



RBGP
Revista Brasileira de Gestão Pública
V. 4, n. 1, 2025

<https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/rbgp>

ISSN 2965-5706



EMANCIPAÇÕES TUTELADAS: COLONIALIDADE E PRODUÇÃO DE SUJEITOS NAS POLÍTICAS PÚBLICAS

TUTELARY EMANCIPATIONS: COLONIALITY AND THE PRODUCTION OF SUBJECTS IN PUBLIC POLICIES

Emmanuel Brasil ^{a,b,1}

^a Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP),

^b VENAS ABIERTAS - Núcleo de Estudos e Pesquisas em Colonialidade, Epistemologias e Estado.

INFORMAÇÕES

Palavras-chave:
colonialidade;
políticas públicas;
tutela;
emancipação;
produção de
sujeitos; ciclo de
políticas.

Keywords:
Coloniality; public
policies; tutelage;
emancipation;
production of
subjects; policy
cycle.

RESUMO

Políticas públicas contemporâneas mobilizam com frequência um vocabulário emancipatório que associa intervenção estatal à autonomia, à inclusão e ao fortalecimento da cidadania. Parte relevante dessas intervenções, porém, se estrutura por mediações que condicionam o acesso a direitos, estabilizam critérios de merecimento e exigem performances específicas de adequação institucional, produzindo sujeitos simultaneamente reconhecidos e subordinados. Este artigo articula a categoria “emancipações tuteladas” a um enquadramento de colonialidade aplicado ao campo das políticas públicas, sustentando que a tutela não deve ser tratada apenas como falha de desenho ou como ruído de implementação, mas como racionalidade possível de políticas que prometem emancipar enquanto administram dependências. A contribuição central consiste em apresentar uma matriz analítica que conecta dimensões epistêmica, institucional, territorial e subjetiva da colonialidade às fases do ciclo de políticas públicas, permitindo localizar mecanismos de construção colonial do outro desde a formação da agenda até a avaliação. Argumenta-se, por fim, que a tradução da crítica decolonial em ferramenta analítica situada desloca o debate de resultados para os modos pelos quais a ação estatal organiza relações, hierarquias de saber e regimes de inteligibilidade social.

ABSTRACT

Contemporary public policies frequently mobilize an emancipatory vocabulary that associates state intervention with autonomy, inclusion, and the strengthening of citizenship. A significant portion of these interventions, however, is structured by mediations that condition access to rights, stabilize criteria of deservingness, and demand specific performances of institutional compliance, producing subjects who are simultaneously recognized and subordinated. This article articulates the category of “tutelary emancipations” within a framework of coloniality applied to the field of public policy, arguing that tutelage should not be treated merely as a design flaw or

¹ emmanuel.brasil@idp.edu.br

implementation noise, but as a possible rationality of policies that promise to emancipate while administering dependencies. The central contribution consists of presenting an analytical matrix that connects epistemic, institutional, territorial, and subjective dimensions of coloniality to the phases of the policy cycle, allowing for the localization of mechanisms of the colonial construction of the Other from agenda-setting to evaluation. Finally, it is argued that translating decolonial critique into a situated analytical tool shifts the debate from outcomes to the modes by which state action organizes relations, hierarchies of knowledge, and regimes of social intelligibility.

1. Introdução

A literatura de políticas públicas consolidou uma gramática avaliativa que privilegia desempenho, eficácia e eficiência. Esse horizonte é indispensável, mas se mostra insuficiente quando a intervenção estatal participa da produção de categorias e hierarquias que regulam quem é reconhecido como sujeito de direitos e quem se torna legível ao Estado como carência, risco ou desvio. A política pública não se limita a entregar bens e serviços; ela organiza regimes de visibilidade e inteligibilidade, definindo o que conta como problema e quais vidas aparecem como matéria legítima de intervenção. A abordagem proposta por Bacchi (2009) é decisiva para esse deslocamento ao tratar a política como prática que produz representações do problema, e, com isso, fabrica sujeitos e campos de ação possíveis.

A tradição decolonial oferece categorias precisas para esse deslocamento. Quijano (2000) formulou a noção de colonialidade do poder para designar um padrão de classificação e hierarquização que não desapareceu com o fim do colonialismo formal – ao contrário, persiste como estrutura que atravessa economia, autoridade e produção de conhecimento. Lander (2005) mostra como a colonialidade do saber opera na naturalização de um horizonte liberal-moderno como se fosse universal, rebaixando outras gramáticas de vida e outras racionalidades políticas à condição de particularismo ou atraso. Em Mignolo (2005), a colonialidade aparece como dimensão constitutiva da modernidade, o que implica reconhecer que os dispositivos modernos de governo e conhecimento carregam consigo exterioridades produzidas como tais. Dussel (1993) formula o mito da modernidade como encobrimento do outro, insistindo que o universalismo moderno se institui por operações de apagamento e subordinação. A articulação entre essas contribuições permite recolocar a política pública em uma zona analítica menos confortável, na qual neutralidade técnica deixa de ser pressuposto e se torna problema.

Emancipações tuteladas – a categoria central deste artigo – nomeia exatamente essa contradição. Ela descreve uma forma específica de contradição: intervenções que se anunciam emancipadoras e inclusivas podem depender de arquiteturas de mediação que administram o acesso a direitos por verificação contínua de conformidade. A emancipação é enunciada como horizonte; a tutela, instituída como condição prática. Em vez de tratar tal contradição como patologia excepcional, a hipótese aqui é que a tutela pode constituir racionalidade recorrente de políticas públicas em sociedades marcadas por desigualdades históricas, funcionando por meio da produção de sujeitos que devem aprender, provar, demonstrar, adaptar-se. Nessa chave, não se trata apenas de avaliar efeitos distributivos, mas de observar como se instauram relações assimétricas de condução e reconhecimento.

A literatura sobre burocracias de nível de rua contribui diretamente para essa formulação ao evidenciar que o Estado se realiza em encontros cotidianos e decisões situadas, nas quais critérios formais se combinam com julgamentos morais e classificações práticas (LIPSKY, 2010). Eiró e Lotta (2024) reforçam esse ponto ao deslocar a atenção para a reprodução de desigualdades pela própria materialidade da implementação e pelas formas ordinárias de mediação. O que o argumento decolonial acrescenta, aqui, é que tais mediações não são apenas uma questão de capacidade administrativa, mas também de colonialidade, pois nelas se atualizam hierarquias de saber e humanidade. Há uma dimensão ontológica nessa hierarquização – o que Maldonado-Torres (2007) chamou de colonialidade do ser. Mas não basta nomear: Spivak (2010) nos lembra que o subalterno não é apenas aquele que fala, mas aquele cuja fala não encontra escuta nas arenas institucionais. Sueli Carneiro (2005), em formulação ainda mais radical, mostra que a construção do outro como não-ser é o próprio fundamento do ser colonial. Essas formulações tornam visível que a tutela, quando naturalizada como cuidado, pode operar como forma sofisticada de sujeição.

A hipótese do texto é que emancipações tuteladas constituem um modo recorrente de atualização da colonialidade no campo das políticas públicas. A tutela opera produzindo o outro como déficit, incapaz de definir por si mesmo o que necessita, e, por isso, passível de ser conduzido por racionalidades técnico-burocráticas apresentadas como evidência, neutralidade e bom senso. Essa operação atravessa a produção do problema, o desenho de instrumentos, as rotinas de implementação e os critérios de avaliação, nem sempre de modo explícito, mas frequentemente por mecanismos naturalizados. Por essa razão, a análise proposta não busca localizar colonialidade apenas em políticas ostensivamente repressivas. Ela busca examinar como intervenções pautadas por linguagem de inclusão podem simultaneamente reconhecer e subordinar, empoderar e tutelar.

