

**UNIVERSIDADE DO ESTADO DE SANTA CATARINA
CENTRO DE CIÊNCIAS DA ADMINISTRAÇÃO E SOCIOECONÔMICAS- ESAG
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO**

Curso: DOUTORADO EM ADMINISTRAÇÃO

Políticas Públicas e Desenvolvimento

***NARRATIVE POLICY E OPEN STRATEGY: UMA PONTE ENTRE POLÍTICA PÚBLICA E
ESTRATÉGIA***

086.386.239-09

**Florianópolis
2024**

PROPOSTA DE PESQUISA: *NARRATIVE POLICY* E *OPEN STRATEGY*: UMA PONTE ENTRE POLÍTICA PÚBLICA E ESTRATÉGIA

1. INTRODUÇÃO

Nos tópicos abaixo, apresento sequencialmente o contexto e descrevo a identificação da situação-problema, os objetivos pretendidos, e justifico também as possíveis contribuições deste trabalho.

1.1 Descrição da situação-problema

A pandemia (do coronavírus) revelou inúmeras problemáticas. No Brasil, a quarentena (lockdown) e restrições para conter a disseminação do vírus afetaram a área econômica e socioeconômica, resultando no aumento da taxa de desemprego e na interrupção da atuação de diferentes setores, tanto formais quanto informais. O aumento da taxa de desemprego, a interrupção da atuação de diferentes setores formais e informais. O posicionamento negacionista de representantes do Governo da época tornou a situação ainda mais grave à medida que os casos de contaminação aumentavam. Em resposta, o Governo Federal implementou medidas para mitigar os impactos socioeconômicos, incluindo a adoção de programas de transferência de renda, como o auxílio emergencial. Esse benefício financeiro foi criado com o intuito de garantir uma renda mínima aos brasileiros em situação de vulnerabilidade durante a pandemia¹.

No entanto, durante a crise sanitária que se instalou no país, vários outros problemas surgiram, agravando ainda mais a situação. Isso incluiu relatos de fraudes na identificação de beneficiários², dificuldades enfrentadas por algumas pessoas para acessar o auxílio emergencial³ e narrativas conflitantes e contraditórias de fontes oficiais do governo⁴. Historicamente, no país a implementação de políticas públicas semelhantes ao auxílio emergencial não é algo inédito na Administração Pública. Então, por que os representantes do poder Executivo pareciam não saber como lidar com a implementação do Auxílio Emergencial? Por que um presidente gastou tanto tempo e recursos tentando criar uma narrativa supostamente verdadeira, mesmo com a ciência e líderes mundiais comprovando o contrário?

O conflito de narrativas destaca a importância da comunicação e da construção de sentido entre os atores envolvidos, também chama atenção para a transparência e/ou inclusão no processo de implementação da política pública. A base de uma sociedade democrática é a prevalência do bem

¹ Portal Gov.br. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. Serviços. Auxílio Emergencial. Disponível em: <<https://encurtador.com.br/bFU49>>. Acesso em: 20 jan. 2024.

² CASCARDO, Rafaela. 2023. Rio de Janeiro. Polícia Federal faz operação contra fraudes no auxílio emergencial. CNN Brasil. Nacional. Disponível em: <<https://encurtador.com.br/hrzIZ>>. Acesso em: 20 jan. 2024.

³ Portal Uol. Folha de S. Paulo. Mercado. 2021. Sem acesso a internet famílias não conseguem usar auxílio emergencial. Disponível em: <<https://encurtador.com.br/dixD4>>. Acesso em: 20 jan. 2024.

⁴ Portal Gov.br. Planalto. Notícias. 2020. Presidente da República fala sobre auxílio emergencial e hidroxiclороquina em pronunciamento. Disponível em: <<https://encurtador.com.br/wMOY9>>. Acesso em: 20 jan. 2024.

público, na Administração Pública o termo bem público se caracteriza como um valor notório. Logo, o Estado pode agir por meio de políticas públicas (*public policy*) para a prevalência desse valor. Além disso, o processo político (*process policy*) abrange diretrizes de ação para resolução de problemas públicos (Clemons; Mcbeth, 2020; Secchi; Coelho; Pires, 2019), esse processo demanda transparência e participação, seja na tomada de decisão e/ou implementação (Hansen et al., 2022). Assim como uma estratégia aberta (*open strategy*), o processo estratégico precisa ser transparente e inclusivo, tanto na tomada de decisão quanto na implementação (Whittington et al., 2019; Whittington et al., 2011).

