



*Ensaio*

**Notas Sobre Interdisciplinaridade, Implementação e  
Construção de Problemas em Políticas Públicas.**

*Notes About Interdisciplinarity, Implementation and  
Construction of Problems in Public Policies.*

*Notas Sobre Interdisciplinaridad, Implementación y  
Construcción de Problemas en Políticas Públicas.*

*Notes Sur l'Interdisciplinarité, la Mise en Œuvre et la  
Construction des Problèmes dans les Politiques Publiques.*

Ingrid Rodrigues Gonçalves<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Graduada em Gestão de Políticas Públicas pela Escola de Artes, Ciências e Humanidades e mestramda pelo Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade de São Paulo. São Paulo, SP, Brasil

## Resumo

Nesse texto, dialogamos com uma questão disparadora, a qual faz parte do cotidiano administrativo de organizações públicas e privadas: deferir ou indeferir? Partimos dessa questão e deslocamos a discussão, para pensar com elementos do Campo de Públicas, área de pesquisas e atuação na qual há modos diversos de pensar o planejamento, a formulação e a implementação. Buscamos indagar como peculiaridades, vulnerabilidades, convergências, divergências, dentre outras características não elencadas previamente nos planejamentos, poderiam ser consideradas da formulação à implementação de políticas públicas. Destacamos a importância da interdisciplinaridade, da implementação, dos efeitos dos processos decisórios e das singularidades locais para delinear planos e problemas em políticas públicas. Nesse texto, trazemos notas acerca do que pensamos tratar-se de um modo de pensar as políticas públicas que faz as fronteiras “dançarem”, que constrói territórios *entre*, no qual “bailam” estruturas e movimentos, objetivos prévios e contingências, visando proposições “transfronteiriças”, afeitas ao bem-estar coletivo e ao respeito às diferentes dinâmicas e culturas locais.

**Palavras-Chave:** Políticas Públicas; Interdisciplinaridade; Implementação; Ação Pública; Campo de Públicas.

## Abstract

In this text, we dialogue with a triggering question, which is part of the administrative daily of public and private organizations: defer or refuse? This question starts the discussion, and then we shift it to think with elements of the Public's Field, area of research and work that puts together distinct ways to think planning, formulation and implementation. We inquire how peculiarities, vulnerabilities, convergences, divergences, among other characteristics not previously planned, could be considered from the formulation to the implementation of public policies. We emphasize the importance of interdisciplinarity, implementation, the effects of decision-making processes and local singularities to delineate plans and problems in public policies. In this text, we bring notes about a way of thinking public policies that could make borders "dance". A mode of thinking that builds territories *in between*, and put "structures" and movements, previous objectives and contingencies to “dance”, aiming the collective well-being and respecting different local dynamics and cultures.

**Keywords:** Public Policy; Interdisciplinarity; Implementation; Public Action; Public Field.

## Resumen

En ese texto, dialogamos con una cuestión disparadora, la cual forma parte del cotidiano administrativo de organizaciones públicas y privadas: deferir o rechazar? Partimos de esta cuestión y desplazamos la discusión, para pensar con elementos del Campo de Públicas, área de investigaciones y actuación en la

que hay modos diversos de pensar la planificación, la formulación y la implementación. En el caso de las políticas públicas, las diferencias entre las características que no se enumeran previamente, podrían considerarse de la planificación a la implementación de políticas públicas. Destacamos la importancia de la interdisciplinariedad, de la implementación, de los efectos de los procesos decisorios y de las singularidades locales para delinear planes y problemas en políticas públicas. En ese texto, traemos notas acerca de lo que pensamos tratar de un modo de pensar las políticas públicas que hace que las fronteras "bailen", que construye *territorios entre*, en el que "bailan" estructuras y movimientos, objetivos previos y contingencias, visando proposiciones "transfronterizas", afectadas al bienestar colectivo y al respeto a las diferentes dinámicas y culturas locales.

**Palabras Clave:** Políticas Públicas; Interdisciplinariedad; Implementación; Acción Pública, Campo de Públicas.

### Resumé

Dans ce texte, nous abordons une première question, qui fait partie de la routine administrative des organisations publiques et privées: adopter ou désapprouver ? Sur la base de cette question, nous cherchons à réfléchir avec des éléments du Domaine des Publiques, un domaine de recherche et de travail dans lequel il existe différentes manières de penser la planification, la formulation et la mise en œuvre des politiques publiques. Notre objectif est de réfléchir à la manière dont les particularités, les vulnérabilités, les convergences, les divergences, entre autres caractéristiques qui ne sont pas initialement incluses dans la planification, peuvent être considérées de la formulation à la mise en œuvre des politiques publiques. L'accent est mis sur l'importance de l'interdisciplinarité, de la mise en œuvre, des effets des processus de décision et des singularités locales pour la conception des plans et des problèmes dans les politiques publiques. Dans ce texte, nous apportons quelques notes et réflexions sur ce que nous pensons être une manière de penser les politiques publiques qui font «danser» les frontières. Une manière de penser, qui construit des *espaces entre*, dans lesquels les structures, les mouvements, les objectifs antérieurs et les contingences «dansent», visant des propositions «transfrontalières» alliées au bien-être collectif et au respect des différentes dynamiques et cultures locales.

