



INSTITUTO BRASILEIRO
DE ENSINO, DESENVOLVIMENTO
E PESQUISA

MACP-PP

MÉTODO DE ANÁLISE CRÍTICA
DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Emmanuel Brasil

IDP

SÃO PAULO

2026

MACP-PP

método de análise crítica das políticas públicas

Emmanuel Brasil

*Doutor em Estudos Comparados sobre as Américas pela Universidade de Brasília (UnB).
Coordenador-Executivo do Mestrado Profissional em Gestão e Políticas Públicas do IDP.
Coordenador-Geral do Venas Abiertas — Núcleo de Estudos e Pesquisas em
Colonialidade, Epistemologias e Estado.*

IDP · SÃO PAULO · 2026

Dados da publicação

© 2026 Emmanuel Brasil

Esta obra está licenciada com uma Licença Creative Commons Atribuição-NãoComercial-Compartilhável 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0). Para ver uma cópia desta licença, visite creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/deed.pt_BR.

É permitida a reprodução parcial ou total desta obra para fins não comerciais, desde que citada a fonte e mantidas as condições da licença. Caso seja remixada, adaptada ou utilizada como base para obras derivadas, estas devem ser licenciadas sob a mesma licença ou licença compatível.

Código de catalogação na publicação – CIP

B823m Brasil, Emmanuel de Nazareth

MACP-PP: método de análise crítica das políticas públicas / Emmanuel de Nazareth Brasil. — São Paulo: Instituto Brasileiro Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, 2026.

62 f. : il. color.
Inclui bibliografia.

ISBN 978-65-87546-52-0

1.Políticas públicas - Brasil. 2. Avaliação de políticas públicas.
I.Título.

CDD 320.6

Elaborada por Natália Bianca Mascarenhas Puricelli – CRB 1/3439

Créditos institucionais

Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP)

Mestrado Profissional em Gestão e Políticas Públicas (MPGPP)

Venas Abiertas — Núcleo de Estudos e Pesquisas em Colonialidade, Epistemologias e Estado

Créditos técnicos

Projeto gráfico, diagramação, revisão e normalização: do autor.

Contato

Venas Abiertas — IDP, São Paulo, SP

Sumário

Apresentação	1
1. Introdução	4
2. Limites analíticos das abordagens tradicionais e contribuições das perspectivas críticas	8
2.1 O predomínio da racionalidade técnico-instrumental	8
2.2 A virada crítica nas políticas públicas.....	12
3. Colonialidade das políticas públicas como problema analítico ..	17
4. O MACP-PP: estrutura metodológica	22
4.1 Pressupostos metodológicos.....	23
4.2 Unidade de análise	25
4.3 Etapas do método	26
4.4 Técnicas compatíveis	29
5. Aplicação ilustrativa e materiais complementares	30
6. Considerações finais	36
Referências	40
Anexo A: Caderno metodológico da NAPP	43
O que é uma NAPP.....	43
Diferenças em relação ao policy brief.....	44
Quando utilizar a NAPP	44
O que a NAPP não é	45
Estrutura da NAPP em seis seções	45
Seção 1. Problema público analisado.....	45
Seção 2. Construção institucional do problema	46
Seção 3. Regimes de evidência e elegibilidade.....	46
Seção 4. Implementação e mediações burocráticas	47
Seção 5. Produção de sujeitos e subjetivação.....	47

Seção 6. Questões estratégicas para gestão pública.....	48
Cinco deslizamentos analíticos a evitar	48
Checklist de qualidade analítica	49
Organização das fontes	50
A NAPP como instrumento de análise aplicada.....	50
Anexo B: NAPP aplicada ao Cadastro Único	51
1. Problema público analisado	51
2. Construção institucional do problema.....	52
3. Regimes de evidência e critérios de elegibilidade.....	52
4. Mediações institucionais e implementação	53
5. Produção de sujeitos e efeitos de subjetivação.....	54
6. Questões estratégicas para gestão pública.....	55
Referências documentais analisadas	55

Apresentação

Políticas públicas são frequentemente analisadas como respostas estatais a problemas previamente identificados. Essa forma de leitura produziu contribuições importantes para a compreensão dos processos de formulação, implementação e avaliação, mas também consolidou uma tendência recorrente no campo. Os problemas aparecem como dados da realidade, os sujeitos como destinatários preexistentes da ação estatal e os instrumentos como mecanismos técnicos de intervenção. Menor atenção costuma ser dedicada aos processos pelos quais determinados fenômenos se tornam inteligíveis como problemas públicos, determinadas populações passam a ser reconhecidas como públicos-alvo legítimos e determinadas formas de conhecimento adquirem o estatuto de evidência.

As abordagens interpretativas e críticas das políticas públicas produziram deslocamentos importantes diante dessa tradição. Ao longo das últimas décadas, autores vinculados aos *Critical Policy Studies*, à análise interpretativa, aos estudos sobre implementação e às perspectivas pós-positivistas mostraram que políticas públicas não apenas respondem a problemas. Elas participam ativamente da produção dos problemas que afirmam enfrentar, das categorias que utilizam para descrever a realidade social e dos sujeitos que passam a administrar. Ainda assim, permanece relativamente limitada a existência de protocolos metodológicos capazes de transformar essas contribuições em procedimentos sistemáticos de investigação empírica.

Este material nasce dessa preocupação. O Método de Análise Crítica e Colonialidade das Políticas Públicas (MACP-PP) foi desenvolvido como uma proposta de operacionalização analítica voltada à investigação de como políticas públicas produzem problemas, sujeitos, classificações, regimes de evidência e formas de reconhecimento institucional. A proposta articula contribuições da problematização, da construção social dos públicos, dos estudos sobre instrumentos de ação pública, da análise da implementação e da crítica da colonialidade, reunindo esses elementos em uma arquitetura metodológica aplicável à pesquisa empírica e ao trabalho profissional.

O método foi desenvolvido no âmbito do Venas Abiertas — Núcleo de Estudos e Pesquisas em Colonialidade, Epistemologias e Estado, a partir de pesquisas dedicadas à análise das formas contemporâneas de produção estatal do social em contextos latino-americanos. Sua formulação parte da hipótese de que a colonialidade não constitui apenas um tema adicional de investigação, mas uma racionalidade que atravessa a construção dos problemas públicos, os regimes de classificação administrativa, as formas de produção da evidência e as práticas cotidianas de implementação.

A obra está organizada em três partes complementares. O ensaio que compõe o corpo principal do material apresenta os fundamentos teóricos e metodológicos do MACP-PP, discute seus pressupostos, descreve suas etapas analíticas e demonstra sua aplicação a partir do Cadastro Único para Programas Sociais. O Anexo A reúne o caderno metodológico da Nota Analítica de Política Pública (NAPP), instrumento desenvolvido para apoiar a utilização do método em pesquisas aplicadas, relatórios técnicos e trabalhos acadêmicos. O Anexo B apresenta uma aplicação demonstrativa da NAPP ao Cadastro Único, permitindo visualizar como as categorias analíticas

propostas pelo método podem ser mobilizadas em um objeto empírico concreto.

Mais do que oferecer respostas definitivas, este material procura abrir uma agenda de investigação. O MACP-PP deve ser compreendido como proposta metodológica em desenvolvimento, sujeita a refinamentos, críticas e reformulações decorrentes de sua aplicação a novos objetos e contextos. Sua relevância dependerá menos da coerência interna aqui apresentada do que de sua capacidade de produzir leituras empiricamente consistentes, teoricamente densas e metodologicamente úteis para pesquisadores, estudantes, gestores e profissionais interessados em compreender como as políticas públicas participam da produção contemporânea do mundo social.

1.

Introdução

O campo das políticas públicas consolidou, nas últimas décadas, um repertório analítico voltado à compreensão dos processos de formulação, implementação e avaliação da ação estatal. Diferentes tradições contribuíram para o desenvolvimento de instrumentos metodológicos e categorias analíticas capazes de examinar dinâmicas decisórias, capacidades institucionais, desenho de programas, coordenação federativa e mecanismos de avaliação. No contexto brasileiro, essa consolidação esteve associada tanto à institucionalização da *policy analysis* quanto à ampliação dos estudos sobre burocracia, implementação, capacidades estatais e instrumentos de gestão pública (Frey, 2000; Secchi, 2013; Howlett, Ramesh e Perl, 2013).

Apesar das diferenças internas, essas abordagens compartilharam, em larga medida, uma compreensão das políticas públicas como respostas formuladas pelo Estado diante de problemas previamente identificáveis e passíveis de tratamento técnico. Mesmo quando reconhecem conflitos distributivos, limitações institucionais ou disputas federativas, tais perspectivas tendem a tomar o problema público como dado analítico relativamente estável, voltando-se prioritariamente para a eficiência dos instrumentos, a coordenação decisória ou os resultados da intervenção estatal. As formas pelas quais esses próprios problemas são produzidos, nomeados e

estabilizados institucionalmente tendem a permanecer em segundo plano.

A partir das últimas décadas do século XX, diferentes perspectivas críticas passaram a tensionar esse enquadramento. O deslocamento promovido pelas abordagens interpretativas, pela *Critical Policy Studies* e pelos estudos sobre problematização redefiniu o modo como políticas públicas passam a ser analisadas (Yanow, 2000; Fischer, 2003; Bacchi, 2009). Em vez de respostas técnicas a problemas objetivos, políticas passam a ser tratadas como processos de produção de sentidos, categorias sociais, regimes classificatórios e formas de reconhecimento institucional. A atenção analítica desloca-se dos resultados formais das políticas para os modos pelos quais determinados fenômenos se tornam inteligíveis como problemas públicos e determinados grupos passam a ser reconhecidos como públicos-alvo legítimos.

Esses avanços não eliminam, porém, uma lacuna metodológica importante no interior das abordagens críticas das políticas públicas. O problema não reside na ausência de interpretações sobre Estado, poder, classificação ou produção de desigualdades. O desafio está na dificuldade de converter essas contribuições em protocolos sistemáticos de investigação empírica capazes de articular problematização, construção de públicos, instrumentos administrativos, regimes de evidência e práticas de implementação de forma metodologicamente integrada. Em parte da literatura recente, análises críticas permanecem concentradas em textos normativos ou em discursos oficiais, com menor atenção às materialidades administrativas, aos dispositivos classificatórios e às mediações institucionais que tornam a política operacional.