Diante disso, organizações públicas ou privadas necessitam agir estrategicamente frente a emergência de problemas ou possíveis riscos. Logo, surge a seguinte questão-problema: como uma política pública pode ser uma estratégia aberta (*open strategy*)? A partir dos pressupostos referentes à conjuntura problemática apresentada, explorada previamente, da questão-problema definida, a tese que defendo é uma política pública pode ser uma estratégia aberta (*open strategy*).

1.2 Objetivos

Apresentam-se, a seguir, os objetivos pretendidos para esta pesquisa.

Objetivo geral:

Analisar como uma política pública pode ser uma estratégia aberta (*open strategy*).

Objetivos específicos:

Explorar o processo de implementação do Auxílio Emergencial, a partir da *Open Strategy*; Caracterizar a tipologia da política pública; Analisar os sentidos presentes nas narrativas dos *policymakers* que permeiam o processo de *sensemaking* e *sensegiving*; Analisar os sentidos presentes nas narrativas dos *policytakers* que permeiam o processo de *sensemaking* e *sensegiving*; Analisar a *narrative policy* e a performatividade narrativa fundamentadas sobre os sentidos presentes nas narrativas dos *policymakers* e *policytakers*.

1.3 Contribuição da pesquisa

Meu interesse neste trabalho surgiu durante a disciplina de estratégia no mestrado, após imersão na bibliografia recente sobre estratégia, observei vertentes epistêmicas de sociologia, filosofia, ciência política, ciências sociais. Por vezes, essas são utilizadas na área de Administração Pública, e em políticas públicas. Durante a pandemia, acompanhamos diariamente discursos de agentes do Estado na esperança de ações imediatas. Contudo, isso não aconteceu, a cada conflito de narrativas, a sensação de insegurança aumentava. Aliás, o país passava por uma ebulição de crises. A comunicação sem transparência, transmitida por meio de instituições públicas, serviu para manutenção de *status quo* e disseminação de *fake news* por grupos de interesse. Esse contexto problemático me despertou inquietação, também pela negligência governamental no enfrentamento a problemas socioeconômicos.

Uma das oportunas contribuições da estratégia aberta está na implementação. Muitas vezes, a má execução de estratégias acontece por causa da compreensão incorreta dos gestores sobre a lógica

da decisão estratégica (Whittington et al., 2019; Guth e MacMillan, 1986). A transparência na comunicação torna-se essencial para compreensão e interpretação dos atores envolvidos, independentemente do nível hierárquico, sendo assim possível o envolvimento destes e o impacto da implantação (Whittington et al., 2019; Balogun e Johnson, 2004).

A contribuição desta tese é definida pela possibilidade de interligar os debates de *public policy* e *open strategy* sobre o desenvolvimento de conceitos e práticas em ciências sociais aplicadas. Portanto, me posiciono onto-epistemologicamente, com base na hermenêutica ricoeuriana e levanto os pressupostos de que a realidade é socialmente construída; a linguagem compõe um processo inventivo do mundo, não apenas uma ação representativa e descritiva; as narrativas constroem socialmente a realidade e podem apresentar papel performativo; *sensemaking* e *sensegiving* se constitui narrativamente; a transparência e/ou inclusão são cruciais na comunicação entre *policymakers* e *policytakers*; a *narrative policy* tem poder sobre o *process policy*. Já a justificativa teórico-prática está na aplicação da *Grounded Theory*, a partir da metodologia de Gioia et al. (2013) que permite a nós cientistas à procura por um resultado, no qual o rigor qualitativo esteja situado no estudo indutivo, também propicia a nós pesquisadores versatilidade, criatividade e habilidade de trazer à tona conceitos e relações, e formular conceitos em termos teoricamente relevantes (Gioia et al., 2013).