**Mots-Clés:** Politique Publique; Interdisciplinarité; La mise en oeuvre; Action Publique; Champ des Publics.

## Introdução

---

Nesse texto dialogamos com uma questão disparadora, a qual faz parte do cotidiano administrativo de organizações públicas e privadas: deferir ou indeferir? Partimos dessa questão, referente aos processos de tomadas de decisão organizacionais e deslocaremos a discussão para pensar com elementos do Campo de Públicas, área de pesquisa e atuação profissional, que articula conhecimentos de diversas áreas de modo multidisciplinar (Pires e cols, 2014).

A seguir ressaltamos que há modos diversos de pensar o planejamento (Oliveira, 2005; 2006), a formulação e a implementação nesse campo (Arretche, 2001; Bichir e cols, 2019; Faria, 2012; Lotta, 2012; Marques, 2018; Menicucci, 2006). As pesquisas na área demoraram a considerar que a implementação pode retroalimentar a formulação de políticas de modo profícuo, respeitando e considerando dinâmicas locais, complexidades da sociedade contemporânea e aprendendo com peculiaridades e vulnerabilidades não previstas nos planejamentos.

Nesse sentido, destacamos a importância da interdisciplinaridade para delinear problemáticas em políticas públicas, tendo em vista entendermos que abordagens assim traçadas, ao visarem o bem-estar das populações e considerarem singularidades locais, podem contribuir para a utilização eficiente de recursos públicos, e, ademais, para o fortalecimento de um mundo mais justo e inclusivo.

Entendemos que construir um problema público, diz respeito a traçar um “território”, situado em *um espaço entre* um status desfavorável, percebido por um determinado grupo de pessoas, e, as possíveis soluções a tal conjuntura. Trata-se do espaço situado entre uma situação não adequada e as possíveis soluções que podem ser articuladas para tal demanda (Secchi, 2013). Dessarte, seguimos o texto, propondo que construir problemas públicos, demanda fazer “dançar” (Cazetta; Preve, 2016) esses *territórios entre*. Por meio dessa discussão, objetivamos ressaltar que a forja desses *espaços entre* aos quais nos referimos, não condizem com o modo de pensar a fixidez das fronteiras e dos limites territoriais geográficos, igualmente importantes para a construção das políticas. Ao tratarmos desses *territórios entre*, da construção de problemas públicos, lidamos com outro modo de cartografar. Trata-se, noutros termos, de um modo de pensar as políticas públicas no qual diversas linhas são puxadas e concatenadas interdisciplinarmente, compondo com aspectos estruturados e não estruturados, levando em conta os dados e informações previamente planejados, e ao mesmo tempo aprendendo com singularidades locais, num movimento contínuo, concomitante e nuançado.

Para robustecer a relevância desse modo de pensar interdisciplinar que busca elementos de diversas disciplinas para construir *territórios entre*, de modo “transfronteiriço”, realçamos a disciplina de Psicologia Política, a qual crescentemente vêm ganhando destaque como campo de estudos que se propõe um lugar de encontros, um espaço de pensamento no interstício das disciplinaridades (Silva, 2012, 2015).

Tais modos de pensar as políticas públicas demandam daqueles que habitam o Campo de Públicas a habilidade de compor proposições com dados e informações obtidos previamente, e, simultaneamente, atentar às ocorrências da implementação como elementos importantes de aprendizado e retroalimentação do processo político em jogo. Um mergulhar nas diferenças,

considerando macro diretrizes e peculiaridades locais, e levando em conta os efeitos dos processos decisórios nas vidas das pessoas.

## Reflexões sobre o tema e desenvolvimento do trabalho

---

Deferir ou indeferir? Eis a questão que atravessa o cotidiano administrativo entre gestos, meneios, mesas e canetas, marcando os ritmos do digitar teclados, do folhear arquivos e do trocar olhares em quaisquer organizações. Decerto, não há e nem deveríamos cogitar prescrições definitivas a tal impasse, pois os processos decisórios tomam grande parte das minúcias corriqueiras do setor público ou privado, de modo que essa pergunta chave atravessa inumeráveis relances e nuances. No entanto, nos cabe perguntar: quais elementos manejamos quando imergimos em processos decisórios de diversas escalas e complexidades? Como lidar com as inúmeras demandas decisórias entremeadas às nossas rotinas? Ou ainda, ampliando tal problemática, nos caberia questionar: como podemos promover encontros interdisciplinares ao compormos esses territórios de pensamento basilares às decisões que imprimimos à vida?

Vale dizer que deslocar tais questionamentos acerca do gesto de decidir para os serviços públicos implica considerar que nessa esfera os processos decisórios necessariamente afetam as vidas de espectros populacionais nas mais diversas escalas, das micro às macro políticas, pois independente das variáveis quantitativas envolvidas, seus efeitos recaem sobre a população implicada. Assim, as assinaturas que frisam os deferimentos ou indeferimentos interpelam linhas vitais diretamente, pois as decisões acerca de problemas públicos impactam as rotinas das pessoas em seus mais diversos aspectos.

Gostaríamos de dialogar com tal questão, pensando com aspectos estudados no denominado Campo de Públicas, campo de pesquisa e atuação que assim se intitula ao acoplar conhecimentos interdisciplinares de diversas áreas. Uma composição em ebulição, a qual incorpora diferentes saberes ao mirar demandas sociais de modo amplo, quiçá para fazer valer a importância fulcral da pergunta chave com a qual iniciamos estas linhas, e, acentuando assim, a importância de pensarmos acerca dos efeitos em jogo nas decisões cotidianas levadas a cabo na gestão pública.