Parte dessa dificuldade decorre da própria institucionalização das perspectivas críticas. Rönnblom e Edwards (2025), ao revisitar os usos recentes da abordagem WPR, observam que parte da produção contemporânea converteu a problematização em procedimento analítico relativamente padronizado, reduzindo a densidade epistemológica originalmente presente na proposta de Bacchi. Boullosa, Paul e Smith-Carrier (2023) chamam a atenção para hierarquias epistêmicas persistentes que organizam a produção internacional do conhecimento em políticas públicas, marginalizando saberes produzidos em contextos periféricos. Ahmed (2024) e Rahman e Kazmi (2024) argumentam que parte importante das abordagens críticas continua tratando a colonialidade como tema adicional de análise, e não como racionalidade constitutiva das próprias formas de produção do conhecimento, classificação estatal e organização da intervenção pública.

É nessa condição que o presente ensaio propõe o Método de Análise Crítica e Colonialidade das Políticas Públicas (MACP-PP), protocolo interpretativo voltado à investigação de como políticas públicas constroem problemas, produzem sujeitos, organizam regimes de evidência e distribuem formas de reconhecimento estatal em contextos atravessados pela colonialidade. O método dialoga com abordagens de problematização, especialmente com a contribuição de Carol Bacchi, e amplia sua operacionalização ao articular instrumentos administrativos, regimes classificatórios, práticas de implementação e as dimensões epistêmica, institucional, territorial e subjetiva da colonialidade das políticas públicas.

O objetivo do ensaio não consiste em propor modelo universal de análise das políticas públicas, tampouco em substituir tradições metodológicas já consolidadas. A proposta oferece protocolo analítico

aplicável à pesquisa empírica, à formação acadêmica, à elaboração de relatórios técnicos conclusivos e à produção de Notas Analíticas de Política Pública (NAPP), articulando problematização, construção social dos públicos, instrumentos de ação estatal, regimes de evidência, implementação e colonialidade das políticas públicas. O método busca, com isso, aproximar crítica e operacionalização analítica em contextos latino-americanos marcados por desigualdade estrutural, hierarquias epistêmicas e formas persistentes de produção estatal da alteridade.

O ensaio está organizado em cinco seções. A primeira discute os limites analíticos das abordagens tradicionais e as contribuições das perspectivas críticas para o campo das políticas públicas. A segunda apresenta a colonialidade das políticas públicas como problema analítico e sistematiza suas dimensões centrais. A terceira desenvolve a estrutura metodológica do MACP-PP, suas etapas analíticas e possibilidades de aplicação empírica. A quarta apresenta uma aplicação ilustrativa do método a partir do Cadastro Único. As considerações finais discutem as potencialidades e os limites da proposta.

2.

Limites analíticos das abordagens tradicionais e contribuições das perspectivas críticas

2.1 O predomínio da racionalidade técnico-instrumental

A consolidação do campo das políticas públicas esteve associada ao desenvolvimento de instrumentos analíticos voltados à racionalização da ação estatal. A expansão da *policy analysis*, sobretudo a partir da segunda metade do século XX, produziu um repertório metodológico orientado pela identificação de problemas, seleção de alternativas, implementação de soluções e avaliação de resultados. Ainda que diferentes tradições tenham atribuído pesos distintos às variáveis institucionais, econômicas ou políticas, prevaleceu uma compreensão relativamente partilhada das políticas públicas como respostas formuladas pelo Estado diante de problemas previamente identificáveis e passíveis de tratamento técnico.

Essa racionalidade técnico-instrumental organizou parte da literatura clássica e contemporânea do campo. Modelos derivados do *policy cycle* contribuíram para estabilizar uma leitura sequencial da política pública, estruturada em etapas relativamente distinguíveis de agenda, formulação, decisão, implementação e avaliação (Howlett, Ramesh e Perl, 2013). No contexto brasileiro, essa tradição encontrou

forte difusão nos trabalhos introdutórios e de sistematização da *policy analysis*, contribuindo para a institucionalização do campo e para a consolidação de instrumentos voltados à gestão pública, à coordenação estatal e à avaliação de desempenho (Frey, 2000; Secchi, 2013).

Mesmo quando reconhecem a presença de conflito político, restrições institucionais ou limitações administrativas, essas abordagens tendem a preservar uma distinção relativamente estável entre problema e solução. O problema aparece como realidade prévia à intervenção estatal, e a política pública surge como mecanismo voltado à sua correção, mitigação ou administração. A qualidade analítica da política costuma ser aferida pela adequação dos instrumentos utilizados, pela eficiência da implementação ou pela capacidade de produzir resultados mensuráveis. A própria noção de política pública informada por evidências frequentemente se estrutura a partir dessa lógica, voltando a centralidade analítica para a identificação de instrumentos considerados mais eficazes diante de objetivos previamente definidos.

Esse movimento foi reforçado pela expansão contemporânea dos regimes de avaliação, monitoramento e mensuração. Indicadores, métricas de desempenho, modelos estatísticos e dispositivos de gestão por resultados passaram a ocupar posição crescente na legitimação das decisões públicas. Como observa Head (2008), a política baseada em evidências consolidou-se menos como simples articulação entre conhecimento científico e decisões governamentais e mais como racionalidade administrativa que procura estabilizar formas específicas de validação institucional da intervenção estatal. A própria ideia de “evidência”, nesse contexto, tende a aparecer associada a

critérios de mensuração, comparabilidade e previsibilidade, frequentemente tratados como tecnicamente neutros.

Parte das críticas recentes a essa racionalidade não se dirige à utilização de evidências, indicadores ou mecanismos de avaliação em si, mas à naturalização das condições políticas, epistemológicas e institucionais que definem quais conhecimentos passam a contar como evidência legítima. Parkhurst (2017) argumenta que a política baseada em evidências frequentemente desloca debates normativos e distributivos para o terreno aparentemente neutro da expertise técnica, obscurecendo disputas sobre valores, interesses e formas de reconhecimento social. Regimes de evidência podem, em vez de eliminar conflitos políticos, reorganizá-los em linguagens administrativas que estabilizam determinadas interpretações do social como tecnicamente objetivas.

Investigação recente sobre a governança da inteligência artificial ilustra esse mecanismo em outro registro. Saari e Mügge (2026) analisam como frameworks de risk management organizam contemporaneamente a regulação da inteligência artificial nos Estados Unidos e na União Europeia, estabilizando um repertório específico de problematização, mensuração e mitigação. Os autores argumentam que a gestão de risco, longe de funcionar como ferramenta tecnicamente neutra, define quais preocupações sociais podem ser reconhecidas como problemas legítimos de política pública, quais formas de conhecimento contam como mensuração válida e quais respostas institucionais aparecem como possíveis. A discussão sobre risco circunscreve, dessa forma, o campo do que pode ser politicamente disputado, reorganizando conflitos sociais em linguagens administrativas que se apresentam como universais e objetivas. O argumento mostra que a crítica das racionalidades técnico-

instrumentais não depende necessariamente do registro decolonial: em terrenos distantes da agenda colonial latino-americana, ferramentas administrativas supostamente neutras realizam, com igual intensidade, processos de classificação, exclusão e estabilização interpretativa.

No interior dessa racionalidade técnico-instrumental, a própria produção estatal do problema tende a permanecer relativamente invisibilizada. Categorias administrativas, critérios de elegibilidade, definições de vulnerabilidade e mecanismos classificatórios aparecem frequentemente como instrumentos neutros de identificação da realidade social, e não como dispositivos que participam ativamente da produção dessa realidade. A política pública é analisada prioritariamente por sua capacidade de responder a problemas já dados, enquanto os processos pelos quais determinados fenômenos se tornam inteligíveis como problemas públicos legítimos permanecem em segundo plano.

Essa inflexão é relevante em contextos marcados por desigualdades estruturais e por formas persistentes de classificação diferencial da população. Em sociedades atravessadas por hierarquias raciais, territoriais e institucionais historicamente sedimentadas, a definição do que constitui um problema público, de quem deve ser reconhecido como público-alvo legítimo e de quais evidências podem fundamentar a intervenção estatal dificilmente pode ser tratada como procedimento exclusivamente técnico. As perspectivas críticas das políticas públicas produzem, nesse ponto, deslocamentos importantes no interior do campo.

2.2 A virada crítica nas políticas públicas

A partir das últimas décadas do século XX, diferentes correntes questionaram os pressupostos epistemológicos que sustentavam a racionalidade técnico-instrumental dominante no campo das políticas públicas. Esse movimento não produziu uma escola única ou homogênea, articulando abordagens interpretativas, pós-positivistas e críticas que deslocaram a análise das políticas públicas da busca por soluções eficientes para a investigação dos processos pelos quais problemas, sujeitos e formas de intervenção são produzidos institucionalmente. Em vez de tomar categorias administrativas, indicadores ou diagnósticos como representações neutras da realidade social, essas perspectivas passaram a tratá-los como construções políticas atravessadas por disputas de sentido, relações de poder e regimes de legitimidade.

A contribuição de Carol Bacchi tornou-se particularmente influente ao propor que a análise das políticas públicas deveria deslocar sua atenção das respostas oferecidas pelo Estado para os modos pelos quais os próprios problemas são representados nas políticas que afirmam enfrentá-los (Bacchi, 2009). A abordagem “What’s the Problem Represented to Be?” produziu uma inflexão importante ao sugerir que políticas públicas participam ativamente da formulação, estabilização e inteligibilidade institucional dos problemas que dizem resolver. A pergunta deixa de ser apenas como resolver determinado problema. Passam a importar igualmente as racionalidades que tornam possível formular um fenômeno como problema público legítimo, os pressupostos que sustentam essa representação e as dimensões que permanecem fora do enquadramento institucional.

