demonstrou ser condição de possibilidade para intervenções de grande escala. O problema não é apenas que comunidades ribeirinhas enfrentem dificuldade de deslocamento a equipamentos públicos; é que o próprio desenho do programa pressupõe territorialidade linear — endereço fixo, deslocamento previsível, tempo disponível segundo calendário urbano — que não corresponde a formas de habitar o espaço organizadas segundo outras racionalidades, como a circularidade de comunidades indígenas, a sazonalidade de populações extrativistas ou o tempo da roça em comunidades camponesas. A universalidade proclamada opera homogeneização que pode constituir violência epistêmica sobre territorialidades que não cabem em seus pressupostos.

As condicionalidades impõem racionalidade territorial adicional ao exigir deslocamento a equipamentos públicos localizados segundo lógica de distribuição que pode não corresponder às territorialidades vividas pelas famílias. Comparecer a unidades de saúde para vacinação e acompanhamento, garantir frequência escolar de crianças, realizar pré-natal adequado, são exigências que pressupõem existência de escola acessível, de unidade de saúde funcionando, de condições de deslocamento que permitam cumprir estas obrigações. Em territórios rurais dispersos, em comunidades ribeirinhas de difícil acesso, em periferias urbanas mal servidas por equipamentos públicos, o cumprimento das condicionalidades pode ser dificultado por fatores que nada têm a ver com negligência ou desinteresse das famílias.

Embora o programa se apresente como universal, a própria gestão do Cadastro Único prevê procedimentos e campos específicos para a correta identificação de famílias de povos indígenas e de comunidades quilombolas, reconhecendo a necessidade de abordagens diferenciadas de cadastramento e acompanhamento. Ainda assim, quando o cumprimento de condicionalidades e a atualização cadastral dependem de infraestrutura e rotinas urbanas — endereço fixo, deslocamentos previsíveis, calendário escolar regular —, populações em territórios de difícil acesso podem arcar com custos adicionais e ficar mais expostas a bloqueios e suspensões.

4.4. Dimensão subjetiva: a produção da "família vulnerável capacitada"

O Programa Bolsa Família produz subjetividade específica que pode ser denominada "família vulnerável capacitada". Esta categoria designa o sujeito ideal que o programa visa constituir mediante sua intervenção, família que reconhece sua condição de vulnerabilidade, que se cadastra nos sistemas estatais, que cumpre as condicionalidades exigidas e que, mediante este trajeto, caminha em direção à emancipação prometida pelo discurso do programa. A produção desta subjetividade opera definindo os termos nos quais famílias pobres devem compreender a si mesmas e sua relação com o Estado.

A categoria "beneficiário" constitui identidade que posiciona sujeitos como receptores de auxílio cuja continuidade depende de demonstração de merecimento. Diferentemente de "cidadão portador de direitos", categoria que implica titularidade incondicional, "beneficiário" implica relação de dependência na qual o acesso a recursos é concessão que pode ser retirada. Esta constituição identitária reproduz a distinção colonial entre sujeitos plenos, cuja autonomia é presumida, e sujeitos tutelados, cujo acesso a recursos permanece condicionado à supervisão de outros.

Mariano e Carloto (2009, p. 896) identificaram que no Programa Bolsa Família "a centralidade conferida às mulheres não significa empoderamento", mas instrumentalização mediante o que denominaram "maternalismo estatal". A titularidade preferencial feminina, longe de constituir reconhecimento de autonomia das mulheres, posiciona-as como vetores mais eficazes para os objetivos do programa, baseando-se na "suposição de que mulheres são mais responsáveis e altruístas" (Mariano; Carloto, 2009, p. 899). A subjetividade produzida é a da "boa mãe beneficiária", que cuida adequadamente dos filhos conforme critérios definidos pelo programa, que cumpre as condicionalidades, que utiliza os recursos em benefício da família. Falhar nestas expectativas é constituído como falha moral, negligência materna que justifica a sanção.

Cabe reconhecer que a titularidade feminina produziu efeitos relevantes sobre a autonomia das mulheres no ambiente doméstico. Estudos documentam que o acesso direto a renda ampliou margem de decisão das beneficiárias em relação a cônjuges e familiares, constituindo ganho real que não deve ser desconsiderado (Rego; Pinzani, 2013). O que a análise decolonial permite identificar é a coexistência deste ganho com

nova forma de heteronomia: o programa ampliou autonomia das mulheres "para dentro" da unidade doméstica — em relação ao marido —, mas a condicionou "para fora" — em relação ao Estado tutor que monitora e sanciona. A subjetividade produzida não é simplesmente a da mulher autônoma, mas a da mulher cuja autonomia doméstica foi ampliada ao preço de nova dependência institucional.