A contribuição do artigo consiste em oferecer uma matriz analítica capaz de operacionalizar essa crítica ao longo do ciclo de políticas públicas. A matriz articula dimensões epistêmica, institucional, territorial e subjetiva da colonialidade às fases de agenda, formulação, implementação e avaliação, com o objetivo de tornar analisáveis os mecanismos pelos quais a construção colonial do outro se estabiliza na ação estatal. Trata-se de uma ferramenta que não pretende ser neutra, mas uma intervenção teórico-política, coerente com a compreensão de que descolonização exige reconfiguração de relações de poder, saber e ser (WALSH, 2007; MALDONADO-TORRES, 2007). Em termos do argumento, a matriz permite deslocar o debate de resultados para racionalidades, evidenciando como o Estado decide o que vale como problema, quais saberes contam como legítimos, quais territórios são reconhecidos e quais sujeitos são instituídos como destinatários adequados.

O artigo se organiza em quatro movimentos. Na seção seguinte, desenvolve-se a categoria emancipações tuteladas como tecnologia de produção de sujeitos e como chave interpretativa para contradições de políticas emancipatórias. Em seguida, discute-se a colonialidade das políticas públicas a partir da construção colonial do outro e das hierarquias epistêmicas que sustentam universalismos políticos. A quarta seção apresenta a matriz e demonstra sua aplicação ao longo do ciclo. Por fim, a conclusão sintetiza implicações para agenda de pesquisa e para reflexão crítica sobre desenho institucional.

2. Emancipações tuteladas e produção de sujeitos

Falar em emancipações tuteladas é recusar a ideia de que a tutela seja um desvio, um erro de percurso de políticas que 'deveriam' emancipar. A hipótese é outra: a tutela pode ser a própria racionalidade de intervenções que prometem autonomia enquanto, na prática, organizam dependências. Em termos analíticos, a tutela se instala quando a emancipação deixa de operar como condição de acesso a direitos e passa a operar como horizonte condicional, administrado por mediações legitimadas como necessárias. Nessas situações, a política pública não apenas distribui recursos ou serviços; ela define trajetórias legítimas, estabelece expectativas de conduta, atribui inteligibilidade a certas formas de vida e torna outras inaceitáveis ou invisíveis. A emancipação aparece como vocabulário; a tutela, como gramática prática. Esse desencaixe tende a produzir sujeitos cuja agência é reconhecida sob reserva, isto é, desde que se manifeste de forma compatível com os critérios de elegibilidade, com protocolos institucionais e com as normas morais incorporadas na ação implementadora.

Entender essa produção de sujeitos exige mudar o foco da análise. Não basta perguntar o que a política entrega – qual benefício, qual serviço. É preciso perguntar que tipo de relação ela institui. Porque uma intervenção estatal nunca apenas transfere recursos; ela também orienta condutas, delimita escolhas legítimas, define o campo do que é possível desejar e fazer. O debate foucaultiano sobre governo e condução de condutas ajuda a evidenciar que políticas sociais, sanitárias, educacionais e de segurança operam por tecnologias que articulam saber e autoridade, produzindo subjetividades adequadas a determinados regimes de verdade (FOUCAULT, 2008). Nesse registro, a tutela se constitui quando a política fixa o destinatário como alguém em falta, alguém que precisa ser conduzido para tornar-se, no futuro, sujeito pleno. A mediação é apresentada como cuidado, proteção ou pedagogia. O ponto, contudo, é que essa pedagogia dificilmente é neutra: ela define o que conta como maturidade, responsabilidade, boa decisão e comportamento aceitável, frequentemente convertendo desigualdades estruturais em déficits individuais.

Essa racionalidade se materializa de modo particularmente visível na implementação. A pesquisa sobre burocracias de nível de rua reforça esse argumento. Lipsky (2010) mostrou que o Estado não existe apenas em leis e decretos; ele se realiza em encontros cotidianos onde regras formais se misturam a julgamentos morais, simpatias, desconfianças e classificações práticas. Nesses encontros, o Estado não apenas presta atendimento, mas classifica, registra, verifica, enquadra e, por meio disso, atribui status público aos seus usuários. A noção de organizações como processadoras de pessoas, presente em Hasenfeld, mostra que a administração pública não opera apenas sobre coisas, mas sobre trajetórias, identidades e posições sociais, com impactos simbólicos que podem estabilizar ou deslocar percepções de pertencimento e valor social (HASENFELD, 1972). O trabalho de Pires sobre encontros burocráticos reforça essa dimensão ao destacar que as experiências de interação com serviços públicos reverberam na forma como sujeitos se percebem e percebem o próprio Estado, variando entre humilhação, desamparo, acolhimento e reconhecimento (PIRES, 2020).

A assimetria desses encontros é central para a categoria emancipações tuteladas. Quando a relação é estruturalmente desigual, a aplicação rotineira de categorias administrativas tende a assumir caráter normativo, pois não se trata apenas de dizer “sim” ou “não” a um serviço, mas de requalificar o sujeito e reinscrevê-lo em normas sociais que excedem a cena administrativa. A sociologia do guichê mostra que, sob assimetria, a interação supostamente técnica passa a operar como atribuição de lugar social, produzindo efeitos morais sobre quem busca o direito (DUBOIS, 1999; SIBLOT, 2006). Essa dimensão moral aparece de forma particularmente forte quando o acesso depende de comprovações reiteradas e quando a experiência do atendimento é atravessada por expectativas tácitas de deferência,

gratidão e autocontenção. A tutela, nesse plano, não é somente uma regra; é uma forma de relação que ensina ao sujeito qual postura deve performar para ser reconhecido.

A contribuição da crítica decolonial é situar essa produção de sujeitos no interior de uma matriz histórica de hierarquização. A colonialidade do poder, em Quijano, não é apenas um legado do passado colonial; ela constitui um padrão de classificação social que atravessa autoridade, trabalho e conhecimento, persistindo em Estados formalmente pós-coloniais (QUIJANO, 2000). Quando se transpõe essa chave para políticas públicas, torna-se possível perceber que a assimetria do encontro burocrático não é apenas administrativa. Ela é racializada, generificada e territorializada, ainda que sob linguagem universalista. Por isso, a produção de sujeitos tutelados tende a operar por marcadores que definem quem é percebido como cidadão pleno e quem é percebido como objeto de controle, vigilância ou assistência. Nesse ponto, a colonialidade do ser, em Maldonado-Torres, ajuda a compreender que hierarquias ontológicas podem atravessar inclusive práticas que se apresentam como emancipatórias, pois o outro é construído como menos capaz de autodeterminação, menos credível, menos digno de fala reconhecida (MALDONADO-TORRES, 2007). Carneiro, ao formular a construção do outro como não-ser como fundamento do ser, explicita a dimensão profunda pela qual o reconhecimento é distribuído de modo desigual, sustentando regimes cotidianos de deslegitimação (CARNEIRO, 2005).

Essa distribuição desigual do reconhecimento aparece com nitidez em mecanismos de merecimento e em scripts institucionais de vulnerabilidade. Eiró e Lotta mostram que, em contextos de alta desigualdade, a implementação se torna espaço privilegiado de reprodução de hierarquias, na medida em que burocracias de nível de rua operam classificações morais entre merecedores e não merecedores e, com isso, produzem acesso diferencial a direitos (EIRÓ; LOTTA, 2024). A violência epistêmica, em Spivak, ajuda a nomear o problema quando o sujeito precisa ajustar sua fala e sua presença a categorias que não o reconhecem plenamente, sob pena de tornar-se ilegível e, portanto, excluído. A tutela aparece, então, como exigência de performance: espera-se que o destinatário demonstre vulnerabilidade de modo convincente, gratidão de modo adequado e submissão de modo manejável, convertendo a cidadania em prova e o direito em concessão condicionada.