Esse deslocamento aproximou a análise das políticas públicas das abordagens interpretativas desenvolvidas por autores como Fischer e Yanow. Para Fischer (2003), políticas públicas devem ser compreendidas como processos argumentativos e disputas de sentido atravessadas por valores, linguagens e formas de produção da legitimidade política. Yanow (2000) demonstrou que categorias administrativas, artefatos institucionais e práticas burocráticas carregam significados políticos que organizam a ação estatal e estruturam formas específicas de percepção do mundo social. Formulários, classificações, indicadores e rotinas administrativas deixam de aparecer como instrumentos técnicos e passam a ser analisados como dispositivos interpretativos.

Em direção próxima, Schneider e Ingram (1993) demonstraram que políticas públicas produzem construções sociais diferenciadas dos públicos-alvo, associando categorias populacionais a atributos morais e políticos que influenciam distribuição de benefícios, legitimidade institucional e capacidade de mobilização democrática. Beneficiários, dependentes, desviantes ou contribuintes não constituem categorias descritivas neutras. São classificações politicamente produzidas que influenciam tanto o desenho da intervenção estatal quanto a forma pela qual determinados grupos passam a ser percebidos socialmente. A política pública distribui recursos e regula comportamentos, e participa, ao mesmo tempo, da produção estatal dos sujeitos que administra.

A análise da implementação como espaço constitutivo da política pública também produziu deslocamentos importantes. Lipsky (1980) mostrou que burocratas de nível de rua reinterpretem, negociam e redefinem cotidianamente as políticas públicas nos encontros concretos entre Estado e população. A implementação deixa

de aparecer como simples execução administrativa de decisões previamente tomadas e passa a ser compreendida como espaço decisório atravessado por julgamentos morais, mediações institucionais, restrições organizacionais e classificações práticas. No contexto brasileiro, Lotta (2019) aprofundou essa discussão ao demonstrar como relações territoriais, redes institucionais e discricionariedade burocrática participam da produção concreta das políticas públicas, sobretudo em contextos marcados por desigualdade e fragmentação estatal.

No interior da produção crítica brasileira, Boullosa (2013) propôs uma “mirada ao revés” das políticas públicas, voltando o olhar analítico para dimensões frequentemente invisibilizadas pelos enquadramentos tradicionais da gestão pública. Em vez de analisar exclusivamente capacidades estatais, desenho institucional ou resultados formais, a autora propõe observar as zonas de tensão, conflito, exclusão e produção diferencial de legitimidade presentes na própria constituição das políticas públicas. Esse deslocamento aproxima-se das contribuições mais recentes da *Critical Policy Studies*, particularmente das discussões que problematizam os próprios regimes de produção do conhecimento no campo das políticas públicas.

Debates recentes no interior da *Critical Policy Studies* têm insistido em que a crítica às políticas públicas não pode se restringir à análise de discursos governamentais ou à denúncia abstrata de desigualdades, demandando maior atenção às condições epistemológicas, metodológicas e institucionais que organizam a produção contemporânea do conhecimento em políticas públicas. Boullosa, Paul e Smith-Carrier (2023) argumentam que a democratização da produção científica no campo exige problematizar

hierarquias epistêmicas persistentes, sobretudo aquelas que estabilizam determinados conceitos, metodologias e formas de expertise como universais, marginalizando conhecimentos produzidos em contextos periféricos, racializados ou historicamente subalternizados. Categorias como evidência, governança, desenvolvimento e política pública deixam de ser tratadas como instrumentos conceitualmente neutros e passam a ser analisadas também em suas genealogias coloniais, institucionais e geopolíticas.

Esse movimento é parte de uma família mais ampla de propostas críticas recentes que buscam articular descolonização e análise de políticas. Ahmed (2024) desenvolve o *Indigenous Policy Research Framework* como protocolo de pesquisa centrado em relações de responsabilidade, reciprocidade e jurisdição indígena sobre o conhecimento, voltado especialmente a contextos de povos originários sob colonialismo de povoamento. Rahman e Kazmi (2024) propõem o framework de *Radical Critical Policy Studies*, que articula análise interseccional e descolonização ao redor de uma reflexividade radical sobre posicionalidade racializada na produção do conhecimento. Cada uma dessas propostas enfrenta a colonialidade a partir de um locus específico de enunciação e com objetos analíticos próprios. O MACP-PP situa-se nessa família ao desenvolver a colonialidade como racionalidade transversal que atravessa a produção estatal contemporânea de problemas, sujeitos, classificações, evidências e mediações institucionais, com foco na análise empírica de políticas públicas em contextos latino-americanos.

A virada crítica nas políticas públicas produziu, dessa forma, uma reorganização do que conta como objeto analítico. Problemas públicos passam a ser compreendidos como construções políticas e institucionais. Instrumentos administrativos passam a ser tratados

como dispositivos classificatórios. A implementação aparece como produção cotidiana da política, e a evidência, como regime específico de validação da realidade social. Esse repertório, no entanto, ainda não se articula em protocolos metodológicos integrados capazes de incluir, na mesma análise, a colonialidade como racionalidade constitutiva da intervenção estatal contemporânea.

3.

Colonialidade das políticas públicas como problema analítico

A articulação entre colonialidade e políticas públicas exige deslocamento importante no modo como desigualdade, intervenção estatal e produção institucional do social são compreendidos. Em parte da literatura contemporânea, colonialidade aparece como categoria associada prioritariamente a heranças históricas do colonialismo formal, à dependência internacional ou à circulação desigual de modelos administrativos entre países centrais e periféricos. Essas dimensões são relevantes, mas a colonialidade das políticas públicas proposta neste ensaio parte de uma formulação distinta. O problema não se restringe à origem externa de determinados modelos de gestão ou à importação de paradigmas administrativos produzidos no Norte Global. A questão central reside nas racionalidades classificatórias, epistêmicas, territoriais e subjetivas que atravessam a produção estatal contemporânea das políticas públicas.

A formulação de Aníbal Quijano (2005) sobre colonialidade do poder permanece decisiva para compreender esse deslocamento. Ao distinguir colonialidade de colonialismo, Quijano argumenta que a colonialidade não corresponde apenas à ocupação formal de territórios, e sim à permanência de padrões de classificação racial, epistemológica e econômica que continuam organizando as formas modernas de poder mesmo após o fim das administrações coloniais. A

colonialidade constitui padrão duradouro de hierarquização do mundo social, articulando saber, autoridade, trabalho, território e subjetividade. Essa formulação permitiu deslocar a crítica para além da dominação política direta, mostrando como racionalidades modernas de administração e classificação permanecem atravessadas por hierarquias historicamente produzidas.

No interior das discussões decoloniais latino-americanas, diferentes autores aprofundaram essa compreensão ao mostrar que colonialidade não se restringe às relações internacionais ou à dependência econômica, atravessando também instituições nacionais, burocracias estatais e formas cotidianas de produção da autoridade. Lander (2005) examinou a universalização de formas eurocentradas de conhecimento apresentadas como neutras, e Mignolo (2008) tratou da forma como a colonialidade organiza regimes de inteligibilidade que definem quais saberes podem aparecer como legítimos. Maldonado-Torres (2007) mostrou que a colonialidade produz formas específicas de desumanização e produção diferencial da existência social que vão além das estruturas econômicas e institucionais.

Essa discussão é relevante para o campo das políticas públicas porque parte das formas contemporâneas de classificação estatal continua estruturada por hierarquias de inteligibilidade que distribuem reconhecimento, visibilidade e legitimidade institucional de maneira diferencial. Categorias como vulnerabilidade, risco, elegibilidade, capacidade familiar, informalidade ou desenvolvimento raramente funcionam apenas como descrições neutras da realidade social. Elas organizam formas específicas de legibilidade administrativa, estabelecem fronteiras entre populações reconhecíveis e não reconhecíveis pelo Estado e definem quais sujeitos podem acessar proteção, direitos ou reconhecimento institucional.

A colonialidade das políticas públicas, nessa formulação, não corresponde à simples presença de desigualdade no interior das políticas estatais. Tampouco se reduz à identificação de discriminações explícitas em programas governamentais. Trata-se de compreender como determinadas racionalidades de classificação, gestão e intervenção organizam a produção estatal do social a partir de hierarquias persistentes entre saberes, territórios, sujeitos e formas de vida. O problema desloca-se da análise exclusiva dos resultados distributivos das políticas para os próprios processos pelos quais populações são tornadas administráveis, legíveis e institucionalmente reconhecíveis.

Esse deslocamento impede também reduzir a crítica da colonialidade à denúncia de modelos “externos” impostos sobre realidades nacionais. Como mostram Rivera Cusicanqui (2010) e Segato (2021), formas coloniais de hierarquização são continuamente reproduzidas e reorganizadas no interior dos próprios Estados nacionais latino-americanos. A colonialidade não aparece apenas na circulação internacional de modelos administrativos. Ela atravessa as rotinas burocráticas, os regimes classificatórios, os dispositivos de elegibilidade e as formas cotidianas pelas quais determinadas populações são administradas. A análise da colonialidade das políticas públicas exige, portanto, observar simultaneamente a circulação transnacional de racionalidades administrativas e sua reprodução interna em instituições, categorias e práticas estatais nacionais.

A matriz analítica das quatro dimensões da colonialidade das políticas públicas, desenvolvida em trabalhos anteriores (Brasil, 2025; Brasil, 2026), responde a essa exigência. Mais do que categorias descritivas, as dimensões funcionam como operadores analíticos com perguntas próprias. A dimensão epistêmica pergunta quais saberes

contam como legítimos para definir problemas, diagnosticar causas, formular intervenções e avaliar resultados, e quais são marginalizados. A dimensão institucional pergunta como arranjos organizacionais, mediações burocráticas e regimes de autoridade posicionam determinadas instâncias como necessárias para validar, monitorar e sancionar trajetórias. A dimensão territorial pergunta como racionalidades espaciais classificam determinados territórios como prioritários, vulneráveis ou perigosos, subordinando territorialidades diversas a um regime único de leitura administrativa. A dimensão subjetiva pergunta como destinatários são constituídos como sujeitos administrativos por meio de categorizações que organizam expectativas de comportamento, autonomia e adequação social. Cada pergunta orienta operações específicas de leitura aplicáveis às etapas do ciclo das políticas, conforme a articulação proposta na seção seguinte.