A dimensão de gênero articula-se com dimensão de classe na produção de subjetividade tutelada. Mães de classe média não são submetidas a verificação estatal de que cuidam adequadamente de seus filhos; sua autonomia parental é presumida. Mães beneficiárias do Bolsa Família devem demonstrar conformidade com padrões de cuidado mediante cumprimento de condicionalidades monitoradas pelo Estado. Passos e Waltenberg (2016, p. 517) documentaram que o programa está associado a "aumento de tempo de cuidado doméstico para mulheres e redução para homens", evidenciando que a intervenção reforça ao invés de questionar a divisão sexual do trabalho. A subjetividade produzida é generificada, posicionando mulheres como responsáveis pelo sucesso ou fracasso da família na trajetória de "emancipação" proposta pelo programa.

4.5. Articulação das dimensões: o programa como emancipação tutelada

A análise das quatro dimensões permite identificar o Programa Bolsa Família como forma de emancipação tutelada, categoria que designa intervenções que articulam vocabulário de libertação com práticas que estruturam dependência de mediação externa. O programa promete emancipação às famílias beneficiárias, superação da condição de pobreza mediante combinação de transferência monetária e acesso a serviços de educação e saúde. Contudo, a forma como esta promessa é estruturada reproduz hierarquias que posicionam famílias como objetos de intervenção, não como sujeitos de autodeterminação.

A colonialidade epistêmica manifesta-se quando saberes técnicos definem o que é pobreza, o que constitui cuidado adequado e quais comportamentos devem ser exigidos, sem incorporação dos saberes e perspectivas das próprias famílias. A colonialidade institucional manifesta-se quando o acesso a recursos é condicionado a mediações que verificam e sancionam comportamentos. A colonialidade territorial manifesta-se quando o desenho do programa pressupõe racionalidade espacial que pode não corresponder às territorialidades vividas pelos beneficiários. A colonialidade subjetiva manifesta-se

quando o programa produz identidades definidas pela carência e pela necessidade de tutela.

Cabe ressaltar que identificar estas dimensões não equivale a negar os efeitos positivos do programa. Estudos avaliativos demonstram impactos significativos sobre redução da pobreza monetária, melhoria de indicadores de saúde e educação, e redução de desigualdades regionais (Campello; Neri, 2013). Rego e Pinzani (2013, p. 22) documentaram que o acesso a renda regular constitui para muitas beneficiárias "primeira experiência de autonomia e liberdade", ampliando margem de escolha em dimensões importantes da vida cotidiana. Estes efeitos são reais e significativos, não devendo ser desconsiderados por análise que se pretende crítica.

O argumento central é que esses efeitos coexistem com tensões estruturais que avaliações centradas apenas em resultados tendem a não capturar. O programa pode simultaneamente reduzir pobreza monetária e reproduzir colonialidade epistêmica ao impor definições de pobreza construídas sem participação dos afetados. Pode ampliar margem de escolha das mulheres em relação a constrangimentos domésticos enquanto as submete a novos constrangimentos derivados das condicionalidades e do monitoramento estatal. Pode melhorar indicadores de saúde e educação enquanto constitui famílias como sujeitos tutelados cuja autonomia não é presumida. Reconhecer estas tensões não invalida o programa; permite refletir sobre como aprimorá-lo em direção a formas de redistribuição que não reproduzam colonialidade.

A análise aqui desenvolvida privilegiou as racionalidades que estruturam o programa, não as práticas pelas quais beneficiários se apropriam dele. Estudos etnográficos documentam que famílias não são receptoras passivas de categorias estatais; desenvolvem táticas de navegação, resistência e resignificação que subvertem ou deslocam os enquadramentos impostos. Reconhecer esta agência não invalida a análise estrutural — o fato de que sujeitos resistam à tutela não elimina a tutela como racionalidade que organiza o programa —, mas indica que a colonialidade não opera de forma totalizante. Entre o desenho institucional e a experiência vivida há espaço para apropriações que excedem o que o programa prescreve.