Assim, Campo de Públicas é uma expressão utilizada por professores, pesquisadores, estudantes, egressos-profissionais e dirigentes de cursos de Administração Pública, Gestão de Políticas Públicas, Gestão Pública, Gestão Social e Políticas Públicas, de universidades brasileiras, para designar, essencialmente, um campo *multidisciplinar* de ensino, pesquisa e fazeres tecnopolíticos, no âmbito das Ciências Sociais Aplicadas e das Ciências Humanas, que se volta para assuntos, temas, problemas e questões de interesse público, de bem-estar coletivo e de políticas públicas inclusivas, em uma renovada perspectiva republicana ao encarar as ações governamentais, dos movimentos da sociedade civil organizada e das interações entre governo e sociedade, na busca do desenvolvimento socioeconômico sustentável, em contexto de aprofundamento da democracia. (Pires e cols, 2014: 112).

Nessa descrição do Campo de Públicas de Pires e cols (2014), é notória a amplitude de saberes com que o campo pretende dialogar. Ademais, a perspectiva de multidisciplinaridade num contexto democrático é propícia, tendo em vista que a abertura ao diálogo é condição importante para se considerar diferenças e especificidades locais em políticas públicas.

Nesse texto, buscamos indagar como peculiaridades, vulnerabilidades, convergências, divergências, dentre outras características não elencadas previamente nos planejamentos, podem ser consideradas da formulação à implementação, de tal maneira que os efeitos de decisões públicas possam ser decodificados e recodificados visando revisitar o desenhar das políticas públicas num movimento de aprendizado plenamente vivo, nuançado, que respeite experiências locais e alie-se à ideia de um mundo mais justo.

Um outro ponto que merece ser enfatizado, refere-se à necessária modéstia que convém ter quando vamos avaliar as experiências. Por um lado, os que tomam as iniciativas nem sempre têm a prática, ou até o conhecimento necessário, para implantar os sistemas necessários de avaliação. Ainda não se generalizou a visão de que qualquer ação social deve gerar a sua correspondente informação. Quanto ao visitante, ainda que seja um consultor experimentado, permanece facilmente na visão superficial. As transformações reais são as que se enraizam em termos de empoderamento, de criação de novas culturas políticas assimiladas pela própria população, processos freqüentemente pouco tangíveis [...]. *Não se trata de aspecto secundário.* O Brasil, e não só ele, tem uma sólida tradição de se satisfazer com relatórios técnicos [...] existe uma “realidade dois” em cada caso que se acompanha. Esta realidade que fica na sombra, encobre em geral processos essenciais, que fazem a diferença entre o real e o faz-de-conta, entre uma experiência que se enraiza e dará frutos, e a que murcha. (Dowbor, 2002: 35, itálico nosso).

Nesse excerto, Dowbor (2002) aguilhoa elementos importantes de nossa questão, pois para produzir mudanças sociais relevantes por meio de políticas públicas, não basta que gestores alimentem relatórios técnicos, clausurando-se em movimentos administrativos endógenos e estéreis, perigando assim, murchar viabilidades de usos responsáveis e ferazes dos recursos públicos. O autor ressalta que apesar de “freqüentemente pouco tangíveis” (p. 35), esses processos relativos às experiências práticas fazem diferença e não deveriam ser considerados aspectos secundários. Se, às informações estruturadas de que dispõe um profissional ao desenhar uma política pública desde um escritório, puderem somar-se mecanismos de aprendizagem e retroalimentação que adensem as peculiaridades e vulnerabilidades locais dessa “realidade dois” – composta por elementos não estruturados percebidos na implementação –, talvez assim, aprenderíamos a fazer usos cada vez mais prolíficos dos recursos públicos.

Há nessa ideia uma intensa perspectiva de criação, do gesto de planejar que dialoga com os problemas do presente, e, igualmente, busca delinear mundos e promover traçados que amparam os processos de tomadas de decisão. Desse modo, antes de agir pensamos e esculpimos territórios, ou, como dito por Huertas (1996), trafegamos em terras ainda não palmilhadas, espaços em pleno processo constitutivo.

Planejar significa pensar antes de agir [...], é a ferramenta para pensar e criar o futuro porque contribui com um modo de ver que ultrapassa as curvas do caminho e chega à fronteira da terra virgem ainda não-palmilhada e conquistada pelo homem. Essa visão ampla serve como suporte das decisões de cada dia: os pés no presente e o olhar no futuro. É portanto uma ferramenta

vital. Ou sabemos planejar ou estamos condenados à improvisação. (Huertas, 1996: 12).

Condenar as políticas públicas à improvisação tende a ser um movimento catastrófico. Do mesmo modo, congelar sua execução apenas às variáveis presentes nos planos mas que não condizem com as realidades encontradas por implementadores, também pode ser ruinoso. Como mesclar o planejamento, pensando-o como uma importante ferramenta, e, encarando-o concomitantemente “como um processo de decisão construído politicamente e socialmente com os diversos atores interessados e afetados pela decisão” (Oliveira, 2005:07) ?

É notório que considerar diferenças, peculiaridades e vulnerabilidades imputa aos gestores, além da abertura ao diálogo visando a inclusão social e o bem-estar coletivo, um movimento simultâneo de aprendizagem e de possíveis recomposições dos planos inicialmente delineados. É preciso dizer isso, pois há várias maneiras de pensar o planejamento. Uma primeira ideia aventa que se “bons planos” forem traçados os resultados finais serão necessariamente “bons”, e que, a ocorrência de resultados “ruins” adviria de sabotagens ou de execuções errôneas das proposições inicialmente traçadas. Há ainda outras perspectivas de planejamento que consideram a importância da implementação. Os estudos do Campo de Públicas demoraram a atrelar esses dois movimentos das políticas públicas e a entendê-los não como etapas separadas, mas sim, como momentos crucialmente complementares (Oliveira, 2006).