A formulação dessas dimensões não pretende converter a colonialidade em variável isolada de análise, tampouco transformar o conceito em explicação totalizante da ação estatal. As perguntas oferecem operadores analíticos capazes de reconstruir como hierarquias epistêmicas, institucionais, territoriais e subjetivas atravessam concretamente instrumentos administrativos, regimes de evidência, práticas de implementação e formas de classificação populacional. A colonialidade das políticas públicas, nessa perspectiva, não aparece como dimensão externa posteriormente aplicada às políticas, e sim como racionalidade que atravessa a própria constituição dos problemas públicos e das formas contemporâneas de intervenção estatal.

Essa discussão articula-se à noção de emancipações tuteladas desenvolvida em trabalho anterior (Brasil, 2025). Diferentes políticas

públicas contemporâneas combinam ampliação de direitos, inclusão institucional e reconhecimento estatal com mecanismos de monitoramento, condicionalidade, comprovação e conformação subjetiva. Políticas que prometem autonomia produzem frequentemente sujeitos permanentemente avaliados, classificados e acompanhados por dispositivos institucionais que condicionam acesso, permanência ou reconhecimento. O problema não consiste em negar a importância dessas políticas ou em reduzir sua complexidade a simples mecanismos de dominação, e sim em compreender como inclusão e tutela coexistem na produção contemporânea da intervenção estatal.

Quando políticas públicas produzem problemas, sujeitos, classificações e formas diferenciais de reconhecimento, a colonialidade deixa de funcionar apenas como chave interpretativa geral e passa a exigir maior operacionalização metodológica. Reconstruir empiricamente esses processos em políticas concretas requer instrumentos analíticos capazes de articular problematização, construção de públicos, instrumentos administrativos, regimes de evidência, implementação e a leitura transversal pelas quatro dimensões. O MACP-PP responde a essa exigência.

4.

O MACP-PP: estrutura metodológica

O MACP-PP parte do pressuposto de que políticas públicas não podem ser analisadas exclusivamente como respostas técnicas a problemas previamente dados. A proposta compreende políticas públicas como processos de produção estatal de problemas, sujeitos, classificações, evidências e formas diferenciais de reconhecimento institucional. O método articula contribuições provenientes das abordagens interpretativas, da análise crítica das políticas públicas, dos estudos sobre implementação e da crítica da colonialidade em um protocolo analítico voltado à investigação empírica de políticas concretas.

A proposta não consiste na substituição de métodos qualitativos já consolidados, tampouco pretende estabelecer modelo universal de análise das políticas públicas. O MACP-PP funciona como protocolo interpretativo capaz de organizar a investigação de diferentes objetos empíricos a partir de operadores analíticos relativamente estabilizados. Seu objetivo central é oferecer arquitetura metodológica que permita reconstruir como políticas públicas produzem inteligibilidade estatal sobre determinados fenômenos sociais, classificam populações, organizam regimes de evidência e distribuem formas de reconhecimento institucional em contextos atravessados pela colonialidade.

As etapas do MACP-PP não pressupõem necessariamente políticas plenamente implementadas. Dependendo do objeto analisado, determinadas etapas poderão apresentar maior ou menor densidade empírica. O método pode ser aplicado tanto a políticas em execução quanto a propostas normativas, instrumentos administrativos, plataformas institucionais, arranjos regulatórios e processos de formulação estatal. Em todos os casos, o foco analítico recai sobre as racionalidades classificatórias, os instrumentos administrativos, os regimes de verdade e as formas de subjetivação produzidas pela intervenção pública.

4.1 Pressupostos metodológicos

O primeiro pressuposto do método afirma que políticas públicas constroem os próprios problemas que dizem administrar. Problemas públicos não aparecem espontaneamente no interior do Estado como realidades neutras à espera de solução técnica. Eles são produzidos por enquadramentos institucionais, disputas interpretativas, classificações administrativas e regimes específicos de inteligibilidade social. A análise das políticas públicas exige investigar os processos pelos quais determinados fenômenos passam a ser reconhecidos como problemas públicos legítimos, enquanto outros permanecem invisibilizados, despolitizados ou administrativamente ilegíveis.

Em estreita relação com esse ponto, o método sustenta que políticas públicas produzem os sujeitos que dizem atender. Beneficiários, usuários, vulneráveis, famílias de baixa renda, populações de risco ou territórios prioritários não constituem categorias puramente descritivas. São formas institucionais de classificação que organizam reconhecimento estatal, distribuem expectativas normativas e produzem posições diferenciais de

pertencimento administrativo. A política pública identifica públicos-alvo previamente existentes e participa, ao mesmo tempo, da constituição institucional dessas categorias.

A análise reconhece também que evidências não constituem dimensão tecnicamente neutra da ação pública. Indicadores, métricas, cadastros, modelos estatísticos e dispositivos de avaliação são produzidos em contextos institucionais específicos e atravessados por disputas sobre legitimidade, expertise e inteligibilidade do social. O problema analítico desloca-se da simples utilização de evidências para os processos pelos quais determinados conhecimentos passam a contar como evidência legítima, enquanto outros são marginalizados ou desautorizados.

A implementação aparece, no interior do método, como espaço decisório, e não como simples execução administrativa de decisões previamente tomadas. A política pública é continuamente reinterpretada nas práticas institucionais, nas rotinas burocráticas, nos encontros cotidianos entre Estado e população e nas mediações organizacionais que regulam acesso, reconhecimento e permanência institucional. A análise da implementação observa como classificações oficiais são tornadas operacionais, negociadas ou reconfiguradas na prática estatal cotidiana.

A colonialidade, finalmente, atravessa as racionalidades contemporâneas de gestão pública. Hierarquias epistêmicas, institucionais, territoriais e subjetivas organizam formas diferenciais de legibilidade estatal, reconhecimento administrativo e intervenção pública. A colonialidade das políticas públicas não constitui variável adicional aplicada posteriormente à análise, e sim racionalidade transversal que organiza a própria produção estatal de problemas, sujeitos e regimes de intervenção.

4.2 Unidade de análise

O MACP-PP pode ser aplicado a diferentes tipos de material empírico, desde que a análise preserve coerência interpretativa entre problema investigado, operadores analíticos mobilizados e evidências observadas. O método não exige objeto empírico único nem pressupõe desenho específico de pesquisa. Sua aplicação depende da capacidade de reconstruir como racionalidades estatais se materializam em instrumentos, classificações, discursos, práticas e formas de reconhecimento institucional.

Entre os materiais empíricos passíveis de análise encontram-se textos normativos, projetos de lei, planos governamentais, notas técnicas, consultas públicas, formulários administrativos, protocolos de atendimento, plataformas digitais, sistemas classificatórios, indicadores, dashboards, materiais de capacitação, relatórios de monitoramento, entrevistas com burocratas e usuários, observação institucional e registros cotidianos da implementação. A variedade de objetos não constitui problema metodológico em si. A consistência da análise depende da capacidade de articular esses materiais às perguntas interpretativas propostas pelo método.

Essa abertura metodológica permite que o MACP-PP seja aplicado tanto a políticas públicas consolidadas quanto a agendas emergentes, instrumentos administrativos específicos, processos de formulação normativa ou infraestruturas digitais de gestão estatal. Em contextos de pesquisa profissional, essa flexibilidade é particularmente útil, uma vez que diferentes investigações dispõem de graus variados de acesso institucional, disponibilidade documental e densidade empírica.

4.3 Etapas do método

O MACP-PP organiza a análise de políticas públicas em seis movimentos analíticos articulados. As etapas não correspondem a fases lineares ou independentes de investigação. Elas funcionam como operadores interpretativos voltados à reconstrução crítica das racionalidades, classificações, instrumentos e práticas que estruturam a ação estatal. Embora apresentadas separadamente para fins analíticos e pedagógicos, as etapas sobrepõem-se empiricamente e devem ser lidas de forma relacional.

A primeira etapa consiste na reconstrução da problematização. O objetivo é identificar como a política representa o problema que afirma enfrentar e quais pressupostos tornam possível sua formulação como questão pública legítima. A análise busca compreender quais definições aparecem como evidentes, quais causalidades são mobilizadas, quais soluções se tornam imagináveis e quais dimensões permanecem fora do enquadramento institucional. A etapa dialoga diretamente com a abordagem desenvolvida por Bacchi (2009), ampliando sua operacionalização ao articular textos normativos, instrumentos administrativos, plataformas institucionais e práticas de implementação.

A segunda etapa corresponde à identificação dos sujeitos produzidos pela política pública. A análise procura reconstruir como categorias populacionais são produzidas institucionalmente e posicionadas em relação ao reconhecimento estatal. O método examina, além dos beneficiários formais, os atributos morais, políticos e administrativos atribuídos aos sujeitos, quem aparece como merecedor, vulnerável, perigoso ou incapaz, e como determinadas populações passam a ser tornadas inteligíveis ao Estado. A etapa articula a construção social dos públicos-alvo desenvolvida por

Schneider e Ingram (1993) às discussões foucaultianas sobre governamentalidade e às críticas decoloniais da produção estatal da alteridade.

A terceira etapa concentra-se na análise dos instrumentos e regimes classificatórios que materializam a política pública. O foco recai sobre formulários, plataformas, protocolos, critérios de elegibilidade, sistemas de pontuação, indicadores e fluxos administrativos capazes de tornar operacional a intervenção estatal. A análise observa como os instrumentos produzem classificações, distribuem visibilidade institucional e estabelecem fronteiras entre inclusão, exclusão e reconhecimento administrativo. A etapa dialoga com a abordagem dos instrumentos de ação pública (Lascoumes e Le Galès, 2007), com as contribuições de Scott (1998) sobre legibilidade estatal e com Yanow (2000) sobre significados associados às categorias administrativas.

A quarta etapa examina os regimes de evidência que sustentam a legitimidade institucional da política pública. A análise desloca-se da simples utilização de evidências para os processos pelos quais determinados conhecimentos passam a ser reconhecidos como prova legítima da realidade social. Indicadores, métricas, avaliações, relatórios técnicos e dispositivos de monitoramento deixam de aparecer como ferramentas neutras de gestão e passam a ser analisados como mecanismos de estabilização de determinadas interpretações do social. A etapa dialoga com Parkhurst (2017) e com as discussões recentes sobre a politicidade dos instrumentos de gestão de risco e mensuração (Saari e Mügge, 2026).