5. Considerações finais

O percurso analítico desenvolvido neste artigo buscou oferecer instrumental teórico para examinar políticas públicas sob perspectiva que transcende avaliações convencionais de eficácia e impacto. O conceito de colonialidade do poder, desenvolvido por Quijano (2000) e desdobrado por outros pensadores do campo decolonial, permite identificar como padrões de dominação constituídos no período colonial persistem em instituições contemporâneas que se apresentam como neutras e universais. O framework das quatro dimensões da colonialidade nas políticas públicas operacionaliza este conceito, oferecendo categorias aplicáveis ao exame de intervenções estatais específicas.

A aplicação do framework ao Programa Bolsa Família demonstrou sua capacidade de revelar tensões que permanecem invisíveis em análises que se limitam a mensurar resultados segundo critérios definidos pelo próprio programa. A dimensão epistêmica permitiu identificar como saberes técnicos sobre pobreza e cuidado infantil são mobilizados para definir problemas e prescrever soluções sem incorporação das perspectivas dos sujeitos afetados. A dimensão institucional revelou como a estrutura de condicionalidades e monitoramento constitui regime de tutela que condiciona acesso a recursos à demonstração contínua de conformidade comportamental. A dimensão territorial evidenciou viés urbano-centrado que pode excluir ou penalizar populações cujas territorialidades não correspondem aos pressupostos do programa. A dimensão subjetiva demonstrou como o programa produz identidades tuteladas, particularmente a figura da "boa mãe beneficiária" cuja autonomia permanece condicionada a reconhecimento estatal.

5.1. Implicações para a gestão pública

O framework desenvolvido não pretende fornecer respostas definitivas sobre como políticas públicas deveriam ser desenhadas, mas oferecer instrumental que permita a gestores e formuladores examinar criticamente as intervenções que operam. Algumas implicações podem ser derivadas da análise, ainda que sua tradução em orientações práticas dependa de contextos específicos e de decisões políticas que transcendem o âmbito técnico.

A primeira implicação refere-se à participação dos sujeitos afetados na definição de problemas e soluções. A colonialidade epistêmica opera quando políticas são formuladas

a partir de saberes técnicos que não dialogam com conhecimentos e perspectivas das populações que serão objeto de intervenção. Mecanismos de participação que permitam incorporar estas perspectivas na formulação e revisão de políticas podem reduzir a hierarquização epistêmica, ainda que não a eliminem automaticamente. O conceito de colonialidade desloca o foco: interessa saber se as transformações reconfiguraram ou apenas recodificaram padrões de hierarquização que estruturam as relações sociais.

A segunda implicação refere-se à incondicionalidade como horizonte. A análise demonstrou como condicionais estruturam tutela que distingue beneficiários de políticas para pobres de beneficiários de outras formas de transferência estatal. A experiência internacional com modalidades de renda básica ou transferências não condicionadas indica que é possível desenhar políticas redistributivas que não operem mediante verificação comportamental. Standing (2017) argumenta que a incondicionalidade não apenas respeita a autonomia dos sujeitos, mas frequentemente produz resultados superiores aos de programas condicionados, pois elimina custos de monitoramento e reduz estigma associado à condição de beneficiário. A transição para modalidades menos condicionadas enfrenta resistências políticas significativas, mas constitui horizonte que o framework aqui desenvolvido permite fundamentar.

A terceira implicação refere-se à atenção a especificidades territoriais. O viés urbano-centrado identificado na análise sugere necessidade de diferenciação de desenhos conforme contextos territoriais. Populações rurais, comunidades tradicionais, povos indígenas e quilombolas organizam vida social e econômica segundo lógicas que podem não corresponder aos pressupostos de políticas formuladas a partir de contextos urbanos. A universalidade desejável das políticas não requer uniformidade de desenho; pode ser alcançada mediante adaptações que reconheçam diversidade de territorialidades sem hierarquizá-las.

A quarta implicação refere-se à reflexividade crítica como prática permanente. A colonialidade opera frequentemente de forma não intencional, através de pressupostos naturalizados que não são percebidos como problemáticos por quem os mobiliza. O framework aqui desenvolvido pode ser utilizado como instrumento de reflexão que permita a gestores examinar criticamente suas próprias práticas, identificando dimensões

de colonialidade que podem estar operando mesmo em intervenções bem-intencionadas. Esta reflexividade não garante eliminação da colonialidade, mas constitui condição necessária para sua redução progressiva.