No caso das políticas de transferência de renda condicionada, as controvérsias sobre condicionalidades tornam essa lógica especialmente observável. Parte da literatura interpreta as condicionalidades como dispositivo de reciprocidade e pertencimento (PIRES, 2013), enquanto outras leituras destacam efeitos de maternalismo estatal e intensificação do trabalho reprodutivo feminino, ao localizar nas mulheres o eixo moral e operacional do cumprimento de exigências (CARLOTO; MARIANO, 2009; PASSOS; WALTENBERG, 2016). Há também análises que ressaltam ganhos relevantes de poder de escolha e autonomia na experiência concreta de acesso à renda (REGO; PINZANI, 2013). A categoria emancipações tuteladas não substitui esses diagnósticos, mas reposiciona a pergunta: em que medida um arranjo pode simultaneamente ampliar margens materiais de escolha e, ao mesmo tempo, reproduzir uma forma de condução que exige adequação contínua a padrões instituídos de família, cuidado, disciplina e merecimento? A tutela, nessa chave, não elimina ganhos. Ela os enquadra, definindo o formato legítimo de autonomia, os termos do reconhecimento e os limites da autodeterminação.

Esse enquadramento se sustenta, ainda, por hierarquias epistêmicas. A colonialidade do saber, em Lander, aponta como a naturalização de racionalidades liberais e técnico-burocráticas tende a se apresentar como universalidade, rebaixando outros modos de conhecer a um estatuto subalterno (LANDER, 2005). Em políticas públicas, isso aparece quando o conhecimento técnico é tratado como o único conhecimento válido sobre bem-estar e necessidade, e quando saberes comunitários, territoriais e populares são tolerados apenas como adereços culturais, não como referência legítima de decisão. Santos propõe a ecologia de saberes como reação a esse monopólio epistêmico, insistindo que justiça social e justiça cognitiva não se separam (SANTOS, 2007). Quando políticas operam como emancipações tuteladas, elas frequentemente se apoiam nessa hierarquia: o mediador é legitimado por saber; o destinatário é definido por falta de saber. A tutela, nesse sentido, é também epistêmica, porque transforma pluralidade de experiência em déficit de competência.

O resultado é uma dinâmica de dupla representação. Spivak distingue representação como falar por e como re-apresentar, e essa dupla operação ilumina como políticas públicas frequentemente falam em nome de grupos subalternizados e, simultaneamente, os re-apresentam por categorias que estabilizam sua subalternidade (SPIVAK, 2010). Assim, não basta “dar voz” ao destinatário se a gramática do problema, as métricas de sucesso e as categorias administrativas permanecem intactas. A tutela se reproduz quando a política mantém a autoridade de nomear, enquadrar e avaliar o outro, reservando ao sujeito tutelado um espaço estreito de participação, muitas vezes restrito à confirmação das categorias que já o definem.

Essa seção, portanto, sustenta que emancipações tuteladas são melhor compreendidas como um regime de produção de sujeitos, apoiado em encontros burocráticos assimétricos, scripts de merecimento e hierarquias coloniais de saber e ser. Trata-se de um regime que pode conviver com efeitos redistributivos e com experiências reais de alívio e dignidade, sem que isso elimine sua lógica de condução. O ponto analítico é localizar como a promessa emancipatória opera como horizonte normativo, enquanto a tutela opera como condição prática, convertendo direitos em relações de

prova e transformando autonomia em forma prescrita de comportamento. A seção seguinte pode, então, explicitar de que modo essa produção de sujeitos se articula às dimensões epistêmica, institucional, territorial e subjetiva da colonialidade, preparando o terreno para a matriz analítica aplicada ao ciclo de políticas públicas.

3. Colonialidade das políticas públicas e construção colonial do outro

A noção de colonialidade desloca a análise para um plano em que modernidade e colonialismo não aparecem como capítulos separáveis, mas como estrutura histórica de produção de hierarquias que persiste depois do fim formal do domínio colonial (QUIJANO, 2000; MIGNOLO, 2005; LANDER, 2005). Esse deslocamento tem implicações diretas para o estudo de políticas públicas. Ele impede que a política seja compreendida apenas como resposta técnica a necessidades sociais preexistentes, pois recoloca no centro o problema de como o Estado define, classifica e torna governáveis sujeitos e territórios. Em termos analíticos, colonialidade não é sinônimo de “influência externa” nem se reduz à importação acrítica de modelos. Ela também se atualiza como colonialismo interno, isto é, como reprodução doméstica da diferença colonial por elites e instituições nacionais que continuam produzindo exterioridades dentro do próprio corpo político (GONZÁLEZ CASANOVA, 1965; MIGNOLO, 2005).

No campo das políticas públicas, esse padrão se torna visível quando o processo de governar depende da construção do destinatário como déficit. A figura do outro como carente, vulnerável ou ameaçador não aparece apenas como efeito discursivo; ela estrutura instrumentos, define elegibilidades, delimita condicionalidades e estabiliza a autoridade de quem mede, valida e corrige. A crítica de Bacchi (2009) é central aqui porque permite tratar o “problema” como produto de representação, e não como dado natural. Quando uma política define seu problema, ela delimita simultaneamente o sujeito que o encarna, seu grau de agência presumida e o tipo de intervenção considerado legítimo (BACCHI, 2009). A colonialidade, nesse ponto, opera como gramática que antecede e atravessa o ciclo: a própria legibilidade do outro é produzida por categorias historicamente hierarquizadas.

Essa gramática se apoia em hierarquias epistêmicas. A colonialidade do saber, tal como discutida por Lander (2005), evidencia que determinados regimes de conhecimento se apresentam como universais, enquanto outros são desqualificados como particularismos, crenças, tradições ou ruídos. Em políticas públicas, isso se traduz na naturalização de diagnósticos tecnocráticos como se fossem descrições neutras da realidade, e na redução de experiências situadas à condição de informação auxiliar. A ecologia de saberes, proposta por Santos (2007), é pertinente precisamente porque insiste que justiça social e justiça cognitiva não se separam; quando a política pública monopoliza o que vale como conhecimento válido, ela não apenas escolhe meios, ela define o próprio campo do possível, delimitando quais experiências podem contar como prova, evidência ou razão pública (SANTOS, 2007).

A colonialidade se expressa, além disso, como produção ontológica de inferiorização. Maldonado-Torres (2007) formula a colonialidade do ser para descrever a persistência de hierarquias que posicionam certos sujeitos como menos credíveis, menos plenamente humanos, menos aptos à autodeterminação. Esse diagnóstico ganha densidade quando articulado à discussão de Spivak (2010) sobre as condições de enunciação do subalterno, pois a dificuldade não é apenas “falar”, mas ser reconhecido como fala que importa em arenas institucionais que já operam com filtros e gramáticas de escuta. A formulação de Carneiro (2005) sobre a construção do outro como não-ser explicita o ponto mais duro dessa economia política do reconhecimento: políticas podem redistribuir bens e, ao mesmo tempo, estabilizar regimes de deslegitimação que produzem sujeitos como objetos de tutela, isto é, como destinatários cuja existência pública depende de validação permanente (MALDONADO-TORRES, 2007; SPIVAK, 2010; CARNEIRO, 2005).