2. REFERENCIAL TEÓRICO-EMPÍRICO

2.1 Onto-epistemologia: Hermenêutica Ricoeuriana

Neste capítulo será apresentado o posicionamento ontológico e epistemológico pretendido para a construção da tese. A base hermenêutica Ricoeuriana é utilizada para compreender o conceito de performatividade narrativa; e, nas próximas seções, articular o conceito de cenário, personagens, enredo e moral; assim como transparência e inserção sustentadores do conteúdo da pesquisa.

O ato de revisar a literatura apresenta riqueza conceitual e diversas intenções que o significado do termo ‘revisão’ pode ter. Um pesquisador ao dedicar-se a uma temática, faz escolhas a partir de duas perspectivas: a revisão problematizadora ou a integrativa (Patriotta, 2020). Esta proposta de tese apoia-se na revisão problematizadora, que se alicerça nos seguintes preceitos: uma leitura ampla, contudo focalizada e seletiva considerando que o presente trabalho se submete a vir a ser o que é, e alicerçado sobre a reflexividade e sobre o conceito de revisão como “exercício de abertura”. (Alvensson, Sandberg, 2020). A partir disso, aqui será esclarecida a abordagem hermenêutica de Ricoeur e por consequência irá posicionar os pressupostos desta tese.

A princípio, a hermenêutica é interpretação, e integra relações humanas desde que aprendemos a falar. Durante muito tempo foi atribuído à hermenêutica a função do compreender oposto ao ato de explicar, logo a própria se torna a questão de Paul Ricœur. Ele estabeleceu a teoria hermenêutica na qual a relação dialética entre compreensão e explicação fundamentam a interpretação (Ricoeur, 1969,

1981; Pegino, 2016). Ou seja, as operações da interpretação não se distanciam da interação entre compreender e explicar, portanto, a integração entre ambas ilustra a hermenêutica.

Portanto, a hermenêutica se constitui em si mesma como conteúdo associado à significação (sentido) e ao signo (linguagem). Para Ricoeur (1990) é essencial se compreender o texto a partir do que se almeja dizer, sua intenção, fundamentado nisso, se torna plausível a constatação da tensão dialética entre subjetividade e objetividade no movimento de interpretação. Assim, a esfera da vida é o alicerce da perspectiva ontológica, a partir do pressuposto de que o ser humano é um animal hermenêutico. A interpretação é atividade básica pela qual ele guia-se no mundo, por isso, a linguagem é utilizada enquanto estrutura simbólica, se posiciona como imperativo substancial para a vida humana (Ceni, 2021). A linguagem não se consiste em um mundo em si, na argumentação ricœuriana, contudo percebo que fazemos parte do mundo, ele nos afeta e orienta, possuímos experiências para expressar, por meio da linguagem e no processo de interpretação do mundo ao nosso redor, desse modo, agregamos interpretações e tipificações nessa dinâmica (Gurwitsch, 1962; Ricoeur, 1990). Segundo Wagner (1979), as interpretações advêm “da crença por parte dos membros da comunidade que compartilham suas concepções” (Wagner, 1979, p. 18). Já as tipificações consistem em arenas de significado que fundamentam valores, regras e conteúdo simbólico do mundo (Wagner, 1979).

A construção da realidade advém de condutas sociais significadas, situadas na coletividade, na inter-relação humana significada em que a linguagem obtém destaque. Além disso, a linguagem compõe um processo inventivo do mundo, não apenas uma ação representativa e descritiva. Conforme Rocha (2014, p. 624) a dimensão da invenção, que Ricoeur analisa por meio dos conceitos de imaginário social e ficção, torna possível a intervenção da linguagem no mundo, “os enunciados só representam o mundo no sentido de produzirem uma certa versão desse mundo, ou seja, de intervirem nesse mundo.”, por isso, expressa papel performativo.

À vista disso, os desdobramentos onto-epistemológico propostos, até aqui associam-se com o processo de *sensemaking* (fazer sentido) e *sensegiving* (influenciar sentido), afinal, no intuito de atender ao objetivo desta pesquisa: analisar os sentidos presentes nas narrativas de *policymakers*, e *policytakers*. A recriação do real através da narrativa está situada como meio para que o *sensemaking* e o *sensegiving* se constituam (Weick, 1995). Na subseção, a seguir, busco articular os referidos conceitos.