5.2. Limites da análise e agenda de pesquisa

Os limites da análise desenvolvida devem ser explicitados. O enfoque nas racionalidades que estruturam o Programa Bolsa Família privilegiou exame de legislação, documentos oficiais e literatura acadêmica. Esta escolha metodológica permitiu identificar padrões estruturais, mas não capturou as formas pelas quais beneficiários se apropriam do programa, resistem a suas imposições ou ressignificam suas categorias. Pesquisas etnográficas que acompanhem trajetórias de famílias beneficiárias poderiam revelar dimensões de agência que a análise documental não acessa.

A análise não desenvolveu exame empírico racializado do perfil dos beneficiários nem tratou a dimensão racial como eixo analítico específico. Esta delimitação não significa desconsideração da centralidade da raça na colonialidade do poder, mas reconhecimento de que tal análise exigiria outra estratégia de dados e outro recorte metodológico. O framework aqui proposto trata a colonialidade como matriz de racionalidades — epistêmica, institucional, territorial e subjetiva — aplicável a múltiplas políticas; a articulação explícita com a dimensão racial, particularmente mediante análise interseccional que examine como raça, gênero, classe e território modulam diferentemente a experiência da colonialidade, constitui agenda para desenvolvimento futuro que o próprio framework permite operacionalizar.

O exame concentrou-se em um único programa, o que limita generalizações sobre políticas públicas brasileiras ou latino-americanas como um todo. O framework desenvolvido pode ser aplicado a outras políticas, mas os achados serão necessariamente específicos a cada caso. A colonialidade não opera de forma idêntica em todas as intervenções estatais; manifesta-se com intensidades e configurações distintas conforme desenhos institucionais, contextos de implementação e populações atendidas. Estudos comparativos que apliquem o framework a diferentes políticas poderiam identificar padrões transversais e especificidades contextuais.

A agenda de pesquisa que emerge desta análise aponta para múltiplas direções. Investigações sobre experiências de políticas menos condicionadas poderiam avaliar se a incondicionalidade efetivamente reduz a colonialidade institucional e subjetiva ou se outras formas de hierarquização emergem em seu lugar. Análises interseccionais poderiam examinar como raça, gênero, território e outras dimensões modulam diferentemente a experiência da colonialidade nas políticas públicas. Pesquisas participativas que envolvam beneficiários na própria produção de conhecimento sobre as políticas que os afetam poderiam experimentar formas de redução da colonialidade epistêmica no próprio processo de pesquisa.

5.3. Consideração final

O horizonte que orienta esta análise é o de políticas públicas que reconheçam os sujeitos que atendem como portadores de direitos incondicionais e de saberes legítimos sobre suas próprias vidas. Este horizonte não é utopia abstrata, mas orientação que permite avaliar criticamente políticas existentes e imaginar transformações possíveis. A redistribuição é necessária em sociedades marcadas por desigualdade extrema, mas pode operar de formas que reproduzam ou que reduzam colonialidade. A escolha entre estas formas não é apenas técnica; é política e ética, envolvendo decisões sobre que tipo de relação desejamos construir entre Estado e cidadãos.

O Programa Bolsa Família representa conquista significativa na construção de sistema de proteção social no Brasil. Milhões de famílias tiveram suas condições de vida melhoradas pelo acesso a transferências monetárias e pela articulação com serviços de educação e saúde. Reconhecer esta conquista não impede, antes exige, reflexão crítica sobre como o programa pode ser aprimorado. O framework aqui desenvolvido pretende contribuir para esta reflexão, oferecendo instrumental que permita identificar dimensões de colonialidade que coexistem com os efeitos positivos documentados. A superação destas dimensões não se alcança mediante ajustes pontuais, mas requer transformação das racionalidades que estruturam a relação entre Estado e populações pobres, em direção a formas de política pública que efetivamente promovam emancipação ao invés de sofisticarem a tutela. O horizonte que se descortina é o de uma ecologia de saberes na gestão pública, nos termos de Santos (2007): não substituição de conhecimento técnico por conhecimento popular,

mas reconhecimento de que diferentes formas de saber produzem compreensões parciais que se complementam, e que políticas públicas mais adequadas emergem do diálogo entre estas perspectivas, não da imposição unilateral de categorias definidas por especialistas sobre sujeitos reduzidos à condição de objetos de intervenção.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 12 jan. 2004.

CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Côrtes (org.). **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Brasília: Ipea, 2013.

CASTRO, Jorge Abrahão de; MODESTO, Lúcia (org.). **Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios**. Brasília: Ipea, 2010.

CASTRO-GÓMEZ, Santiago. Decolonizar la universidad: la hybris del punto cero y el diálogo de saberes. In: CASTRO-GÓMEZ, Santiago; GROSFUGUEL, Ramón (org.). **El giro decolonial: reflexiones para una diversidad epistémica más allá del capitalismo global**. Bogotá: Siglo del Hombre Editores, 2007. p. 79-91.

FANON, Frantz. **Pele negra, máscaras brancas**. Tradução de Renato da Silveira. Salvador: EDUFBA, 2008.

GROSFUGUEL, Ramón. Para descolonizar os estudos de economia política e os estudos pós-coloniais: transmodernidade, pensamento de fronteira e colonialidade global. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, Coimbra, n. 80, p. 115-147, 2008.

LANDER, Edgardo. Ciências sociais: saberes coloniais e eurocêntricos. In: LANDER, Edgardo (org.). **A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais – perspectivas latino-americanas**. Buenos Aires: CLACSO, 2005. p. 8-23.

LAVINAS, Lena. Transferências de renda: o quase tudo do sistema de proteção social brasileiro. In: BENTLEY, Jeffrey (org.). **Anais do XXXIV Encontro Nacional de Economia**. Salvador: ANPEC, 2006.

LÖWY, Michael. **O que é cristianismo da libertação: religião e política na América Latina**. 2. ed. São Paulo: Expressão Popular; Fundação Perseu Abramo, 2016.

MALDONADO-TORRES, Nelson. Sobre la colonialidad del ser: contribuciones al desarrollo de un concepto. In: CASTRO-GÓMEZ, Santiago; GROSFUGUEL, Ramón (org.). **El giro decolonial: reflexiones para una diversidad epistémica más allá del capitalismo global**. Bogotá: Siglo del Hombre Editores, 2007. p. 127-167.

MARIANO, Silvana Aparecida; CARLOTO, Cássia Maria. Gênero e combate à pobreza: Programa Bolsa Família. **Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 17, n. 3, p. 895-908, set./dez. 2009.

MIGNOLO, Walter D. A colonialidade de cabo a rabo: o hemisfério ocidental no horizonte conceitual da modernidade. In: LANDER, Edgardo (org.). **A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais – perspectivas latino-americanas**. Buenos Aires: CLACSO, 2005. p. 33-49.

PASSOS, Luana; WALTENBERG, Fábio. Bolsa Família e assimetrias de gênero: reforço ou mitigação? **Revista Brasileira de Estudos de População**, Rio de Janeiro, v. 33, n. 3, p. 517-539, set./dez. 2016.

PORTO-GONÇALVES, Carlos Walter. **A globalização da natureza e a natureza da globalização**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

QUIJANO, Aníbal. Colonialidade do poder, eurocentrismo e América Latina. In: LANDER, Edgardo (org.). **A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais – perspectivas latino-americanas**. Buenos Aires: CLACSO, 2000. p. 107-130.

REGO, Walquiria Domingues Leão; PINZANI, Alessandro. Liberdade, dinheiro e autonomia: o caso da Bolsa Família. **Política & Trabalho: Revista de Ciências Sociais**, João Pessoa, n. 38, p. 21-42, abr. 2013.

RIVERA CUSICANQUI, Silvia. **Ch'ixinakax utxiwa: una reflexión sobre prácticas y discursos descolonizadores**. Buenos Aires: Tinta Limón, 2010.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Para além do pensamento abissal: das linhas globais a uma ecologia de saberes. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, n. 79, p. 71-94, 2007.

SCOTT, James C. **Seeing Like a State: how certain schemes to improve the human condition have failed**. New Haven: Yale University Press, 1998.

SEGATO, Rita Laura. **La crítica de la colonialidad en ocho ensayos: y una antropología por demanda**. Buenos Aires: Prometeo Libros, 2015.

SPIVAK, Gayatri Chakravorty. **Pode o subalterno falar?** Tradução de Sandra Regina Goulart Almeida, Marcos Pereira Feitosa e André Pereira Feitosa. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2010.

STANDING, Guy. **Basic Income: and how we can make it happen**. London: Pelican Books, 2017.