A construção colonial do outro não se realiza de forma abstrata. Ela se adensa por marcadores racializados e generificados que atravessam os modos de nomear pobreza, risco e desvio. A crítica de Lélia Gonzalez (1984) mostra como racismo e sexismo se imbricam na cultura brasileira, o que ajuda a compreender por que políticas de cuidado e assistência frequentemente se estruturam sobre expectativas morais diferenciadas e sobre atribuição assimétrica de responsabilidades. Abdias Nascimento (1978) aponta para a dimensão estrutural da violência racial no Brasil, lembrando que a normalização institucional de desigualdades não é um acidente e tampouco se resolve apenas por ajustes procedimentais. Fanon (2008), por sua vez, evidencia que a experiência racializada não é mero atributo social, mas relação que atravessa corpo, linguagem e reconhecimento. No registro das políticas, isso significa que a categoria “público-alvo” pode funcionar como dispositivo de racialização indireta, convertendo desigualdades históricas em perfis administrativos aparentemente neutros (GONZALEZ, 1984; NASCIMENTO, 1978; FANON, 2008).

A dimensão territorial também é decisiva para compreender a colonialidade na prática estatal. A modernidade administrativa tende a impor racionalidades espaciais que reduzem pluralidades territoriais a formatos cadastráveis, convertendo vida social em unidades mensuráveis e circulações em anomalias. Em registros distintos, Porto-Gonçalves (2006) enfatiza a relação entre globalização, natureza e poder, enquanto Rolnik (2015) descreve a colonização da terra e da moradia por dinâmicas financeiras que reorganizam territórios e expulsam populações. Essas leituras ajudam a compreender que políticas públicas não apenas “chegam” ao território; elas produzem territórios governáveis e, nesse processo, podem instituir zonas de exceção nas quais a presença estatal se manifesta sobretudo como controle. A

colonialidade, aqui, opera pela administração desigual da vida no espaço, e isso vale tanto para políticas abertamente coercitivas quanto para políticas de reconhecimento que demandam adequação a formatos institucionais como condição de acesso a recursos (PORTO-GONÇALVES, 2006; ROLNIK, 2015).

Esse quadro permite compreender por que a colonialidade das políticas públicas não deve ser lida como denúncia genérica, mas como problema analítico que exige localizar mecanismos. A política pública é um artefato de mediação entre Estado e sociedade, e mediações raramente são neutras. Elas carregam concepções de sujeito, critérios de normalidade, expectativas de conduta e regimes de verdade. Dagnino (2004) é útil para manter em vista como vocabulários emancipatórios podem sofrer deslocamentos de sentido em contextos institucionais específicos, produzindo convergências que esvaziam a dimensão democrática de conceitos como participação e cidadania. No mesmo movimento, a literatura sobre implementação e burocracias enfatiza que desigualdades são reproduzidas na materialidade da política, não apenas em seus textos normativos (LIPSKY, 2010; EIRÓ; LOTTA, 2024). A colonialidade das políticas públicas pode, assim, ser formulada como a capacidade do Estado de produzir o outro como exterioridade funcional à própria modernidade estatal, ainda quando opera sob a linguagem de inclusão (DAGNINO, 2004; LIPSKY, 2010; EIRÓ; LOTTA, 2024; MIGNOLO, 2005).

Essa seção sustentou que colonialidade, quando trazida para o campo das políticas públicas, não funciona como adjetivo moral, mas como chave para examinar a produção de problemas e sujeitos, as hierarquias de saber que autorizam intervenções, a administração diferencial de territórios e as condições de reconhecimento que tornam certos grupos governáveis como déficit. A seção seguinte apresenta a matriz analítica da colonialidade das políticas públicas, articulando dimensões epistêmica, institucional, territorial e subjetiva às fases do ciclo, com o objetivo de tornar esses mecanismos analisáveis e comparáveis em diferentes setores.

4. A matriz analítica da colonialidade das políticas públicas

A proposta de uma matriz para analisar colonialidade nas políticas públicas parte do reconhecimento de que a crítica decolonial, quando permanece em formulações gerais sobre modernidade e dominação, pode perder capacidade de identificar como, concretamente, as hierarquias se sedimentam em processos, procedimentos e interações cotidianas do Estado. A matriz responde a esse problema ao articular duas operações simultâneas. A primeira consiste em distinguir dimensões analiticamente separáveis, mas empiricamente imbricadas, pelas quais a colonialidade se manifesta na política pública. A segunda consiste em situar essas dimensões ao longo das fases do ciclo de políticas, de modo a observar como a colonialidade se reorganiza, com intensidades e formas distintas, desde a construção do problema público até a avaliação de resultados (SECCHI, 2013; HOWLETT et al., 2013; LIPSKY, 2010; ARRETCHÉ, 1998).

A matriz pressupõe, ainda, que a colonialidade não opera apenas por imposições externas, mas por reproduções internas que podem ser descritas como colonialismo interno, visível em estruturas institucionais e em práticas ordinárias de agentes do Estado, inclusive no modo como categorias e regras circulam como “o normal” da administração pública (RIVERA CUSICANQUI, 2010). Essa premissa é decisiva porque impede que a crítica se reduza à denúncia de modelos importados e obriga a observar o quanto elites, burocracias e rotinas nacionais participam ativamente da manutenção de hierarquias. Ao mesmo tempo, o uso do ciclo de políticas é assumido com cautela: mesmo quando criticado por sua linearidade, ele oferece um enquadramento útil para localizar em que momentos certas operações coloniais ganham forma e se tornam governáveis (SECCHI, 2013; HOWLETT et al., 2013).

No plano estrutural, a matriz organiza a análise em quatro dimensões interconectadas, epistêmica, institucional, territorial e subjetiva, concebidas como aspectos de um fenômeno integrado que se reforça mutuamente. A dimensão epistêmica diz respeito às hierarquias entre saberes mobilizadas para definir problemas, diagnosticar causas, formular soluções e medir resultados. A dimensão institucional focaliza os arranjos, procedimentos e desenhos organizacionais que operam como mediações, posicionando certas instâncias como autoridades necessárias para validar, monitorar e sancionar trajetórias. A dimensão territorial observa a imposição de racionalidades espaciais que subordinam territorialidades diversas e podem produzir zonas de exceção, nas quais a presença estatal tende a se apresentar como controle e violência. A dimensão subjetiva examina a produção de identidades políticas e administrativas, nas quais destinatários são constituídos como carentes, vulneráveis ou ameaçadores, frequentemente por meio de categorizações racializadas que justificam intervenções tutelares ou repressivas (LANDER, 2005; MIGNOLO, 2005; SPIVAK, 2010).

Quadro 1 – Matriz analítica da colonialidade das políticas públicas.

Dimensão	Agenda	Formulação	Implementação	Avaliação
Epistêmica	Quais saberes definem o que é "problema"? Quais	Quais conhecimentos contam como "evidência" para	Como saberes técnicos se sobrepõem a saberes situados	Quais vozes são reconhecidas como fonte legítima sobre resultados?

	experiências são tornadas invisíveis?	desenhar soluções?	nos encontros de atendimento?	
Institucional	Quem tem autoridade para inscrever demandas na agenda pública?	Quais mediações são instituídas como "passagem obrigatória" para acesso a direitos?	Como discricionariedade burocrática produz tratamentos diferenciados?	Quem define critérios de sucesso e fracasso?
Territorial	Quais territórios são construídos como "problema" ou "zona de risco"?	Como o desenho da política pressupõe racionalidades espaciais específicas?	Como a presença estatal varia entre territórios (provisão vs. controle)?	Como indicadores territorializados podem invisibilizar desigualdades internas?
Subjetiva	Quais identidades são produzidas como "público-alvo"? Carente, vulnerável, ameaçador?	Como o desenho prescreve condutas esperadas e trajetórias legítimas?	Como encontros burocráticos atribuem status moral e exigem performances de merecimento?	Como categorias de avaliação reforçam ou deslocam estigmas?