A quinta etapa desloca a análise para os processos cotidianos de implementação. Quando há material empírico disponível, o objetivo é observar como a política é reinterpretada, mediada e

aplicada nos encontros concretos entre Estado e população. A análise procura reconstruir como burocratas exercem discricionariedade, quais julgamentos morais organizam o atendimento, como categorias oficiais são aplicadas na prática e quais mediações condicionam acesso, permanência ou reconhecimento institucional. A etapa dialoga com Lipsky (1980), Dubois (2010) e Lotta (2019), compreendendo implementação como espaço de produção cotidiana da política pública.

A sexta etapa corresponde à leitura transversal pela matriz da colonialidade das políticas públicas. As perguntas das quatro dimensões, apresentadas na seção anterior, retornam aqui como operadores aplicáveis aos achados das etapas anteriores. A dimensão epistêmica interroga quais saberes definem a problematização (etapa 1), quais conhecimentos contam como evidência legítima (etapa 4) e quais saberes situados são marginalizados nas mediações cotidianas (etapa 5). A dimensão institucional examina as mediações burocráticas que regulam reconhecimento e elegibilidade (etapas 3 e 5) e os arranjos organizacionais que estabilizam determinadas autoridades como necessárias (etapa 4). A dimensão territorial pergunta como categorias e instrumentos hierarquizam territórios (etapas 2 e 3) e como racionalidades espaciais influenciam a implementação cotidiana (etapa 5). A dimensão subjetiva observa quais expectativas de comportamento, autonomia e adequação são imputadas aos sujeitos (etapa 2) e quais formas de subjetivação são reforçadas pelos instrumentos de comprovação e monitoramento (etapas 3 e 4). A leitura transversal articula os achados das etapas anteriores em uma análise sobre como hierarquias coloniais atravessam concretamente a produção estatal da política investigada.

4.4 Técnicas compatíveis

O MACP-PP não substitui métodos qualitativos ou quantitativos já consolidados. Sua função é organizar a análise interpretativa das políticas públicas a partir de operadores críticos relativamente estabilizados. O método pode ser articulado com análise documental, entrevistas semiestruturadas, etnografia institucional, observação participante, análise de discurso, análise normativa, estudos comparados e investigação de plataformas digitais. A escolha das técnicas depende do problema de pesquisa, da disponibilidade empírica e dos objetivos analíticos da investigação.

Essa abertura metodológica procura evitar tanto a rigidez procedimental quanto a dispersão analítica frequentemente presente em parte das abordagens críticas. O MACP-PP não estabelece sequência fixa de coleta de dados nem impõe desenho único de pesquisa. Sua contribuição reside na organização interpretativa das perguntas analíticas capazes de reconstruir como políticas públicas produzem problemas, sujeitos, classificações, evidências e formas diferenciais de reconhecimento estatal.

5.

Aplicação ilustrativa e materiais complementares

A aplicação do MACP-PP ao Cadastro Único para Programas Sociais permite observar como diferentes dimensões da produção estatal do social podem ser reconstruídas de forma articulada a partir do protocolo analítico proposto neste ensaio. Regulamentado pelo Decreto nº 11.016, de 29 de março de 2022, o Cadastro Único é instrumento de identificação e caracterização socioeconômica das famílias de baixa renda no Brasil (Brasil, 2022). Segundo dados do Observatório do Cadastro Único, o sistema registrava 42,4 milhões de famílias e 96,3 milhões de pessoas cadastradas, configurando uma das maiores infraestruturas contemporâneas de classificação social da América Latina (Brasil, 2025). O Cadastro Único é base de dados para a focalização de programas sociais e funciona, ao mesmo tempo, como infraestrutura que organiza formas de reconhecimento estatal, elegibilidade institucional e legibilidade administrativa da pobreza.

A primeira etapa do método reconstrói como a pobreza é representada institucionalmente no interior do Cadastro Único. O problema público aparece formulado a partir da necessidade de identificação, focalização e monitoramento de famílias consideradas vulneráveis ou socialmente desprotegidas. Essa representação desloca a pobreza para o terreno da mensuração administrativa, tornando inteligíveis aspectos específicos da vida social passíveis de registro, verificação e acompanhamento estatal. A questão central deixa de

envolver apenas a desigualdade estrutural em sentido amplo e passa a incluir a capacidade do Estado de identificar, classificar e acompanhar famílias segundo critérios institucionalmente estabilizados de renda, composição familiar, moradia, escolarização e inserção laboral.

A segunda etapa observa como o Cadastro Único produz institucionalmente determinadas categorias populacionais. A “família de baixa renda” aparece menos como descrição neutra de condição econômica preexistente e mais como sujeito administrativo continuamente reconstruído por critérios específicos de elegibilidade, comprovação e reconhecimento estatal. A política identifica populações vulneráveis e estabelece, ao mesmo tempo, parâmetros institucionais sobre quais características tornam determinados grupos reconhecíveis como destinatários legítimos da intervenção pública. Vulnerabilidade, informalidade, composição familiar e dependência de programas sociais passam a funcionar como atributos administrativos que organizam posições diferenciais de reconhecimento estatal.

A terceira etapa observa a centralidade dos instrumentos administrativos na materialização da política pública. O Formulário Principal do Cadastro Único, versão 009, organiza informações relativas à composição familiar, renda, escolaridade, documentação civil, características do domicílio e inserção territorial em campos padronizados de registro (Brasil, [s.d.]). O instrumento distribui essas informações em blocos específicos voltados à identificação do domicílio, da família, das pessoas cadastradas, da escolaridade, do trabalho e da remuneração, produzindo infraestrutura administrativa de comparabilidade entre famílias registradas. O problema analítico ultrapassa as informações coletadas. A racionalidade classificatória define quais aspectos da vida social devem tornar-se

administrativamente legíveis ao Estado para fins de reconhecimento e elegibilidade institucional.

As Instruções Gerais do formulário estabelecem que o Responsável pela Unidade Familiar seja, preferencialmente, mulher, concentrando nessa figura parte da mediação burocrática entre família e Estado (Brasil, [s.d.]). O formulário prevê categorias específicas para pertencimento indígena, quilombola e outras formas de identificação populacional, e determinadas experiências sociais permanecem apenas parcialmente traduzíveis aos campos padronizados do cadastramento. A análise desloca-se da simples presença de categorias administrativas para os modos pelos quais o instrumento organiza formas específicas de inteligibilidade estatal da população.

A quarta etapa analisa os regimes de evidência que sustentam a legitimidade institucional do Cadastro Único. Indicadores de focalização, métricas de cobertura, sistemas de atualização cadastral e mecanismos de averiguação funcionam como dispositivos de validação da política pública. A pobreza torna-se objeto de inteligibilidade estatística e administrativa, enquanto formas não registráveis de precariedade ou vulnerabilidade tendem a permanecer relativamente invisibilizadas. O Cadastro Único organiza acesso a políticas sociais e produz, ao mesmo tempo, infraestrutura estatal de evidência sobre quem pode ser reconhecido institucionalmente como pobre, vulnerável ou elegível à proteção pública.

A atualização cadastral periódica e os mecanismos de averiguação reforçam a centralidade da comprovação contínua da elegibilidade como condição de permanência institucional nos programas vinculados ao Cadastro Único (Brasil, 2022). Documentação civil, consistência cadastral e capacidade de

atualização das informações tornam-se elementos decisivos para manutenção do reconhecimento administrativo da vulnerabilidade.

Na quinta etapa, a análise desloca-se para os encontros cotidianos entre burocracias locais e usuários da política pública. Nos Centros de Referência de Assistência Social, o preenchimento do Cadastro Único envolve frequentemente negociações práticas, interpretações morais e mediações burocráticas que ultrapassam o conteúdo formal dos instrumentos administrativos. Burocratas de nível de rua reinterpretam categorias oficiais, orientam estratégias de comprovação documental, avaliam narrativas familiares e produzem julgamentos sobre legitimidade do acesso. A política realiza-se, dessa forma, como prática cotidiana de classificação e reconhecimento institucional, para além de sua existência como sistema normativo centralizado.

A leitura transversal pela matriz da colonialidade reconstrói como hierarquias epistêmicas, institucionais, territoriais e subjetivas atravessam a produção estatal da pobreza no interior do Cadastro Único. Na dimensão epistêmica, determinadas formas de conhecimento sobre pobreza e vulnerabilidade estabilizam-se como tecnicamente legítimas, enquanto experiências sociais não traduzíveis em categorias administrativas permanecem marginalizadas. Na dimensão institucional, o acesso ao reconhecimento estatal depende da capacidade de inserção em circuitos burocráticos específicos de cadastramento, atualização e comprovação documental. Na dimensão territorial, determinados espaços passam a ser produzidos como prioritários, vulneráveis ou socialmente problemáticos para fins de intervenção pública. Na dimensão subjetiva, a política produz expectativas específicas de comportamento, atualização cadastral, conformidade institucional e demonstração contínua de elegibilidade.

A aplicação ilustrativa do MACP-PP ao Cadastro Único não pretende esgotar a complexidade empírica do objeto nem oferecer interpretação definitiva sobre a política analisada. Seu objetivo é demonstrar como o protocolo metodológico proposto neste ensaio permite articular problematização, construção de sujeitos, instrumentos administrativos, regimes de evidência, implementação e colonialidade em uma arquitetura analítica integrada. O método oferece ferramenta interpretativa aplicável tanto à pesquisa acadêmica quanto à investigação profissional de políticas públicas contemporâneas.

Como desdobramento aplicado da proposta metodológica, foi desenvolvida uma Nota Analítica de Política Pública (NAPP) voltada à tradução técnico-analítica do protocolo em contextos de pesquisa aplicada, formação profissional e análise institucional. O documento sintetiza o MACP-PP, apresenta a matriz operacional das etapas analíticas e oferece exemplo aplicado ao Cadastro Único, com o objetivo de funcionar como instrumento metodológico utilizável em disciplinas, relatórios técnicos conclusivos, pesquisas aplicadas e investigações institucionais.