2.1.1 Performatividade narrativa: *Sensemaking-Sensegiving*

A definição de **performatividade narrativa** como a base da qual o discurso pode orientar e provocar ações, surge da percepção de que ele se separa da realidade para que de alguma forma retorne a ela. Ricoeur (2018) refuta que a linguagem consista num sistema reservado a si próprio. O discurso, em sua totalidade, traz uma denotação ou referência que alude a uma realidade extralinguística, também é possível ser a causa desta. Portanto, a hermenêutica ricœuriana se constitui na dialética com a

fenomenologia e a filosofia da linguagem, onde ele debate, e a partir dessas posiciona a própria ontologia hermenêutica enquanto filosofia da ação (Ceni, 2021).

Em resumo, nesta pesquisa pretendo me aprofundar na compreensão de que modo as narrativas que estão em ficções podem manifestar papel performativo (Ricoeur, 1979; 1991), junto a isso se abrange as questões restritas ao **processo de sensemaking-sensegiving**, que transcendem o processo de orientação de sentido e de interpretação da realidade, afinal constituem-se como fragmento mobilizador da realidade, ainda que separado da “materialidade” do mundo. Referente à performatividade narrativa, ela se estabelece conforme abertura de mundos prováveis mediante potencial inventivo da ficção. Diante disso, a composição da negociação e construção de significados é percebida como intrínseca a vivência em sociedade, e então existe em organizações como integrante do *organizing*. Weick (1995) observa que o “sensemaking envolve transformar as circunstâncias em uma situação que seja compreendida explicitamente em palavras e que servem como suporte para ação” (Weick, Sutcliffe, Obstfeld, 2005, p. 409). Também pode ser identificado, sobretudo, em circunstâncias de incertezas, rupturas e ambiguidades (Maitlis, Christianson, 2014; Weick, 1995; Schildt, Mantere, Cornelissen, 2019). Isto posto, nesta proposta de pesquisa a adoção do entendimento processo de *sensemaking-sensegiving*, é intrépida, tendo em vista que sua compreensão será realizada a partir da hermenêutica ricoeuriana, enquanto posicionamento onto-epistemológico, também singularmente mediante ao conceito de mimese ontológico ao sujeito hermenêutico.

Por isso, ao considerar que o processo de influência e construção de sentido se constitui narrativamente, esta proposta de tese irá se aprofundar na obra de Weick, à medida que, observa a linguagem como performativa, tendo em vista a inexistência de polarização entre palavras e textos e mundo real, pois palavras são criação do mundo. No próximo capítulo, em observância aos objetivos específicos pretendidos de delinear o processo de implementação do Auxílio Emergencial, e caracterizar a tipologia da política pública. Empenho-me a dissertar sobre o campo de estudos de política pública, brevemente, a partir do conceito utilizado neste estudo, o processo (ciclo) de política pública, e suas tipologias.

2.2 Política Pública

Na área de Administração Pública, em estudos estadunidenses, o termo “política” tem três conotações distintas: *polity* refere-se ao ambiente político-institucional, composto de regras formais e informais que condicionam ou influenciam o comportamento humano (Secchi; Coelho; Pires, 2019; Sager, Anderegg, 2012). Por sua vez, *politics* é a atividade relacionada a obtenção e manutenção de poder por alguém sobre as pessoas (Secchi; Coelho; Pires, 2019; Bobbio, 2002; Sager, Anderegg, 2012). O sentido desse termo se aproxima do entendimento de política como disputa e ofício. Por fim,

policy é a dimensão prática de política que se refere à diretriz, mecanismo, para ação e decisão sobre algo (Secchi; Coelho; Pires, 2019; Sager, Andereggen, 2012).

Já uma política pública (*public policy*) é o conjunto de diretrizes de ação para resolução de um problema público, esse conceito é originário da vertente estadocêntrica (*state-centered policy-making*), em que a designação de uma política como “pública” compete a atores estatais com personalidade jurídica para isso (Secchi; Coelho; Pires, 2019; Dye, 2013; Howlett et al., 2013). Nesta pesquisa será adotado esse conceito, embora, se reconheça que a literatura de políticas públicas abrange demais vertentes conceituais. Nesse sentido, a realização prática da política pública se torna viável, mediante o ciclo de política pública ou processo político (*process polity*) estruturado pelas seguintes etapas: I) **identificação do problema**; II) **formação da agenda**; III) **formulação de alternativas**; IV) **tomada de decisão**; V) **implementação**; VI) **avaliação**; e VII) **extinção** da política pública (Secchi; Coelho; Pires, 2019; Clemons; Mcbeth, 2020). Essa sequência de etapas não é única, se intercalam, porém, será adotada para fins de explanação.