Fonte: elaboração própria a partir de Quijano (2000), Lander (2005), Mignolo (2005), Santos (2007), Maldonado-Torres (2007), Spivak (2010), Bacchi (2009), Lipsky (2010) e Eiró e Lotta (2024).

O Quadro 1 sintetiza a matriz proposta. As linhas correspondem às dimensões analíticas; as colunas, às fases do ciclo. Cada célula formula uma pergunta-guia que orienta a investigação empírica. A matriz não pretende esgotar as possibilidades de análise, mas oferecer um roteiro que permita localizar onde e como mecanismos coloniais se estabilizam na ação estatal. Seu uso pressupõe que as dimensões não operam isoladamente: a colonialidade epistêmica que define o problema na agenda reverbera na colonialidade subjetiva que produz o destinatário na implementação. Por isso, a leitura deve ser tanto horizontal (acompanhando cada dimensão ao longo do ciclo) quanto vertical (observando como as dimensões se articulam em cada fase).

Um exemplo permite ilustrar a operação da matriz. O Programa Bolsa Família, criado em 2004, articula transferência de renda a condicionalidades em saúde e educação. Na dimensão epistêmica, o desenho do programa pressupõe um diagnóstico tecnocrático sobre pobreza como insuficiência de renda e capital humano, deslocando para segundo plano interpretações que enfatizam expropriação histórica, racismo estrutural ou modos de vida não mercantilizados. Na dimensão institucional, o acesso ao benefício depende de cadastramento, verificação periódica e cumprimento de compromissos, instituindo o Estado como mediador necessário entre o sujeito e o direito. Na dimensão territorial, o programa opera por focalização que, embora amplie cobertura, também produz territórios como 'bolsões de pobreza' e pode reforçar estigmas associados a determinadas localidades. Na dimensão subjetiva, as condicionalidades – especialmente aquelas que recaem sobre mulheres como responsáveis pelo cumprimento – produzem expectativas de conduta, scripts de 'boa mãe' e 'família adequada', e exigem performances de merecimento nos encontros com agentes do CRAS. Isso não significa que o programa seja apenas tutelar; há evidências robustas de ganhos materiais e simbólicos para as famílias beneficiárias (REGO; PINZANI, 2013). O ponto analítico é que redistribuição e tutela podem coexistir, e que a matriz permite localizar onde a segunda opera, mesmo quando a primeira é efetiva.

A operação central da matriz consiste em colocar essas dimensões para “correrem” pelo ciclo. Na formação da agenda, por exemplo, o foco recai sobre as disputas que definem o que conta como problema legítimo e o que permanece naturalizado ou invisível, abrindo espaço para a identificação de uma colonialidade epistêmica na própria seleção do problema público. A noção de *hybris* do ponto zero, elaborada por Castro-Gómez, é mobilizada exatamente para indicar a pretensão de neutralidade que sustenta certas formas de problematização e, com isso, de governo. Não se trata de atribuir arrogância individual a agentes específicos, mas de reconhecer estruturas que naturalizam a posição do especialista como aquele que define o que outros necessitam (CASTRO-GÓMEZ, 2005; LANDER, 2005). A partir daí,

torna-se possível observar como hierarquias epistêmicas privilegiam racionalidades técnico-científicas e deslegitimam preocupações e prioridades produzidas por comunidades subalternizadas, traçando linhas de visibilidade que se aproximam do que Santos descreve como pensamento abissal (SANTOS, 2007).

Na formulação, a matriz permite perguntar como alternativas são selecionadas e legitimadas e quais formas de conhecimento são tratadas como evidência suficiente para sustentar instrumentos de intervenção. Aqui, a colonialidade epistêmica tende a reaparecer na forma de modelos presumidos universalmente aplicáveis, ao passo que a colonialidade institucional opera ao estruturar quem participa, com que autoridade, e por quais ritos de validação uma solução se torna aceitável. O resultado frequente é a estabilização de uma assimetria na qual sujeitos afetados participam, quando participam, em registros consultivos, ao mesmo tempo em que especialistas e gestores preservam a prerrogativa de traduzir, enquadrar e decidir. Essa dinâmica se vincula à crítica de Spivak sobre representação, entendida tanto como falar por quanto como re-apresentar sujeitos por meio de categorias que podem reforçar subalternidade (SPIVAK, 2010).

Na implementação, a matriz desloca a atenção para a materialidade burocrática. A literatura sobre burocracias de nível de rua é importante, não para substituir a crítica decolonial, mas para fornecer um ponto de observação privilegiado do modo como regras se tornam interação e como desigualdades se reproduzem em decisões discretas, triagens, classificações e negociações. É nesse nível que a colonialidade institucional e subjetiva tende a se condensar em práticas de controle, suspeição, condicionalidade e enquadramento moral, enquanto a colonialidade territorial se manifesta na forma como a política define recortes de atendimento, prioridades de cobertura e presenças seletivas do Estado no espaço (LIPSKY, 2010; LOTTA & VAZ, 2015; EIRÓ; LOTTA, 2024).

Na avaliação, a matriz enfatiza que critérios de sucesso não são dados naturais. Avaliar envolve julgamentos valorativos e escolhas metodológicas que podem invisibilizar impactos relevantes quando se apoiam em pressupostos desenvolvimentistas, modernizadores ou estritamente economicistas. A crítica de Spivak ajuda a compreender como processos avaliativos podem marginalizar, reinterpretar ou silenciar experiências dos sujeitos afetados quando estas não se conformam às categorias de mensuração disponíveis. Nesse ponto, a matriz autoriza um tipo de pergunta que não é acessória, mas estrutural: quais vozes são consideradas fonte legítima de conhecimento sobre resultados e quais são tratadas como ruído, opinião ou desconhecimento (ARRETCHE, 1998; SPIVAK, 2010).

É nesse encadeamento que a matriz se articula diretamente ao problema das emancipações tuteladas. Quando a política pública produz sujeitos cuja legitimidade depende de reconhecimento por instâncias externas e cujas características são definidas por aquilo que lhes falta em relação a padrões normativos, a dimensão subjetiva deixa de ser um efeito colateral e se torna elemento organizador da intervenção. A matriz permite localizar com precisão onde essa tutela se fabrica. Ela pode aparecer na agenda, quando o problema é descrito como incapacidade dos destinatários; na formulação, quando soluções são desenhadas como correção de condutas; na implementação, quando burocracias operam dispositivos de vigilância e condicionalidade; na avaliação, quando o sucesso é medido por conformidade a padrões estabelecidos fora das experiências vividas. O ponto decisivo é que, ao integrar dimensões e fases, a matriz torna analisável a produção serial de sujeitos tuteláveis, sem reduzir o processo a intenções individuais e sem diluir a crítica em generalidades (MALDONADO-TORRES, 2007; FANON, 2008; SPIVAK, 2010).

Por fim, a matriz não se apresenta apenas como diagnóstico. Ao insistir que injustiça social e injustiça cognitiva se implicam, ela recoloca a descolonização como transformação simultânea das dimensões epistêmica, institucional, territorial e subjetiva, o que exige imaginação política e trabalho coletivo de construção de alternativas, envolvendo atores sociais diversos, comunidades, intelectuais e agentes estatais comprometidos com transformação (SANTOS, 2007; ESCOBAR, 2007; WALSH, 2007).