A NAPP herda do MACP-PP três compromissos analíticos que a diferenciam de formatos convencionais de *policy brief*. O primeiro consiste na arquitetura por etapas, que preserva, no documento técnico, a sequência interpretativa do método e organiza a leitura em torno de problematização, sujeitos, instrumentos, evidências, implementação e leitura transversal pela matriz da colonialidade. O segundo compromisso é a centralidade da matriz das quatro dimensões da colonialidade, que recusa o tratamento da desigualdade como variável adicional e a converte em operador analítico transversal. O terceiro é a recusa do registro “*what works*” que organiza parte dos

policy briefs convencionais, voltados à identificação de soluções tecnicamente eficazes para problemas pressupostos como dados. A NAPP, ao contrário, problematiza o próprio enquadramento institucional do problema, examinando como ele é produzido, classificado e estabilizado pela política analisada.

A NAPP não substitui o *policy brief* convencional. Ela oferece formato alternativo voltado a contextos nos quais classificação estatal, regimes de elegibilidade, produção de sujeitos e disputas sobre evidência exigem análise interpretativa mais aprofundada. O documento complementar encontra-se disponível nos anexos deste trabalho.

6.

Considerações finais

Este ensaio partiu do diagnóstico de que o avanço das abordagens críticas no campo das políticas públicas produziu contribuições relevantes para a compreensão da produção estatal de problemas, sujeitos, classificações e regimes de evidência, e apresenta ainda dificuldades importantes de operacionalização metodológica. Perspectivas interpretativas, pós-positivistas e críticas ampliaram a capacidade analítica do campo, e permanece relativamente limitada a existência de protocolos capazes de articular, de maneira integrada, problematização, instrumentos administrativos, implementação, produção da evidência e colonialidade das políticas públicas em pesquisas empíricas concretas.

A proposta do MACP-PP procura contribuir para esse debate ao oferecer protocolo interpretativo voltado à reconstrução das racionalidades que organizam a produção estatal do social. O método não pretende substituir tradições metodológicas já consolidadas, tampouco reivindica posição paradigmática no interior do campo das políticas públicas. Seu objetivo é aproximar crítica e operacionalização analítica, oferecendo arquitetura metodológica capaz de organizar investigações empíricas sobre como políticas públicas produzem inteligibilidade institucional, classificam populações, distribuem reconhecimento estatal e estabilizam determinadas formas de evidência e intervenção.

Ao articular problematização, construção social dos públicos, instrumentos administrativos, regimes de evidência, implementação cotidiana e colonialidade das políticas públicas, o MACP-PP desloca a análise para além da separação convencional entre formulação técnica e execução administrativa. Políticas públicas respondem a problemas previamente dados e participam, ao mesmo tempo, da produção institucional desses próprios problemas, das categorias populacionais que administram e das formas pelas quais determinados sujeitos tornam-se reconhecíveis ao Estado.

A articulação da colonialidade como racionalidade transversal do método constitui um dos elementos centrais da proposta. A colonialidade não funciona como tema adicional de investigação ou dimensão externa posteriormente aplicada às políticas públicas, e sim como racionalidade que atravessa concretamente instrumentos administrativos, classificações populacionais, regimes de evidência e práticas de implementação. A proposta aproxima crítica decolonial, análise interpretativa e investigação empírica das materialidades estatais contemporâneas.

A aplicação ilustrativa ao Cadastro Único procurou demonstrar a capacidade do protocolo de articular diferentes escalas da política pública em uma mesma arquitetura analítica. Para além da análise exclusiva de discursos governamentais ou resultados distributivos, o método permite reconstruir como formulários, critérios de elegibilidade, rotinas burocráticas, indicadores e práticas de cadastramento participam da produção cotidiana da pobreza como objeto administrativamente inteligível. A relevância do método está, dessa forma, na capacidade de transformar categorias frequentemente abstratas em operadores analíticos aplicáveis à investigação empírica.

O ensaio reconhece também os limites da proposta. O MACP-PP constitui protocolo metodológico em desenvolvimento, dependente de aplicações empíricas futuras, refinamentos analíticos e testes em diferentes objetos de pesquisa. Sua flexibilidade metodológica amplia possibilidades de aplicação, e exige cuidado para evitar dispersão interpretativa ou utilização excessivamente descritiva das etapas analíticas. O método depende da capacidade de articular rigor empírico, coerência interpretativa e densidade teórica na análise das políticas públicas.

O MACP-PP procura responder também a desafios específicos da formação profissional em políticas públicas, sobretudo em contextos latino-americanos marcados por desigualdade estrutural, heterogeneidade institucional e persistência de hierarquias coloniais. Em programas profissionais, pesquisadores e gestores frequentemente reconhecem a insuficiência das leituras estritamente técnico-instrumentais das políticas públicas, e encontram dificuldades para traduzir categorias críticas em procedimentos sistemáticos de análise. O ensaio propõe contribuição situada, voltada tanto à pesquisa acadêmica quanto à reflexão aplicada sobre as formas contemporâneas de produção estatal do social.

A Nota Analítica de Política Pública (NAPP) cumpre, nesse contexto, função de desdobramento aplicado do MACP-PP, oferecendo formato técnico-analítico capaz de traduzir investigação crítica em produto institucionalmente utilizável em programas profissionais, relatórios técnicos conclusivos e contextos de gestão pública. A NAPP busca preservar densidade interpretativa sem abandonar inteligibilidade institucional, aproximando análise crítica e produção aplicada no campo das políticas públicas.

O MACP-PP procura abrir agenda de investigação metodológica no interior do campo das políticas públicas. A proposta aposta na possibilidade de construir formas de análise capazes de articular crítica, operacionalização e investigação empírica sem reduzir políticas públicas a mecanismos neutros de gestão e sem transformar crítica em exercício exclusivamente abstrato de interpretação.

Referências

- AHMED, Binish. Decolonizing Policy Research as Restorative Research Justice: Applying an Indigenous Policy Research Framework (IPRF). *Critical Policy Studies*, v. 18, n. 2, p. 271-298, 2024.
- BACCHI, Carol. *Analysing Policy: What's the Problem Represented to Be?* Frenchs Forest: Pearson, 2009.
- BOULLOSA, Rosana de Freitas. Mirando ao revés nas políticas públicas: notas sobre um percurso de pesquisa. *Pensamento & Realidade*, ano XVI, v. 28, n. 3, p. 67-101, 2013.
- BOULLOSA, Rosana de Freitas; PAUL, Regine; SMITH-CARRIER, Tracy. Democratizing science is an urgent, collective, and continuous project: expanding the boundaries of critical policy studies. *Critical Policy Studies*, v. 17, n. 1, p. 1-3, 2023.
- BRASIL. Decreto nº 11.016, de 29 de março de 2022. Regulamenta o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal. Brasília, DF: Presidência da República, 2022.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. Formulário Principal de Cadastramento do Cadastro Único. 31.442 v009. Brasília: MDS, [s.d.].
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. Observatório do Cadastro Único. Brasília: MDS, 2025.
- BRASIL, Emmanuel. Emancipações tuteladas: colonialidade e produção de sujeitos nas políticas públicas. *Revista Brasileira de Gestão Pública*, v. 4, n. 1, 2025.
- BRASIL, Emmanuel. A colonialidade das políticas públicas: a construção do outro como dispositivo de dominação. *Revista do Serviço Público*, 2026. No prelo.

- DUBOIS, Vincent. Politiques au guichet, politiques du guichet. In: BORRAZ, Olivier; GUIRAUDON, Virginie (org.). Politiques publiques: des politiques pour changer la société? Paris: Presses de Sciences Po, 2010.
- FISCHER, Frank. Reframing Public Policy: Discursive Politics and Deliberative Practices. Oxford: Oxford University Press, 2003.
- FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. Planejamento e Políticas Públicas, n. 21, p. 211-259, 2000.
- HEAD, Brian W. Three lenses of evidence-based policy. Australian Journal of Public Administration, v. 67, n. 1, p. 1-11, 2008.
- HOWLETT, Michael; RAMESH, M.; PERL, Anthony. Política pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.
- 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.
- LASCOUMES, Pierre; LE GALÈS, Patrick. Introduction: understanding public policy through its instruments: from the nature of instruments to the sociology of public policy instrumentation. Governance, v. 20, n. 1, p. 1-21, 2007.
- LIPSKY, Michael. Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services. New York: Russell Sage Foundation, 1980.
- LOTTA, Gabriela (org.). Teorias e análises sobre implementação de políticas públicas no Brasil. Brasília: Enap, 2019.
- MALDONADO-TORRES, Nelson. On the coloniality of being. Cultural Studies, v. 21, n. 2-3, p. 240-270, 2007.
- MIGNOLO, Walter. Desobediência epistêmica: a opção descolonial e o significado de identidade em política. Cadernos de Letras da UFF, n. 34, p. 287-324, 2008.
- PARKHURST, Justin. The Politics of Evidence: From Evidence-Based Policy to the Good Governance of Evidence. London: Routledge, 2017.
- 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, 2005. p. 107-130.

RAHMAN, Karimah; KAZMI, Sabeen. Radical Critical Policy Studies: Situating Racialized Personhood within Decolonizing Policy, Knowledge Production, Self-Reflexivity & Positionality/Social-Location. *Critical Policy Studies*, v. 18, n. 2, p. 299-323, 2024.

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

RÖNNBLUM, Malin; EDWARDS, Rosalind. A critical explanation of uses of Carol Bacchi's WPR approach. *Critical Policy Studies*, v. 19, n. 3, p. 518-524, 2025.

SAARI, Leevi; MÜGGE, Daniel. Forking paths of AI governance: how risk management frameworks shape the politics of AI. *Critical Policy Studies*, 2026.

SCHNEIDER, Anne; INGRAM, Helen. Social construction of target populations: implications for politics and policy. *American Political Science Review*, v. 87, n. 2, p. 334-347, 1993.

SCOTT, James C. *Seeing Like a State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*. New Haven: Yale University Press, 1998.

SECCHI, Leonardo. *Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SEGATO, Rita Laura. *A crítica da colonialidade em oito ensaios*. Buenos Aires: Prometeo Libros, 2021.