Primeiramente, a **identificação do problema público**, conforme mencionado tem caráter subjetivo, refere-se a uma situação insatisfatória percebida por atores relevantes. O problema pode ser delimitado mediante descrição de causas, soluções, responsáveis, impedimentos. Portanto, essa delimitação é crucial para a elaboração de uma política pública. “A política e o processo de políticas públicas estão intrinsecamente ligados” (Clemons; Mcbeth, 2020, p. 139). Ou seja, *politics* e *policy* estão imersas no *policy process*. Em suma, um problema público converte-se em prioridade, à medida em que a sociedade, grupos de interesse ou atores estatais e governamentais o percebem assim. Então, o problema entra para agenda. A **agenda** é composta por temas ou problemas entendidos como prioritários. Cobb e Elder (1983) constatarem duas categorias de agenda: Agenda formal (ou institucional) é o conjunto de temas ou problemas que o poder público já decidiu resolver. Por sua vez, a Agenda política engloba temas ou problemas que requerem intervenção pública, segundo observado pela comunidade política.

Outra categoria, geralmente, utilizada é a agenda da mídia, quando os meios de comunicação direcionam o foco para o conjunto de problemas e temas importantes. Existe um diferencial nesta, o poder sobre a opinião pública, muitas vezes, condiciona as demais agendas. Baumgartner e Jones (2010) desenvolveram um exemplo das teorias mais referenciada sobre a alteração e estabilidade das agendas, a teoria do equilíbrio pontuado. Os autores abordam, dentre os principais pressuposto, que a agenda alterna momentos de estabilidade (manutenção do *status quo*) e de revisão ou inclusão de problemas (ruptura), em períodos de longo prazo (Baumgartner e Jones, 2010; Capella, 2007).

A etapa de **formulação de alternativa**, é o levantamento dos esforços para resolver aqueles problemas situados na agenda. Aqui que estratégias, análise e objetivos devem ser delineados para cada alternativa. Conforme Clemons e Mcbeth (2020, p. 156) apontam, “argumentos estrategicamente

elaborados são usados para convencer os outros de que um determinado curso de ação deve ser seguido”. Aliás, a eficácia de cada alternativa depende da atenção a dados concretos (quantitativos ou qualitativos), mesmo com limitações de recursos para previsibilidade em razão da instabilidade e complexidade de cada problema (Clemons; Mcbeth, 2020; Secchi; Coelho; Pires, 2019).

Na sequência, a **toma da decisão** “representa o momento em que os interesses dos atores são equacionados e as intenções (objetivos e métodos) de enfrentamento de um problema público são explicitadas.” (Secchi; Coelho; Pires, 2019, p. 65). Na literatura de política pública, tradicionalmente, entende-se que problemas surgem antes e depois que decisões são tomadas. Essa lógica está fundamentada em dois, principais, modelos de racionalidade: o modelo de racionalidade absoluta do matemático Jan Tinbergen, a decisão possível advém da análise puramente racional de alternativas (Secchi; Coelho; Pires, 2019). Já o modelo de racionalidade limitada do economista Herbert Simon, defende que a restrição cognitiva do indivíduo no processamento das informações necessárias para tomada de decisão, exige que ele faça escolhas satisfatórias, não necessárias (Simon, 1947). Ainda, existem três modelos, sendo um o modelo incremental do Charles E. Lindblom com base no incrementalismo propõe que o processo de tomada de decisão consiste na replicação ou adaptação de soluções utilizadas a novos contextos, também aponta que em conjunturas complexas o fator político de interesses condiciona a decisão.