5. Emancipações tuteladas, produção de sujeitos e recepção das políticas

A seção anterior examinou como a colonialidade se inscreve nas estruturas e categorias das políticas públicas. Cabe agora deslocar a análise para um plano distinto: o da experiência vivida e da recepção. Não se trata de repetir o diagnóstico estrutural, mas de perguntar como sujeitos concretos interpretam, negociam e eventualmente resistem às exigências de conformidade que a tutela impõe. Esse deslocamento é decisivo porque a colonialidade não opera apenas como gramática institucional; ela se realiza – e pode ser contestada – nos encontros cotidianos entre pessoas e Estado.

A análise do poder pastoral oferece uma gramática particularmente útil para compreender por que essa tutela pode ser experimentada como responsabilidade e não como imposição. Na leitura foucaultiana, o pastorado combina uma dimensão individualizante e totalizante, produzindo sujeitos que reconhecem a autoridade do condutor e incorporam sua obediência como parte da própria ética de si (Foucault, 2008). Quando transposta para políticas contemporâneas, essa lógica ajuda a compreender como exigências formalmente justificadas por objetivos protetivos reorganizam a experiência do direito, convertendo-o em percurso condicional e instaurando um regime de vigilância que incentiva a internalização da norma e a autogestão do comportamento segundo expectativas externas (Foucault, 2008; Brasil, 2004).

Cabe, porém, uma precisão. A analítica foucaultiana do poder pastoral foi elaborada a partir de uma genealogia europeia, atenta à constituição do sujeito moderno ocidental. A crítica decolonial, por sua vez, insiste que a modernidade é inseparável da colonialidade e que as tecnologias de governo não operam da mesma forma sobre corpos marcados pela diferença colonial. Articular essas duas tradições exige reconhecer tanto suas afinidades quanto suas tensões. A afinidade está na atenção comum às formas de condução que se apresentam como cuidado e produzem sujeitos governáveis. A tensão está no fato de que, em contextos coloniais e pós-coloniais, a tutela não apenas individualiza e totaliza – como descreveu Foucault –, mas também racializa, territorializa e hierarquiza segundo marcadores que a analítica pastoral, por si só, não captura. Quando falamos em emancipações tuteladas, portanto, não se trata de simplesmente aplicar Foucault ao Sul global, mas de reconhecer que a tutela colonial opera por camadas adicionais de inferiorização ontológica que a genealogia europeia não tematizou. É essa especificidade que justifica a articulação com Quijano, Maldonado-Torres e Spivak: eles nomeiam o que a analítica pastoral deixa na sombra.

É nesse ponto que a matriz de colonialidade das políticas públicas se articula com a noção de emancipações tuteladas de modo operacional. Na dimensão epistêmica, a tutela se consolida quando a pobreza e a vulnerabilidade são definidas a partir de um lugar de autoridade que transforma experiência vivida em dado bruto, a ser reorganizado por categorias externas, estabelecendo uma linha de separação entre o que conta como conhecimento legítimo e o que se torna irrelevante no processo decisório. A ideia de pensamento abissal é mobilizada precisamente para iluminar esse mecanismo, ao indicar que a injustiça social se vincula a uma injustiça cognitiva, na qual saberes situados são desqualificados e permanecem “do outro lado” da inteligibilidade institucional (Santos, 2007).

Na dimensão institucional, a tutela se materializa em dispositivos de mediação que fazem do Estado e de suas burocracias uma passagem obrigatória entre sujeitos e direitos. O argumento de Quijano sobre a colonialidade do poder, ancorada na classificação racial e na constituição histórica de estruturas estatais modernas, orienta a hipótese de que instituições não operam como aparatos neutros e que mesmo formas universalistas podem reproduzir tratamentos diferenciados, especialmente quando categorias administrativas estabilizam desigualdades e autorizam regimes distintos de vigilância e sanção (Quijano, 2000; Quijano, 2009).

Na dimensão subjetiva, a tutela aparece como fabricação de identidades administrativas. O sujeito é constituído como carente, vulnerável ou ameaçador, e essa constituição não é meramente simbólica, porque organiza trajetórias concretas de acesso, permanência e exclusão. Ao remeter à crítica de Spivak, a matriz chama atenção para o modo como a fala do subalterno pode ser bloqueada não pela ausência de voz, mas pelo enquadramento institucional que determina previamente o que pode ser dito e ouvido como válido (Spivak, 2010). É exatamente por isso que, em políticas com forte componente de condicionalidade e triagem, a questão analítica não se esgota em saber se o instrumento “funciona”, mas em compreender que tipo de sujeito ele requer, pressupõe e produz para que seu funcionamento seja possível (Mignolo, 2005; Spivak, 2010).

A dimensão territorial, por sua vez, permite observar que tutela e colonialidade também operam pela produção seletiva de presenças estatais, em que determinados territórios são mais frequentemente associados à necessidade de controle, correção e vigilância do que à garantia substantiva de direitos. A matriz formula essa hipótese ao indicar que a colonialidade produz territorialidades como exterioridades constitutivas da própria modernidade estatal, o que ajuda a compreender por que certas populações experienciam o Estado menos como provedor e mais como instância de inspeção e julgamento (Mignolo, 2005).

Para sustentar empiricamente essa discussão, é relevante deslocar a análise do desenho formal da política para os efeitos dos encontros burocráticos e para a recepção da política por aqueles que são atingidos por ela. A noção de encontros burocráticos enfatiza que a interação cotidiana com agentes estatais tem eficácia simbólica e produz efeitos de subjetivação, interferindo no sentido de pertencimento e na definição que os próprios sujeitos constroem sobre seu valor e seu lugar no espaço social. Ao recuperar a ideia de que organizações governamentais são processadoras de pessoas e atribuem status público a seus usuários, a análise recoloca o problema da tutela no nível da experiência, onde ela pode assumir a forma de humilhação, demora, desamparo ou, em outros contextos, de acolhimento e reconhecimento (Pires, 2020).

O enfoque da recepção, por sua vez, reforça a necessidade de considerar como políticas se tornam reais socialmente quando são apropriadas, contornadas, recusadas ou internalizadas por indivíduos em seus contextos. Ao insistir que os efeitos de uma política não podem ser compreendidos apenas por declarações oficiais e instrumentos formais, mas também pelo modo como as pessoas a percebem e fazem uso dela, esse enfoque desloca o “lugar” do objeto política pública e torna a experiência um componente constitutivo da própria política, não uma distorção do que ela seria “de fato” (Revillard, 2024). Isso abre um campo de observação diretamente conectado às emancipações tuteladas, porque permite investigar como sujeitos interpretam condicionalidades como ajuda, favor, direito ou ameaça, e como essas interpretações condicionam práticas de adesão, silêncio, resistência ou adaptação no cotidiano (Revillard, 2024).

Assim, a articulação entre matriz de colonialidade, encontros burocráticos e recepção permite formular uma hipótese forte para o argumento do artigo. A tutela não é um desvio ocasional de políticas bem-intencionadas, mas um

modo recorrente de governar populações subalternizadas, sustentado por hierarquias epistêmicas, por dispositivos institucionais de mediação e sanção, por territorialidades produzidas como problema e por processos de subjetivação que redefinem o que significa ser titular de direitos. Ao mesmo tempo, essa articulação impede um fechamento determinista, porque, ao colocar a experiência e a recepção no centro, ela permite observar brechas, deslocamentos e resistências, sem transformar essas brechas em idealizações. É nesse sentido que a matriz, assumida como intervenção teórico-política e não como técnica neutra, se torna um instrumento capaz de organizar criticamente a análise e de orientar a imaginação de alternativas, em diálogo com a exigência de transformar simultaneamente dimensões epistêmicas, institucionais, territoriais e subjetivas das políticas públicas (Walsh, 2007; Maldonado-Torres, 2007; Santos, 2007).