YANOW, Dvora. *Conducting Interpretive Policy Analysis*. Thousand Oaks: Sage, 2000.

Anexo A:

Caderno metodológico da NAPP

Este anexo apresenta a versão em prosa do caderno metodológico da Nota Analítica de Política Pública (NAPP). O caderno organiza pedagogicamente a aplicação do MACP-PP em trabalhos de conclusão, relatórios técnicos e investigações profissionais. Uma versão visual do caderno, com diagramas e caixas pedagógicas, circula também em formato autônomo no Venas Abiertas¹.

O que é uma NAPP

A Nota Analítica de Política Pública é um produto técnico-analítico voltado à investigação crítica das políticas públicas. Diferentemente de formatos centrados em recomendações de gestão, a NAPP reconstrói como problemas públicos são formulados, como sujeitos são classificados e como regimes de evidência organizam a ação estatal. A NAPP não descreve o que uma política faz. Ela investiga como a política produz realidades, categorias, elegibilidades e sujeitos. Trata-se de instrumento de densidade interpretativa que articula investigação empírica, análise institucional e leitura crítica orientada por evidências.

¹ A versão diagramada está disponível em: <https://venasabiertas.lat/wp-content/uploads/2026/05/caderno-metodologico-2.pdf>

O objetivo central da NAPP é desenvolver no pesquisador a capacidade de transformar material empírico em argumento analítico, evitando o descritivismo, o excesso normativo e o diagnóstico impressionista que comprometem a qualidade de parte dos trabalhos no mestrado profissional. A NAPP reconhece que a formulação do problema importa. Como o problema é formulado determina quem é incluído, quem é excluído e quais soluções se tornam pensáveis.

Diferenças em relação ao policy brief

O policy brief recomenda. A NAPP analisa. O policy brief orienta gestores. A NAPP reconstrói racionalidades. O policy brief simplifica para facilitar a decisão. A NAPP densifica para abrir o problema. O policy brief projeta soluções. A NAPP investiga formulações. Essas diferenças não significam que a NAPP recuse o diálogo com a gestão. Ela dialoga com a gestão a partir da análise, prolongando a investigação em direção às decisões públicas, sem se reduzir a uma lista de recomendações prescritivas.

Quando utilizar a NAPP

A NAPP é o produto analítico esperado em disciplinas do MPGPP que mobilizam o MACP-PP e pode ser utilizada em trabalhos de conclusão de curso, relatórios técnicos e investigações profissionais. Sua aplicação é particularmente produtiva quando a pergunta orientadora é analítica, e não prescritiva, e quando o objeto investigado é uma política pública em operação, com instrumentos administrativos observáveis e práticas institucionais documentáveis.

O que a NAPP não é

A delimitação do gênero é tão importante quanto sua definição positiva. A NAPP não é um resumo de legislação, uma descrição institucional de órgão público, uma opinião pessoal sobre a política, uma denúncia genérica sem evidência, uma revisão bibliográfica desconectada do empírico, um policy brief convencional com recomendações, um diagnóstico impressionista nem uma contextualização histórica sem argumento analítico. Ela é análise aplicada com problema analítico claro, reconstrução interpretativa de racionalidades, investigação empírica orientada por evidências, análise institucional de categorias e instrumentos, leitura crítica fundamentada metodologicamente, articulação entre o empírico, o teórico e o institucional, identificação de efeitos classificatórios e formulação de implicações estratégicas derivadas da análise.

Estrutura da NAPP em seis seções

A NAPP é organizada em seis seções analíticas. A estrutura não funciona como índice administrativo. Trata-se de uma progressão argumentativa em que cada seção aprofunda o que a anterior iniciou. A extensão total recomendada situa-se entre 1.000 e 2.500 palavras, com distribuição flexível entre as seções conforme o objeto investigado. A qualidade da NAPP não se mede pela quantidade de palavras, e sim pela densidade argumentativa de cada seção. Notas substancialmente mais longas tendem a se aproximar do formato de artigo, que cumpre outra função.

Seção 1. Problema público analisado

Esta seção formula com precisão o problema analítico que orienta a nota. Não se trata de uma introdução descritiva da política, e

sim do momento em que o pesquisador define o que está em investigação, delimita o objeto empírico, enuncia a pergunta analítica e apresenta a justificativa investigativa que sustenta a escolha. O problema analítico é distinto do problema de política. Enquanto o problema de política é aquele que os gestores enunciam, do tipo “a pobreza é alta” ou “o acesso é insuficiente”, o problema analítico da NAPP pergunta como esse problema foi produzido institucionalmente. Perguntas orientadoras incluem: qual é o objeto empírico desta nota; qual é a pergunta analítica central; por que esta política, neste momento; qual é a justificativa investigativa do objeto, para além de sua relevância social.

Seção 2. Construção institucional do problema

Esta seção investiga como o problema público foi produzido institucionalmente, como foi nomeado, enquadrado, delimitado e tornado objeto de intervenção estatal. Seguindo a abordagem de Carol Bacchi, a pergunta central não é qual é o problema, e sim como o problema é representado. O foco recai sobre as categorias utilizadas para nomear populações, causas e soluções, sobre os silêncios e exclusões que a formulação produz, sobre as relações causais assumidas ou descartadas e sobre os sujeitos constituídos como objetos legítimos de intervenção. Esta é uma das seções mais exigentes da NAPP, porque demanda que o pesquisador trate documentos institucionais como objetos analíticos, para além de seu uso como fontes de informação sobre a política.

Seção 3. Regimes de evidência e elegibilidade

Esta seção é frequentemente subaproveitada e está entre as mais potentes analiticamente. O argumento central é que formulários, dashboards, métricas, indicadores e sistemas de informação não são

instrumentos neutros de registro. São dispositivos que produzem realidade, definem o que se torna visível ao Estado e organizam o acesso a direitos. Um formulário de cadastramento não captura dados preexistentes. Ele produz uma representação administrativa de pessoas, famílias e territórios, com efeitos sobre elegibilidade, prioridades de atendimento e o próprio horizonte do que o Estado consegue enxergar. O deslocamento metodológico decisivo desta seção é passar de usar os instrumentos como fontes de informação para analisá-los como objetos que produzem realidade.

Seção 4. Implementação e mediações burocráticas

Esta seção investiga o que acontece quando a política encontra a realidade, como é aplicada no cotidiano, por quem, com que margens de discricionariedade e com quais efeitos sobre os usuários. A implementação não é execução mecânica de uma política desenhada em outro lugar. É processo de recriação contínua, mediado por atores, recursos, culturas organizacionais e encontros burocráticos. Lipsky demonstrou que burocratas de nível de rua recriam as políticas na prática, para além de implementá-las. As decisões cotidianas sobre quem atender, como interpretar critérios e quando exercer discricionariedade constituem a política real, aquela que os usuários efetivamente experimentam. A discricionariedade burocrática deve ser investigada como dado analítico, e não como problema a ser corrigido.

Seção 5. Produção de sujeitos e subjetivação

Esta seção investiga como a política pública produz os sujeitos que governa. Políticas intervêm sobre populações preexistentes e, ao mesmo tempo, classificam, nomeiam, qualificam e constroem os sujeitos que reconhecem como destinatários. O “beneficiário do Bolsa Família”, a “família vulnerável”, o “jovem em conflito com a lei” não

são categorias neutras. São construções institucionais com efeitos sobre identidades, comportamentos e relações com o Estado. A análise deve focar em racionalidades institucionais e efeitos classificatórios, sem atribuir intencionalidade total ao Estado ou recorrer a julgamentos morais sobre a política. A análise mais potente mostra como efeitos excludentes emergem de racionalidades que se apresentam como inclusivas, neutras ou técnicas.

Seção 6. Questões estratégicas para gestão pública

Esta é a seção que distingue definitivamente a NAPP do policy brief. Em vez de recomendações, a NAPP apresenta questões estratégicas. Não se trata de mudança cosmética de nomenclatura, e sim de mudança epistêmica sobre o papel do analista. Recomendações pressupõem que o analista sabe a solução. Questões estratégicas pressupõem que o analista identificou tensões, contradições e desafios que precisam ser enfrentados por gestores, em seus contextos, recursos e restrições. As questões estratégicas devem emergir diretamente da análise. Cada questão deve ser rastreável até uma evidência ou argumento produzido nas seções anteriores. As questões estratégicas prolongam a análise em direção à gestão. São o momento em que densidade analítica e inteligibilidade institucional se encontram para produzir valor público.

Cinco deslizamentos analíticos a evitar

Com base em padrões observados em trabalhos de conclusão no mestrado profissional, cinco deslizamentos recorrentes podem comprometer a qualidade analítica de uma NAPP. O primeiro é a opinião sem evidência, em que afirmações analíticas são desancoradas de material empírico. O segundo é a descrição normativa, em que se resume o arcabouço legal sem analisar seus efeitos. O terceiro é a

contextualização excessiva, em que metade da nota é dedicada à história da política antes de se chegar ao problema analítico. O quarto é a revisão bibliográfica desconectada, em que a mobilização teórica não encontra ancoragem no empírico. Citar autores teóricos não constitui análise. A teoria precisa iluminar o empírico. O quinto é a ausência de problema analítico, em que a nota descreve a política sem jamais formular uma pergunta investigativa. Sem problema analítico, não há NAPP.

Checklist de qualidade analítica

Antes de submeter sua NAPP, é recomendável percorrer um conjunto de critérios analíticos. Quanto à dimensão analítica, a nota reconstrói como o problema público é produzido institucionalmente; apresenta problema analítico claramente formulado, além da descrição da política; mobiliza material empírico concreto como evidência; trata os instrumentos da política como objetos analíticos; identifica categorias classificatórias e seus efeitos sobre populações; investiga a implementação, em vez de apenas descrevê-la normativamente; e analisa a produção de sujeitos sem atribuir intencionalidade total ao Estado. Quanto à dimensão metodológica e de escrita, a nota evita descrição normativa e contextualização histórica excessiva; transforma o material empírico em argumento, sem apenas citá-lo; articula consistentemente o empírico, o analítico e o teórico; deriva as questões estratégicas da análise efetivamente realizada; distingue-se claramente de um policy brief convencional; mantém linguagem analítica e precisa; e ancora todas as afirmações analíticas em evidências identificáveis.