A etapa prática, a **implementação**, quando as alternativas se tornam ações para realização da política pública. O processo de implementação pode ser realizado de cima para baixo (*top-down*), esse modelo é funcionalista de meios e fins, também restringe a atuação de quem está na ponta; ou no modelo debaixo para cima (*bottom-up*), que permite a gestores e burocratas maior liberdade ao implementar. (Secchi; Coelho; Pires, 2019; O'Toodle Jr., 2003; Clemons; Mcbeth, 2020). Nessa etapa é possível visualizar o escopo da política pública, rever as etapas anteriores identificando falhas, excessos. A penúltima, a **avaliação**, existe diferenciação na relação entre a avaliação e a implementação, que pertinente ao momento de avaliação: antes da implementação (*ex ante*) e depois da implementação (*ex post*), ainda há durante a implantação, denominada formativa ou monitoramento (*in itinere*) a fim de reparações imediatas. Assim, a eficácia e eficiência das alternativas são analisadas. (Costa; Castanhar, 2003; Secchi; Coelho; Pires, 2019; Anderson, 1979). Enfim, a **extinção** nem sempre remete ao término da política pública, “constitui-se uma base teórica para o entendimento de quando as políticas públicas morrem, continuam vivas ou são substituídas por outras” (Secchi; Coelho; Pires, 2019, p. 84). Na literatura especializada é possível observar três principais razões para extinção: o problema público; a solução; e o ambiente político (Souza; Secchi, 2015; Giuliani, 2005; DeLeone, 1982; Hogwood; Gunn, 1982).

À vista disso, se faz necessário mencionar os principais tipos de políticas públicas, em observância ao objetivo específico: caracterizar a tipologia da política pública. Não há uma tipologia

absoluta, entretanto, a literatura especializada traz cinco principais: **Tipologia de Lowi**; **Tipologia de Wilson**; **Tipologia de Gormley**; **Tipologia de Gustafsson**; e **Tipologia de Bozeman e Pandey**. Inicialmente, disserto sobre as tipologias de Lowi e Wilson. Durante o desenvolvimento deste estudo, as demais serão detalhadas.

A Política (*policy*) foi percebida na ciência política, por muito tempo, como um produto ou resultado do jogo de poder, forma de enfrentamento e solução de interesses entre *politics* e *polity*, “tendo a *polity* como constante e sendo a *politics* a variável independente, para as *policies* sobrava o papel periférico de variável dependente, apenas uma consequência da *polity* e *politics*” (Secchi; Coelho; Pires, 2019, p.29). Entretanto, o cientista político Theodore J. Lowi foi um dos precursores contrários à hegemonia da perspectiva causal, tradicional, a qual parte do pressuposto: as políticas públicas são o produto do processo *politics* (Easton, 1953). Lowi (1972) verificou o oposto, que o conteúdo das políticas públicas determina a *politics*, também. A partir disso, estabeleceu quatro tipos de políticas: as **políticas regulatórias**; as **políticas distributivas**; as **políticas redistributivas**; e as **políticas constitutivas**. A tipologia de Lowi possibilita estudos comparativos e transversais, se tornou bastante difundida no meio profissional e acadêmico (Lowi, 1972; 1964). James Quinn Wilson, cientista político, contribui com sua tipologia baseada na distribuição de custos e benefícios, observados como concentrados ou distribuídos, classificando políticas públicas em quatro tipos: as **políticas majoritárias**; as **políticas clientelistas**; as **políticas empreendedoras**; e as **políticas de grupo de interesse** (Wilson, 1983). Essa tipologia coincide com a de Lowi, também a suplementa.

A seguir, me dedico a explicar os elementos conceituais da *Narrative Policy Framework* (NPF) que constituem a narrativa política (*narrative policy*): cenário, personagens, enredo e moral da história, com base na hermenêutica, também me empenho a iniciar a articulação desses elementos com performatividade narrativa.

2.3 Narrative Policy Framework

A narrativa tem poder sobre o processo político (*process policy*), especificamente, as narrativas políticas (*narrative policy*). Esse é o principal argumento da Teoria da Narrativa Política (*Narrative Policy Framework* - NPF), a partir de estudos recentes, desde 2010, essa teoria traz uma perspectiva sistêmica para compreensão da atuação de narrativas no processo político (Jones, McBeth 2010; Shanahan et al. 2018). O fundamento da NPF é que narrativas constroem socialmente a realidade, pressuposto convergente à hermenêutica ricœuriana.