Existem focos de luz distintos iluminando as concepções sobre o processo de implementação de políticas públicas. Por conta dessa multiplicidade de olhares, é dito que não há uma teoria geral da implementação, mas sim diversos autores. Muito mais do que uma etapa, é possível pensarmos a implementação como um momento repleto de nuances e relevos. Ademais, “além de ser um processo de adaptação, em função de mudanças do contexto, a implementação envolve decisões e, nesse sentido, é um processo que pode criar novas políticas” (Menicucci, 2006: 73).

De um lado, a implementação é entendida como um momento em que a política formulada deve ser realizada necessariamente nos mesmos moldes em que foi planejada, e assim, alterações às moldagens iniciais tenderiam a ser consideradas como desvios de percurso, demandando buscar o que ocorreu de “errado”, o que “descolou” esse momento da planificação previamente formulada. Há também o olhar de autores que consideram a implementação como um nível de abstração intelectual de certo modo inferior, como “uma série de decisões mundanas e de interações que não merecem a atenção dos acadêmicos dedicados ao inebriante [...] negócio da política” (Van Meter; Van Horn, 1975, apud Faria, 2012:08).

No entanto, também podemos perceber esse momento da implementação com outras lentes, considerando-o como um processo autônomo, repleto de contradições, decisões, formulações e atores diversos que mudam o tempo todo e que também trocam de posição no jogo político. Nessa esteira, algumas críticas à fixidez da ideia de ciclo de políticas públicas foram delineadas. “As contribuições de diversos autores ao longo dos anos 1970 e 1980 mostraram que as representações anteriores eram racionais e lineares demais, desconheciam a existência de vários níveis de governo e ciclos concomitantes, assim como *as diferenças* nas formas de articulação *entre* etapas em políticas distintas” (Marques, 2018: 32, *italico* nosso). É nessa época que “a implementação passa a ser vista como particularmente complexa e problemática, demandando a atenção sistemática não apenas de gestores públicos, mas também dos analistas acadêmicos” (Faria, 2012: 08).

O livro *Implementação* de Pressman e Wildavsky, de 1973, é considerado como “o marco fundador dos estudos sobre a implementação de políticas” (Faria: 2012: 09), e, além disso, como responsável pela visão *top down* sobre o processo de implementação. Outros autores consideram que as políticas não deveriam seguir apenas esse movimento de cima para baixo, mas, que tal fluxo descendente deveria coexistir com decisões de baixo para cima (*bottom-up*).

A defesa da centralidade da implementação foi complementada por uma segunda geração de estudiosos, para quem os decisores não seriam capazes de estabelecer e desenvolver políticas apenas desde cima (*top-down*), desde o topo da estrutura institucional e burocrática. Além disso, as políticas sempre se estabeleceriam sobre políticas anteriores, tornando o processo muito mais complexo, e certamente não apenas se originando de cima, mas também de baixo, das estruturas organizacionais (*bottom-up*). Nesse sentido, a implementação representaria uma “ordem negociada” (Barret, 2004), envolvendo também múltiplos atores em relação [...]. O auge da defesa da constituição de um modelo *bottom-up* para o estudo das políticas sustentaria normativamente que políticas não deveriam ser estabelecidas desde cima, levantando argumentos associados ao caráter democrático das decisões a serem tomadas. A partir do grande deslocamento produzido pelos estudos de implementação, desenvolveram-se crescentemente análises que pensaram o processo de baixo para cima, ou simultaneamente de baixo e de cima, e que centraram a sua atenção no momento da implementação”. (Marques, 2018: 33).

A implementação requer, portanto, atenção a seu pulsar, não como uma etapa inferior, mas como um processo vivo e nuançado, “uma outra fase da ‘vida’ de um programa, na qual são desenvolvidas as atividades pelas quais se pretende que os objetivos, tidos como desejáveis, sejam alcançados” (Arretche, 2001: 47).

Lipsky (1980), formulou um termo importante para os estudos sobre implementação, ao analisar os funcionários que entregam os serviços públicos para a população e denominá-los como *burocracias de nível de rua*, preocupando-se em pautar a “constatação da necessária adaptação de regras e procedimentos de política para sua aplicação final” (Marques, 2018: 34). Tal perspectiva destaca a importância de se reconhecer que esses profissionais precisam exercer a “discricionariedade”, ou seja, uma certa margem para a tomada de decisões finais, tendo em vista sua proximidade com a população e, por conseguinte, com os efeitos das decisões implementadas por eles. “Os implementadores, portanto, são também sempre decisores” (Marques, 2018: 34).

Esse ponto de vista se contrapõe à ideia de um ciclo fixo de políticas públicas, no qual apenas os formuladores tenderiam a deferir ou indeferir o que deve ser feito, e, por meio do qual, as avaliações finais comparariam os planos iniciais aos “descompassos” do caminho.