Organização das fontes

A NAPP é produto de investigação empírica. A qualidade da análise depende da qualidade e da diversidade das fontes mobilizadas. Recomenda-se organizá-las em quatro grupos. Documentos oficiais, como portarias, decretos, manuais operacionais, relatórios de gestão, planos plurianuais e notas técnicas, devem ser tratados como objetos analíticos, para além de seu uso como fontes de informação sobre a política. Entrevistas e observação institucional, com implementadores, gestores e usuários, registros de campo e notas de observação, sustentam a análise da implementação. Plataformas e sistemas de informação, como portais de dados abertos, painéis de gestão e relatórios automatizados, sustentam a análise dos regimes de evidência. A bibliografia analítica, com as referências teóricas e metodológicas, deve ser mobilizada para iluminar o empírico. Afirmções sobre implementação requerem entrevistas ou observação. Afirmções sobre categorias requerem documentos. Afirmções sobre métricas requerem sistemas de informação.

A NAPP como instrumento de análise aplicada

A NAPP articula densidade interpretativa, investigação empírica e inteligibilidade institucional. Não é um formulário a ser preenchido. É um percurso analítico a ser percorrido. Este caderno foi desenvolvido para ensinar raciocínio analítico, induzir um percurso metodológico rigoroso, bloquear ativamente o descritivismo, o normativismo e o diagnóstico impressionista, e produzir valor público traduzindo análise acadêmica em inteligibilidade institucional para gestores e formuladores. Analisar política pública, em última análise, é perguntar como o mundo social é produzido e, portanto, como poderia ser produzido de outra forma.

Anexo B: NAPP aplicada ao Cadastro Único²

Cadastro Único e produção estatal da pobreza

Esta nota analítica oferece uma aplicação demonstrativa do MACP-PP ao Cadastro Único para Programas Sociais. Trata-se de demonstração sintética do método, voltada a ilustrar o tipo de leitura que o protocolo torna possível. Sua extensão é deliberadamente reduzida, e situa-se abaixo do padrão de extensão recomendado para uma NAPP aplicada em trabalho de conclusão.

1. Problema público analisado

O Cadastro Único para Programas Sociais é uma das principais infraestruturas contemporâneas de identificação, classificação e gestão da pobreza no Brasil. Regulamentado pelo Decreto nº 11.016, de 29 de março de 2022, organiza informações socioeconômicas de famílias de baixa renda para fins de elegibilidade, focalização e acesso a políticas federais. Segundo o Observatório do Cadastro Único, o sistema registrava 42,4 milhões de famílias e 96,3 milhões de pessoas, dos quais 19,1 milhões de famílias vinculadas ao Programa Bolsa Família. A política transforma experiências sociais heterogêneas em registros padronizados de renda, composição familiar, escolaridade, moradia,

² A versão diagramada está disponível em: <https://venasabiertas.lat/wp-content/uploads/2026/05/aplicacao-demonstrativa-2.pdf>

trabalho e documentação civil. Determinadas formas de vulnerabilidade tornam-se reconhecíveis administrativamente, e outras permanecem parcialmente invisibilizadas pelos mecanismos de classificação estatal.

2. Construção institucional do problema

O Cadastro Único representa a pobreza prioritariamente como problema de identificação, focalização e monitoramento administrativo das famílias de baixa renda. A política desloca a questão da desigualdade para o terreno da mensuração cadastral, organizando a intervenção em torno da capacidade de localizar, registrar e atualizar informações populacionais. A classificação organiza-se por faixas de renda per capita que dividem a população cadastrada entre situação de pobreza, baixa renda e renda acima de meio salário mínimo, estabelecendo fronteiras administrativas precisas sobre quem é reconhecido em cada posição. O problema público deixa de ser formulado exclusivamente como desigualdade estrutural e passa a ser administrado como questão de cadastramento, atualização de dados e consistência informacional. O acesso à proteção pública passa a depender da capacidade de tradução da experiência social em categorias administrativamente reconhecíveis.

3. Regimes de evidência e critérios de elegibilidade

O Cadastro Único organiza um regime específico de produção da evidência social. Informações sobre renda, composição domiciliar, escolaridade, inserção laboral e características habitacionais são convertidas em campos padronizados pelo Formulário Principal de Cadastramento, versão 009. A política estabelece quais informações funcionam como prova legítima da vulnerabilidade e quais formas de conhecimento permanecem marginalizadas no reconhecimento

administrativo. Esse regime encontra expressão no Índice de Vulnerabilidade das Famílias do Cadastro Único (IVCAD), que sintetiza seis dimensões de vulnerabilidade social em um único valor entre 0 e 1, calculado a partir de quarenta indicadores, com média nacional de 0,283. O índice ilustra com precisão a operação central do regime de evidência, a conversão de uma condição social heterogênea em uma medida comparável e classificável, que se apresenta como técnica e neutra. Documentação civil, atualização cadastral periódica e consistência dos dados tornam-se centrais para a permanência das famílias nos programas. A centralidade da atualização aparece nos próprios dados do sistema, que distribui as famílias por tempo decorrido desde a última atualização cadastral, de menos de doze meses a mais de trinta e sete meses. Os mecanismos de averiguação e revisão transformam elegibilidade em condição continuamente verificável. Formas de precariedade pouco traduzíveis em categorias documentais ou estatísticas, como informalidade extrema, mobilidade territorial, ausência documental ou instabilidade domiciliar, encontram maiores obstáculos de reconhecimento estatal.

4. Mediações institucionais e implementação

A operacionalização do Cadastro Único depende intensamente das burocracias locais de assistência social, sobretudo dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS). O cadastramento envolve mediações institucionais, interpretações burocráticas e negociações cotidianas sobre elegibilidade e reconhecimento. Burocratas de nível de rua interpretam categorias oficiais, orientam a documentação e validam na prática as informações prestadas. O encontro entre usuário e burocracia envolve julgamentos sobre legitimidade, coerência das narrativas familiares e adequação às expectativas institucionais. As Instruções Gerais do formulário estabelecem que o Responsável pela

Unidade Familiar seja, preferencialmente, mulher, concentrando nessa figura parte da relação burocrática entre família e Estado. O Cadastro Único é continuamente produzido nas práticas locais de cadastramento, atualização e validação, para além dos instrumentos normativos que o regulamentam.

5. Produção de sujeitos e efeitos de subjetivação

O Cadastro Único identifica famílias vulneráveis e produz, ao mesmo tempo, categorias específicas de reconhecimento estatal. A “família de baixa renda” emerge como sujeito administrativo continuamente reconstruído por critérios de elegibilidade, atualização cadastral e comprovação documental. As faixas classificatórias do sistema, pobreza, baixa renda e renda acima de meio salário mínimo, descrevem condições econômicas e, ao mesmo tempo, posicionam famílias em relações distintas de reconhecimento e acesso à proteção pública. Essa produção institucional organiza expectativas específicas de comportamento e relação com o Estado. Atualização periódica, apresentação documental, consistência cadastral e conformidade às exigências administrativas tornam-se elementos permanentes dessa relação. Populações capazes de traduzir sua experiência social para os critérios do sistema tornam-se mais facilmente reconhecíveis pelo Estado, e experiências menos compatíveis com as categorias cadastrais encontram maior dificuldade de inserção institucional. A leitura pela matriz da colonialidade mostra que hierarquias epistêmicas, institucionais, territoriais e subjetivas atravessam o funcionamento do Cadastro Único. Determinadas formas de conhecimento sobre pobreza tornam-se tecnicamente legítimas, determinados territórios passam a ser prioritariamente monitorados e determinadas populações tornam-se objeto intensificado de gestão estatal.

6. Questões estratégicas para gestão pública

A análise do Cadastro Único mostra a necessidade de ampliar a reflexão sobre os efeitos classificatórios e institucionais das políticas de focalização social. O fortalecimento das capacidades estatais de identificação da vulnerabilidade não elimina tensões relacionadas à produção diferencial de legibilidade administrativa. Entre os principais desafios identificados estão a dependência crescente de comprovação documental para acesso à proteção pública, com impacto desproporcional sobre populações em situação de informalidade extrema ou instabilidade domiciliar; a invisibilização parcial de formas de vulnerabilidade pouco traduzíveis em registros administrativos padronizados, com consequências sobre a cobertura efetiva das políticas; a intensificação de mecanismos de monitoramento contínuo da elegibilidade e a concentração de responsabilidades burocráticas sobre determinados sujeitos familiares, particularmente mulheres; e as desigualdades territoriais na capacidade institucional de cadastramento, somadas à centralidade crescente dos sistemas de informação e dos índices sintéticos na definição do reconhecimento estatal da pobreza. Políticas de gestão da pobreza não podem ser avaliadas exclusivamente por indicadores de cobertura ou focalização. É necessário examinar como categorias administrativas, critérios de elegibilidade e práticas burocráticas participam da produção institucional da vulnerabilidade.

Referências documentais analisadas

BRASIL. Decreto nº 11.016, de 29 de março de 2022. Regulamenta o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal. Brasília, DF: Presidência da República, 2022.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. Formulário Principal de Cadastramento do Cadastro Único. Versão 009. Brasília: MDS, [s.d.].

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. Instruções Gerais do Cadastro Único. Brasília: MDS, [s.d.].

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. Observatório do Cadastro Único. Disponível em: painéis.mds.gov.br. Acesso em: maio de 2026.

MACP-PP

MÉTODO DE ANÁLISE CRÍTICA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

O MACP-PP é um método de análise crítica das políticas públicas que articula problematização, colonialidade, instrumentos, evidências, implementação e produção de sujeitos em um protocolo interpretativo aplicável à pesquisa empírica e ao trabalho profissional.

Esta obra apresenta o método, o caderno metodológico da NAPP e uma aplicação ilustrativa ao Cadastro Único, demonstrando como é possível produzir análises críticas, sistemáticas e aplicadas em políticas públicas contemporâneas.

idp

INSTITUTO BRASILEIRO
DE ENSINO, DESENVOLVIMENTO
E PESQUISA

SÃO PAULO · 2026