6. Implicações e agenda de pesquisa

A articulação entre emancipações tuteladas e colonialidade das políticas públicas produz um deslocamento analítico com implicações diretas para a pesquisa empírica. O primeiro deslocamento é metodológico. Se a política é tomada como regime de representação do problema, como propõe Bacchi (2009), então a análise não pode começar pelo instrumento já estabilizado, como se ele fosse mera resposta a necessidades dadas. Ela precisa acompanhar o processo pelo qual um problema se torna governável e, nesse movimento, observar quais sujeitos são produzidos como destinatários legítimos, quais condutas são esperadas e quais formas de vida permanecem ilegíveis. Esse procedimento exige reconstruir os enunciados do problema, seus pressupostos morais e suas formas de evidência, situando-os nas hierarquias epistêmicas que a crítica decolonial descreve como constitutivas da modernidade (QUIJANO, 2000; LANDER, 2005; MIGNOLO, 2005).

O segundo deslocamento é substantivo e recai sobre o locus privilegiado de observação. Em políticas marcadas por condicionalidades, triagens e provas de merecimento, a tutela se organiza menos como um atributo formal do desenho e mais como prática que se realiza na mediação cotidiana. A sociologia da implementação já mostrou, de modo consistente, que a política se faz no encontro, na discricionariedade e na tradução situada de regras gerais, o que torna indispensável observar rotinas e interações, e não apenas documentos normativos (LIPSKY, 2010). Ao lado disso, a literatura recente sobre burocracias implementadoras reforça que desigualdades não são apenas “contexto” da política, mas podem ser reproduzidas por seus próprios mecanismos ordinários, sobretudo quando classificações, julgamentos e filtros definem acessos diferenciais a direitos (EIRÓ; LOTTA, 2024). A matriz de colonialidade, ao organizar dimensões epistêmica, institucional, territorial e subjetiva ao longo do ciclo, permite tratar essas práticas como expressão de racionalidades mais amplas, e não como ruídos contingentes da ponta.

A agenda de pesquisa que se abre a partir daí pode ser formulada sem transformar a crítica em checklist. Um eixo consiste em investigar a colonialidade epistêmica como mecanismo de estabilização de diagnósticos e de regimes de prova. Nessa direção, importa examinar quais saberes são reconhecidos como evidência, como a neutralidade técnica é mobilizada e quais experiências são descartadas como particularismo, insuficiência cognitiva ou mera narrativa. A crítica ao universalismo e a defesa de uma ecologia de saberes fornecem referências para pensar esse problema no interior do campo das políticas, sobretudo quando métricas e categorias são tratadas como se não carregassem escolhas normativas (SANTOS, 2007; LANDER, 2005). Um segundo eixo recai sobre a colonialidade institucional, isto é, sobre os arranjos que transformam direitos em trajetórias condicionais e produzem dependência de mediações, com efeitos duráveis sobre autonomia e reconhecimento. Um terceiro eixo aborda a colonialidade territorial, atentando para a forma como políticas produzem espacialidades governáveis e distribuem presenças estatais de modo desigual, frequentemente articuladas a regimes seletivos de controle. Por fim, um quarto eixo examina a colonialidade subjetiva, observando como categorias administrativas produzem sujeitos como carentes, vulneráveis ou ameaçadores e como essas categorias se vinculam a exigências de performance institucional, com implicações para a possibilidade de fala e reconhecimento (MALDONADO-TORRES, 2007; SPIVAK, 2010).

Esses eixos implicam escolhas de método coerentes com o objeto. A análise documental é necessária para reconstituir a gramática do problema e do instrumento, mas é insuficiente se não for combinada com observação de implementação, entrevistas com agentes e destinatários, e reconstrução de trajetórias administrativas, de modo a captar como classificações operam na prática. Quando a política tem linguagem emancipatória e práticas tutelares, a diferença entre norma e experiência não deve ser tratada como desvio a corrigir, mas como dado analítico central. A recepção, nesse sentido, não é apêndice interpretativo. Ela é parte constitutiva da política como forma social, pois torna observável como sujeitos negociam, contornam, incorporam ou resistem às exigências de conformidade. Ao recolocar a experiência no centro, a pesquisa evita tanto a idealização do destinatário quanto a romantização da resistência, mantendo a atenção nas condições institucionais que definem o campo do possível.

A agenda também tem implicações normativas, ainda que o artigo não se proponha como manual de reforma. Se a colonialidade se manifesta como hierarquia de saber e como produção de sujeitos tuteláveis, então políticas comprometidas com redução de desigualdades precisam ser avaliadas também por seus regimes de mediação e

reconhecimento, e não apenas por seus indicadores de resultado. Isso não equivale a rejeitar redistribuição. Equivale a reconhecer que redistribuição pode coexistir com tutela e que, por isso, a democratização de políticas envolve disputar regimes de verdade, ampliar condições de participação que não sejam meramente consultivas e reduzir a distância entre quem define o problema e quem vive suas consequências. As advertências sobre confluências perversas e deslocamentos de sentido são úteis para evitar que léxicos de cidadania e participação se tornem compatíveis com racionalidades que preservam assimetrias, ainda que sob a forma de inclusão administrada (DAGNINO, 2004). Em chave decolonial, esse movimento exige atenção às condições de inteligibilidade e à pluralidade de saberes, sem converter diferença em adereço e sem tratar territórios e experiências como matéria a ser apenas traduzida por especialistas (WALSH, 2007; RIVERA CUSICANQUI, 2010; SANTOS, 2007).

7. Conclusão

Este artigo partiu da hipótese de que emancipações tuteladas não são uma anomalia periférica das políticas públicas, mas um modo recorrente de governar populações subalternizadas em sociedades marcadas por desigualdades persistentes. A tutela se torna inteligível quando a emancipação é convertida em horizonte condicional, administrado por mediações que definem critérios de legibilidade, mérito e conformidade. Ao articular essa categoria à tradição decolonial, o argumento desloca a análise de políticas do terreno estrito dos resultados para um problema mais fundamental, o modo como o Estado produz sujeitos governáveis e organiza regimes de visibilidade e reconhecimento (BACCHI, 2009; QUIJANO, 2000; LANDER, 2005; MIGNOLO, 2005).

A contribuição central consistiu em propor uma matriz analítica capaz de localizar mecanismos de colonialidade ao longo do ciclo de políticas públicas, distinguindo dimensões epistêmica, institucional, territorial e subjetiva. Essa matriz não pretende oferecer neutralidade metodológica, mas um enquadramento crítico que evita tanto a denúncia genérica quanto a redução da colonialidade a um atributo externo. Ela torna observável como hierarquias epistêmicas definem o que conta como problema e evidência, como mediações institucionais transformam direitos em trajetórias condicionais, como territorialidades são governadas por presenças seletivas do Estado e como identidades administrativas produzem destinatários como carentes, vulneráveis ou ameaçadores (SANTOS, 2007; MALDONADO-TORRES, 2007; SPIVAK, 2010). Ao fazer esse movimento, a matriz permite compreender que a tutela pode coexistir com ganhos redistributivos, sem que esses ganhos dissolvam a assimetria de reconhecimento que atravessa a experiência cotidiana da política.