As avaliações de implementação ou de processo, nos termos de Jannuzzi (2011), justificam-se pela necessidade de compreender aspectos dinâmicos de uma determinada intervenção [...]. O ponto central, em uma avaliação de processo, é não assumir que as prescrições previstas nos normativos que regulam qualquer programa serão implementadas tal como previsto. Pelo contrário, como alerta Arretche (2001), é essencial considerar tanto as contingências da formulação – as diferentes formas de organização e níveis de complexidade dos processos decisórios, os limites informacionais, bem como processos de negociação entre os atores relevantes – como também as contingências da implementação. Entre estas, destacam-se as perspectivas dos agentes implementadores – os quais, muitas vezes, não participam do processo

decisório inicial e podem ter outros referenciais e valores (Lipsky, 1980), sendo necessários adaptações e ajustes. Outros tipos de adaptações decorrem de características locais que nem sempre podem ser antecipadas, tais como perfil e recursos disponíveis para os implementadores, perfil e expectativas do público-alvo, modos de interação entre as organizações atuantes num determinado território, entre outros aspectos. (Bichir e cols, 2019, p. 04).

Desse modo, os processos são valorizados, visando, além de identificar aderências e descolamentos aos objetivos inicialmente traçados, compreender diferentes dinâmicas, convergências e divergências na implementação de uma política, dentre outros aspectos que nem sempre se consegue prever com antecedência (Bichir e cols, 2019). Nessa perspectiva, o implementador também defere e indefere, dado que exerce sua discricionariedade, e assim, as decisões ocorrem em múltiplas escalas, esgarçando conflitos e negociações.

São esses agentes que determinam o acesso do público a direitos e benefícios governamentais e é por meio deles que a população consegue acessar a administração pública, uma vez que interagem continuamente com a população em seu trabalho. Há, portanto, duas razões centrais para eles dominarem a controvérsia política nos serviços públicos. A primeira razão é que todo debate sobre o escopo e o foco dos serviços públicos diz respeito diretamente à discussão sobre o escopo e a função exercida por esses trabalhadores. A segunda razão é que os agentes de rua têm grande impacto na vida das pessoas, na medida em que vivenciam as comunidades onde atuam; recebem e transmitem as expectativas dos usuários sobre os serviços públicos; determinam a elegibilidade dos cidadãos para acessarem os benefícios ou receberem sanções; dominam a forma de tratamento dos cidadãos e medeiam aspectos da relação institucional dos cidadãos com o Estado. Tornam-se, portanto, o *locus* da ação pública, na medida em que são responsáveis pela mediação das relações cotidianas entre o Estado e os cidadãos. (Lotta, 2012: 25).

Assim, ocorrências que poderiam ser tidas como desalinhos da implementação, sob essa lente, podem ser miradas de outro modo e não mais como transtornos “considerados ‘desvios de rota’, sem que seja problematizada sua própria formulação” (Menicucci, 2006: 73). Essa ênfase à implementação como um processo interdisciplinar complexo e fluído, de interações com conflitos, mudanças e desvios, os quais podem fortalecer novas elaborações das políticas, joga o foco de luz sobre “os efeitos retroalimentadores da implementação sobre a própria formulação, de tal forma que o processo de formação de uma política se dá a partir da interação entre formulação, implementação e avaliação” (Menicucci, 2006: 73). Assim sendo, diferentes maneiras de decidir como utilizar recursos públicos passam a tomar parte no tabuleiro vivo da implementação, de modo a (re)compor e a influenciar o (re)desenhar das políticas públicas em questão.

Dado o caráter autônomo do processo de implementação, não há uma relação direta entre o conteúdo das decisões, que configuraram uma determinada política pública, e os resultados da implementação, que podem ser diferentes da concepção original. Seu sucesso está associado à capacidade de obtenção de convergência entre os agentes implementadores em torno dos objetivos da política e, particularmente, do suporte político dos afetados por ela. Além de ser um processo de adaptação, em função das mudanças do contexto, a

implementação envolve decisões e, nesse sentido, é um processo que pode criar novas políticas. (Menicucci, 2006: 73).

Desse modo, pensar diferenças em políticas públicas, implicaria noutros termos, considerar e articular aspectos estruturados e não estruturados, e não tomar as etapas do ciclo (formulação, implementação, avaliação) como apartadas umas das outras. Tais arranjos não deveriam ser indiferentes às vidas que as pessoas de fato vivem (Sen, 2011), e, ademais, poderiam levar em conta peculiaridades locais não consideradas num momento de planejamento prévio.

O que estamos aprendendo, ao ver boas propostas que funcionam, e outras que não funcionam, é que temos pela frente toda a complexidade da sociedade moderna. Articular dinâmicas diferenciadas, que obedecem a culturas e ritmos desiguais, obriga-nos a exercícios mais complexos, mas sobretudo exigem um respeito muito maior das dinâmicas sociais tais como são sentidas pela própria sociedade. (Dowbor, 2002: 39).

Nesses exercícios mais complexos, podemos aprender com diferenças culturais, geográficas, climáticas, econômicas, tecnológicas, além de articular conhecimentos disciplinares a saberes locais, possibilitando entrecruzamentos de perspectivas, interesses, e também o respeito às particularidades de um coletivo de pessoas, inclusive porque “cada membro da comunidade, a despeito de seu nível educacional ou situação econômica, é um agente que pode trazer soluções para problemas locais” (Jayo; Pozzebon; Diniz, 2008: 12, tradução nossa).

Dessa forma pensamos que esse exercício de esgarçar as fronteiras, que porventura separariam as etapas de um ciclo de políticas públicas, pode oportunizar partilhas de opiniões e quereres, de modo a retroalimentar formulações de políticas públicas, construir problemas públicos robustos, e, favorecer assim, usos profícuos dos recursos públicos.