Um efeito teórico relevante desse percurso é recolocar a implementação e a experiência no centro da análise, sem tratá-las como mero desvio entre norma e prática. A política se realiza em encontros e decisões situadas, em rotinas de triagem, classificação e vigilância que produzem efeitos de subjetivação e podem reproduzir desigualdades por meios ordinários, inclusive quando os objetivos declarados são inclusivos (LIPSKY, 2010; EIRÓ; LOTTA, 2024). A aproximação com a crítica decolonial reforça que esses mecanismos não são apenas administrativos. Eles se apoiam em regimes de verdade e em hierarquias de humanidade que regulam quem pode falar, quem é crível e quem se torna objeto legítimo de condução, o que recoloca o problema do subalterno e da representação no interior das práticas estatais contemporâneas (SPIVAK, 2010; QUIJANO, 2000).

Por fim, a articulação proposta tem implicações para pesquisa e para crítica institucional. Ela sugere que políticas comprometidas com redução de desigualdades devem ser examinadas também por seus regimes de mediação, suas gramáticas de merecimento e suas condições de reconhecimento, e não apenas por indicadores de desempenho. Isso não implica recusar a redistribuição, mas reconhecer que redistribuição pode operar sob tutela e, portanto, que democratização e descolonização exigem disputar regimes de saber, ampliar condições efetivas de participação e reduzir a distância entre aqueles que definem o problema e aqueles que vivem suas consequências, evitando que léxicos de cidadania e participação sejam absorvidos por racionalidades que preservam assimetrias sob a forma de inclusão administrada (DAGNINO, 2004; SANTOS, 2007; WALSH, 2007; RIVERA CUSICANQUI, 2010).

Referências

ARRETCHE, Marta. Tendências no estudo sobre avaliação. In: RICO, Elizabeth Melo (org.). Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1998. p. 29-39.

BACCHI, Carol. Analysing policy: what's the problem represented to be? Frenchs Forest: Pearson, 2009.

BRASIL. Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 12 jan. 2004.

CARLOTO, Cássia Maria; MARIANO, Silvana Aparecida. Gênero e combate à pobreza: Programa Bolsa Família. Estudos Feministas, Florianópolis, v. 17, n. 3, p. 901-911, 2009.

- CARNEIRO, Sueli. A construção do outro como não-ser como fundamento do ser. 2005. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.
- CASTRO-GÓMEZ, Santiago. La hybris del punto cero: ciencia, raza e ilustración en la Nueva Granada (1750-1816). Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, 2005.
- DAGNINO, Evelina. Confluência perversa, deslocamentos de sentido, crise discursiva. In: GRIMSON, Alejandro (org.). La cultura en las crisis latinoamericanas. Buenos Aires: CLACSO, 2004. p. 195-216.
- DUBOIS, Vincent. La vie au guichet: relation administrative et traitement de la misère. Paris: Économica, 1999.
- DUBOIS, Vincent. Classes subalternas e instituições públicas. Boletim de Análise Político-Institucional, n. 35, p. 9-18, 2023.
- DUSSEL, Enrique. 1492: o encobrimento do outro: a origem do mito da modernidade. Petrópolis: Vozes, 1993.
- EIRÓ, Flávio; LOTTA, Gabriela. On the frontline of global inequalities: a decolonial approach to the study of street-level bureaucracies. Journal of Public Administration Research and Theory, v. 34, n. 1, p. 67-79, 2024.
- ESCOBAR, Arturo. La invención del Tercer Mundo: construcción y desconstrucción del desarrollo. Caracas: Fundación Editorial el perro y la rana, 2007.
- FANON, Frantz. Pele negra, máscaras brancas. Salvador: EDUFBA, 2008.
- FOUCAULT, Michel. Segurança, território, população: curso no Collège de France (1977-1978). São Paulo: Martins Fontes, 2008.
- GONZÁLEZ CASANOVA, Pablo. La democracia en México. México: Ediciones Era, 1965.
- GONZALEZ, Lélia. Racismo e sexismo na cultura brasileira. Revista Ciências Sociais Hoje, p. 223-244, 1984.
- HASENFELD, Yeheskel. People processing organizations: an exchange approach. American Sociological Review, v. 37, n. 3, p. 256-263, 1972.
- HOWLETT, Michael; RAMESH, M.; PERL, Anthony. Política pública: seus ciclos e subsistemas. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.
- LANDER, Edgardo (org.). A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais. Perspectivas latino-americanas. Buenos Aires: CLACSO, 2005.
- LIPSKY, Michael. Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services. New York: Russell Sage Foundation, 2010.
- LOTTA, Gabriela Spanghero; VAZ, José Carlos. Arranjos institucionais de políticas públicas: aprendizados a partir de casos do Brasil. Revista do Serviço Público, Brasília, v. 66, n. 2, p. 171-194, 2015.
- MALDONADO-TORRES, Nelson. On the coloniality of being: contributions to the development of a concept. Cultural Studies, v. 21, n. 2-3, p. 240-270, 2007.
- 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.
- NASCIMENTO, Abdias. O genocídio do negro brasileiro: processo de um racismo mascarado. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

- 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.
- PIRES, André. Afinal, para que servem as condicionalidades em educação do Programa Bolsa Família? *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, Rio de Janeiro, v. 21, n. 80, p. 513-532, jul./set. 2013.
- PIRES, Roberto Rocha C. Encontros burocráticos e suas reverberações simbólicas: uma exploração das experiências de interação cotidiana com agentes do Estado. *Boletim de Análise Político-Institucional*, n. 23, p. 38-47, jun. 2020.
- PORTO-GONÇALVES, Carlos Walter. *A globalização da natureza e a natureza da globalização*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.
- QUIJANO, Aníbal. Colonialidade do poder e classificação social. In: SANTOS, Boaventura de Sousa; MENESES, Maria Paula (org.). *Epistemologias do Sul*. Coimbra: Almedina, 2009. p. 73-118.
- QUIJANO, Aníbal. Coloniality of power, eurocentrism, and Latin America. *Nepantla: Views from South*, v. 1, n. 3, p. 533-580, 2000.
- REGO, Walquiria Leão; PINZANI, Alessandro. Liberdade, dinheiro e autonomia: o caso da Bolsa Família. *Política & Sociedade*, v. 12, n. 23, p. 57-80, abr. 2013.
- REVILLARD, Anne. How people experience policies. In: SAGER, Fritz; MAVROT, Céline; KEISER, Lael R. (eds.). *Handbook of public policy implementation*. Cheltenham: Edward Elgar, 2024. p. 494-505.
- RIVERA CUSICANQUI, Silvia. *Ch'ixinakax utxiwa: una reflexión sobre prácticas y discursos descolonizadores*. Buenos Aires: Tinta Limón, 2010.
- ROLNIK, Raquel. *Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças*. São Paulo: Boitempo, 2015.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. Para além do pensamento abissal: das linhas globais a uma ecologia de saberes. *Novos Estudos CEBRAP*, n. 79, p. 71-94, 2007.
- SECCHI, Leonardo. *Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.
- SIBLOT, Yasmine. *Faire valoir ses droits au quotidien: les services publics dans les quartiers populaires*. Paris: Presses de Sciences Po, 2006.
- SPIVAK, Gayatri Chakravorty. *Pode o subalterno falar?* Tradução de Sandra Regina Goulart Almeida; Marcos Pereira Feitosa; André Pereira Feitosa. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2010.
- WALSH, Catherine. Interculturalidad y colonialidad del poder: un pensamiento y posicionamiento “otro” desde la diferencia colonial. In: CASTRO-GÓMEZ, Santiago;
- GROSFOGUEL, Ramón (eds.). *El giro decolonial: reflexiones para una diversidad epistémica más allá del capitalismo global*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores, 2007. p. 47-62.