Entendemos a construção de um problema público como a constituição de um “território”, delineado por meio de linhas diversas, nos *espaços entre* um *status* considerado inadequado para um coletivo de pessoas, e, as possíveis *soluções*. Ora, se considerarmos problemas públicos como essas composições territoriais situadas na “diferença entre a situação atual e uma situação ideal possível para a realidade pública” (Secchi, 2013: 10), para respeitar as dinâmicas sociais locais, além das variáveis estruturadas da formulação de uma política (dados, indicadores, etc.), também importaria levar em conta as peculiaridades e vulnerabilidades locais, além de características não estruturadas (singularidades de um lugar que podem estar relacionadas à cultura, clima, geografia, dentre outras variáveis não previstas de antemão). Tais elementos, que emergem na implementação, pedem passagem e podem explodir e rearranjar as linhas previamente planejadas nesses *espaços entre* do delinear problemas públicos – “territórios” forjados por meio de conhecimentos e saberes entrelaçados, de modo interdisciplinar.

Pensar desse modo, implicaria fazer a ideia de território “dançar”, ou seja, considerar que essas construções de problemas públicos, ao mobilizarem múltiplas linhas de saberes e conhecimentos, possibilitam outros modos de lidar com os recursos públicos em jogo. “Dar passagem às coisas que pedem passagem, que estão à margem, na iminência de esgotamento, criar espaçamentos – talvez seja essa condição aberta uma espécie de imperativo.” (Cazetta & Preve, 2016: 860). Dialogando com o campo geográfico e educacional, Cazetta e Preve (2016), propõem um potencializar desses campos ao destacarem seus fluxos intensivos, as forças em jogo. Noutras tramas, mas num raciocínio semelhante, propomos potencializar o modo de pensar a construção de problemas públicos no/pelo Campo de Públicas. Ao invés de limitarmos

as construções de problemas apenas à fixidez dos limites fronteiros de estruturas (disciplinas, secretarias, esferas de governo, leis, indicadores, etc.), podemos igualmente, atrelar a tais elementos um modo de pensar que destaque os movimentos dos processos, as diferentes dinâmicas sociais, os múltiplos ritmos culturais, as desigualdades, peculiaridades, convergências e divergências. Olhar não apenas para estruturas, mas, também, para os movimentos. Ora, se é relevante construir problemas públicos com linhas de diversas áreas do conhecimento e saberes locais, pensamos que importa destacar as interações e conexões a que tais “danças” podem nos levar.

Miranda e Machado (2017) tangenciam elementos dessa ideia, ao destacarem a importância da transversalidade na produção de novas formas de cooperação nas políticas públicas.

A transversalidade nas políticas públicas promove a interação e diálogo entre departamentos, secretarias e ministérios, onde se avaliam demandas, conhecimentos, recursos e técnicas disponíveis em cada setor ou órgão que possam ser mobilizadas para a realização de ações conjuntas de modo a alcançar um resultado mais abrangente e efetivo. Assim, diferentes atores, cada qual dentro da sua especialidade, mobilizam seus recursos sobre um objetivo comum. Com isso surgem novas formas de cooperação de atores públicos, frequentemente envolvendo também atores sociais. (Miranda & Machado, 2017: 02-03).

Interações e diálogos entre diferentes atores que fazem as fronteiras de saberes e conhecimentos “dançarem”. Nesse sentido, essa habilidade de criar problemas públicos, ou como estamos propondo chamar, *territórios entre*, basilares às proposições resolutivas em políticas públicas, demanda articulações de ações conjuntas de modo abrangente e interdisciplinar, constituindo portanto, um modo de pensar relevante aos profissionais do Campo de Públicas. Consideramos que esse modo de pensar, pode propiciar o comprometimento com a eficácia da utilização de recursos públicos, com a aprendizagem das dinâmicas complexas da sociedade e com o respeito às diferentes culturas e ritmos sociais.

Assim, pensamos ser importante a um gestor de políticas públicas aliar miradas macro e micro políticas, atentar às peculiaridades e vulnerabilidades locais, arquitetar prospectos resolutivos interdisciplinares, e, concomitantemente, aliar tais movimentos à capacidade de escutar e reinventar o gesto de planejar. Porventura, essa ideia de planejar poderia, assim, dialogar com uma certa ideia de composição, por demandar articulações entre variáveis estruturadas, não estruturadas e diversas nuances das vidas das pessoas, não como aspectos secundários, mas como pulsações importantes. Essas sinuosidades, ao tomarem parte das construções de problemas públicos culminando em contextos de formulação-implementação interdisciplinares, possibilitaria que esses *territórios entre* pudessem vir a ser tomados como pavimento, a oportunizar que vários aspectos de uma mesma realidade componham com diferentes escalas, recursos e poderes políticos, possibilitando, quiçá, encontros prolíficos das perspectivas locais com o desenhar dos problemas públicos.

Nesse sentido, o burocrata de nível de rua além de levar em conta os planos, objetivos e metas previamente traçados, também pode mesclar as peculiaridades, vulnerabilidades e saberes locais a tal tabuleiro, dando a ver diferentes modos dos cidadãos experienciarem os efeitos das decisões de políticas públicas. E, tendo esses profissionais a possibilidade de exercer um certo grau de discricionariedade, visando o bem-estar das populações locais às quais vinculam-se, podem portanto, reconfigurar “micro-nuances” do uso de recursos públicos e,

quicá, ofertar e pleitear propositivamente aos formuladores, soluções que incluam singularidades locais.

A essa perspectiva que considera o encontro de diferentes áreas como um movimento profícuo para lidar com as complexidades contemporâneas visando sociedades mais justas, convém destacar os esforços da *Psicologia Política*, uma disciplina acadêmica em ascensão, um espaço de debate e pensamento “transfronteiriço”, uma *encruzilhada* (Silva, 2015).

Mas, na verdade, para nós, ela é bem mais que um espaço de saber que está em um momento no qual necessita decidir para onde deve ir. De fato, o que se chama de *encruzilhada* é um espaço de encontros que se originam exatamente por serem lugares de passagem. *Espaços como as encruzilhadas possibilitam encontros*. Desses encontros surgem novos olhares para a realidade. Mas não só; desses encontros nascem diálogos mais duradouros que abrem portas para a produção de respostas mais eficazes em um mundo marcado pela complexidade (Silva, 2012). Portanto, a Psicologia Política constitui-se como um campo dinâmico e aberto à mudança, cômico de que se produz no interstício da disciplinaridade e se firma mediante o diálogo entre as distintas possibilidades de produção de saberes sobre os fenômenos coletivos que vivem homens e mulheres na sociedade, complexa para uns, pós-moderna para outros, mas que, indubitavelmente, está marcada pelo signo da transformação. Sem sombra de dúvidas, a Psicologia Política latino-americana é bastante diversa, mas se há algo que aproxima as abordagens que se elaboram nesta parte do planeta é o seu compromisso com a mudança social, a qual possibilita vivermos em um mundo mais justo. (Silva, 2015: 18-19, itálico nosso).

Pensar e dialogar de modo “transfronteiriço”, fazendo essas fronteiras “dançarem” e dialogarem com mudanças sociais contemporâneas, traçando problemas públicos que amalgamem as complexidades das diferentes escalas e etapas do ciclo de políticas públicas, trata-se de um movimento relevante aos processos de planejamento e de tomadas de decisão. Por isso importa levar em conta a inserção do caráter multidisciplinar do Campo de Públicas num contexto democrático, por propiciar miradas às diferenças ao pensarmos políticas públicas em suas múltiplas nuances, etapas e escalas decisórias (Silva, Mello & Romero, 2018).

## Considerações Finais

---

Considerar que tais “constituições territoriais” demandariam composições entre aspectos estruturados e também não estruturados do problema público em questão, implicaria num desapego do modo de pensar que leva em conta apenas objetos, dados e informações, e, demandaria crescer um pensar de outro modo, articulando movimentos, oscilações, aderências, descolamentos, convergências e divergências, e, combinando essa amplitude de variáveis de modo a produzir dados e informações manejáveis aos formuladores.

Um modo de pensar as políticas públicas que faz as fronteiras “dançarem”, que constrói *territórios entre*, no qual “bailam” estruturas e movimentos, objetivos prévios e contingências. Pensamos, pois, que esses *territórios entre*, são construídos não apenas pelo gesto de somar diferentes estruturas (sujeitos, organizações, secretarias, leis, propriedades, contratos, etc), mas

também, pelo compor com movimentos e processos, articulando diferentes ritmos, culturas e modos de vida, visando proposições afeitas ao bem-estar coletivo, ao respeito às diferentes dinâmicas e culturas e ao aprofundamento da democracia.

Ora, pensando desse modo, é possível, por exemplo, ao formularmos um problema público utilizarmos dados geográficos, históricos, econômicos, demográficos, culturais, psicossociais, etc. Mesclar a utilização dessas variáveis estruturadas a um jogo compositivo que leve em conta os efeitos das decisões nas vidas das pessoas e que considere sugestões dos burocratas de nível de rua, requereria um esforço amplo e articulado do setor público, para que os dados e informações não estruturados percebidos na implementação, retroalimentassem o (re)desenho das políticas públicas. Um mergulho em meio às diferenças e às singularidades locais, o qual poderia resultar em (re)configurações profícuas e prolíficas no que diz respeito ao tão buscado ideário do uso eficiente dos recursos públicos, de modo a promover o bem-estar das populações e prover possibilidades para a construção de sociedades mais justas.

Assim, retomamos a pergunta inicial: deferir ou indeferir? Como considerar os efeitos dessas (e nessas) “composições territoriais” construídas para embasar um gesto decisório? Seguimos com mais perguntas do que respostas. No entanto, é certo que tais miradas complexas demandam dos profissionais do Campo de Públicas um pensar com objetos e um pensar com movimentos, de modo interdisciplinar, “transfronteiriço” e concomitante, articulando assim, estruturas, diferenças e os efeitos dos processos decisórios nas vidas das pessoas.

## Referências Bibliográficas

---

- Arretche, Marta Tereza da Silva. (2001). Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. In: Barreira, Maria Cecília Roxo Nobre; Carvalho, Maria do Carmo Brant de. (Orgs.). *Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais*. São Paulo: IEE/PUCSP.
- Bichir, Renata Miranda., Haddad, Ana Estela., Lotta, Gabriela Spanghero., Hoyler, Telma., Canato, Pamela., & Marques, Eduardo Cesar Leão. (2019). A primeira infância na cidade de São Paulo: o caso da implementação da São Paulo Carinhosa no Glicério (Early childhood in the city of São Paulo: the implementation of São Paulo Carinhosa Program in Glicério). *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, 24(77). Acessado em 16 de Junho de 2018, de: <http://dx.doi.org/10.12660/cgpc.v24n77.72695>
- Cazetta, Valéria., & Preve, Ana Maria Hoepers. (2016). Uma cartografia que pode dançar. *ETD - Educação Temática Digital*, 18(4), 857-874. Acessado em 05 de janeiro de 2018, de: <https://doi.org/10.20396/etd.v18i4.8646438>
- Dowbor, Ladislau. (2002). A Comunidade Inteligente: visitando as experiências de gestão local. Em Spink, Peter Kevin., Bava, Silvio Angrisani Caccia., & Paulics, Veronika Anna Theodora. *Novos contornos da gestão local: conceitos em construção*. São Paulo: Instituto Polis/Programa Gestão Pública e Cidadania - EAESP/FGV v. 1.
- Faria, Carlos Aurélio Pimenta de. (2012). (Org). *Implementação de Políticas Públicas: Teoria e Prática*. Belo Horizonte: Editora PUC Minas.
- Huertas, Franco. (1996). *O método PES: entrevista com Matus*. Tradução de Giselda Barroso Sauveur. São Paulo: Fundap.
- Jayo, Martin., Pozzebon, Marlei., & Diniz, Eduardo H. (2008). Microcredit and Innovative Local Development in Fortaleza, Brazil: the Case of Banco Palmas. *Canadian Journal of Regional Science*. Special Issue on "Innovations sociales et développement territorial".
- Lipsky, Michael. (1980). *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public service*. New York: Russell Sage Foundation.
- Lotta, Gabriela Spanghero. (2012). O papel das burocracias do nível da rua na implementação de políticas públicas: entre o controle e a discricionariedade. In: Faria, C. A (org). *Implementação de Políticas Públicas: Teoria e Prática*. Belo Horizonte: Editora PUC Minas.
- Marques, Eduardo. (2018). As políticas públicas na ciência política. In: Marques, Eduardo; Faria, Carlos Aurélio Pimenta de. (Orgs.). *A política pública como campo multidisciplinar*. São Paulo: Editora Unesp; Rio de Janeiro: Editora Fiocruz. 2 ed.
- Menicucci, Telma Maria Gonçalves. (2006). Implementação da reforma sanitária: a formação de uma política. *Saúde e Sociedade*, 15(2), 72-87. Acessado em 16 de outubro de 2018, de: <https://dx.doi.org/10.1590/S0104-12902006000200008>
- Miranda, Michelle Borges; Machado, Jorge. (2017). Transversalidade na Prática em Política Pública: a implementação do Programa TransCidadania em São Paulo. E, Pereira. D. (Ed.) *Mudança Social e Participação Política: Estudos e Ações Transdisciplinares*. São Paulo: Annablume.
- Oliveira, José Antônio Puppim de. (2005). Repensando Políticas Públicas: Por Que Frequentemente Falhamos no Planejamento?. Em *Anais do XXIX Encontro da ANPAD*.

- Oliveira, José Antônio Puppim de. (2006). Desafios do planejamento em políticas públicas: diferentes visões e práticas. *Revista de Administração Pública*, 40(2), 273-287. Acessado em 16 de outubro de 2018, de: <https://dx.doi.org/10.1590/S0034-76122006000200006>
- Pires, Valdemir., Midlej, Suylan., Fonseca, Sergio Azevedo., Vendramini, Patrícia., & Coelho, Fernando de Souza. (2014). Campo de públicas no Brasil: definição, movimento constitutivo e desafios atuais. *Administração Pública e Gestão Social*, 6(3), 110-126. Acessado em 16 de outubro de 2018, de: <http://hdl.handle.net/11449/124602>
- Secchi, Leonardo. (2013). *Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. São Paulo: Cengage Learning.
- Sen, Amartya. (2011). *A ideia de justiça*. São Paulo: Companhia das Letras.
- Silva, Alessandro Soares da. (2012). A Psicologia Política no Brasil: lembranças e percursos sobre a constituição de um campo interdisciplinar. *Revista Psicologia Política*, 12(25), 409-426. Acessado em 16 de outubro de 2018, de: [http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1519-549X2012000300004&lng=pt&tlng=pt](http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1519-549X2012000300004&lng=pt&tlng=pt).
- Silva, Alessandro Soares da. (2015). A psicologia política: ser/estar nos interstícios das disciplinas. Em Silva, Alessandro Soares da & Corrêa, Felipe. (Orgs.). *No interstício das disciplinas: a psicologia política*. Curitiba: Prismas. Acessado em 03 de Janeiro de 2019, de: [https://www.researchgate.net/publication/344042751\\_A\\_psicologia\\_politica\\_serestar\\_nos\\_intersticios\\_das\\_disciplinaridades](https://www.researchgate.net/publication/344042751_A_psicologia_politica_serestar_nos_intersticios_das_disciplinaridades)
- Silva, Alessandro, de Mello-Théry, Neli Aparecida, & Carlos Romero, Juan. (2018). Reflexiones acerca del cambio social y participación política como campo interdisciplinar de producción del saber. *Revista de Investigación Psicológica*, (20), 83-96. Acessado em 06 de janeiro de 2019, de: [http://www.scielo.org.bo/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S2223-30322018000200007&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.bo/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2223-30322018000200007&lng=es&tlng=es)

**Recebido em 10/01/2019.**

**Revisado em 15/05/2019.**

**Aceito 22/06/2019.**