Além disso, a literatura, traz duas razões básicas, segundo Shanahan et al. (2018, p.173). Primeiro, “os debates políticos são necessariamente travados no terreno das narrativas, constituídos tanto por espaços institucionais formais como por espaços informais”; por sua vez elas “afetam o processo político em diferentes pontos – decisões políticas, implementação, regulamentação, avaliação,

e assim por diante”. Em suma, para compreender o *process policy* é essencial entender a função das narrativas em múltiplos contextos e conjunturas, dentro do próprio processo.

Nessa perspectiva, a narrativa política apresenta no mínimo um personagem e se relaciona com a política pública (Shanahan et al. 2018; Jones et al. 2023). Aliás, essa narrativa é descrita por seu conteúdo e forma, de acordo com Shanahan et al. (2018, p. 175), a “forma refere-se à estrutura das narrativas e o conteúdo refere-se ao contexto político e ao assunto.”. A partir de uma interpretação estruturalista das narrativas políticas, por estudiosos da NFP, esse tipo de narrativa é constituído por elementos narrativos passíveis de generalização, em diferentes contextos políticos (Jones, McBeth 2010; Jones, McBeth, e Shanahan 2018). Os **elementos narrativos de constituição** são **cenário, personagens, enredo e moral da história**, também podem ser entendidos como as variáveis principais da NFP.

O primeiro refere-se a fenômenos políticos que situam as narrativas em um determinado contexto, e evidencia a relação dessa com o problema político (*policy problem*). Semelhante a um “cenário de uma peça teatral, os adereços (por exemplo, leis, provas, geografia) são muitas vezes tidos como garantidos, mas – por vezes – também podem tornar-se contestados ou tornar-se o ponto focal da narrativa política.” (Shanahan et al., 2018, p.176). Ou seja, o cenário não é algo estático, porém também pode se transformar no âmago da narrativa. Já o segundo envolve diferentes figuras imersas na política pública, em analogia ao teatro são os papéis representados por atores em uma história. Haja vista que a narrativa política deve ter ao menos um personagem. Por sua vez, o enredo (*plot*) é o que situa os personagens, e viabiliza sua interação com personagens e cenário, por meio da sequência de eventos, por vezes tendo começo, meio e fim. Por último, a moral da história (*moral of the story*) é a solução política (*policy solution*) em forma de normativa ou ação moral, e que dispõe a personagem o motivo à ação e propósito. (Shanahan et al., 2018; Stone 2022; Verweij et al. 2006). Cabe destacar que os elementos constitutivos interagem entre si, de modo transversal.

Diante disso, a performatividade narrativa se articula aos elementos constitutivos da *narrative policy*, a partir da hermenêutica ricoeuriana. Como será aprofundado nesta pesquisa, a análise das *narrative policy* fundamentadas sobre os sentidos presentes nas narrativas dos *policymakers* e *policytaker*, tem potencial de revelar perspectivas de mundo divergentes ou convergentes à realidade material, e essas podem mobilizar a realidade. A seguir será versado sobre a *Open Strategy* em observância ao objetivo específico de explorar o processo de implementação do Auxílio Emergencial, a partir da *Open Strategy*.

2.4 Open Strategy

A estratégia foi algo, tradicionalmente, restrito ao controle da alta gerência (Chandler, 1962), ou algo estritamente secreto para não descoberta pela concorrência (Barney, 1991), portanto,

transparência (*transparency*) e inclusão (*inclusion*) nem eram cogitados. Entretanto, a progressão de estudos no campo de estratégia, revela a existência de diversas vertentes possíveis de análise (Eidl; Von Krogh; Whittington, 2019). Em alguns casos, a exemplo a Inovação Aberta (*Open Innovation*), o processo de elaboração estratégica era minimamente aberto, ou seja, a transparência e inclusão eram emergentes. O termo *Open* (abertura) é adicionado à palavra estratégia (*Strategy*), a partir de iniciativas crescentes que implicam maior transparência e/ou inclusão nos processos estratégicos, assim como em pesquisas recentes sobre *strategizing* (fazer estratégia) (Hautz et al., 2017; Whittington et al., 2011). Whittington et al. (2011, 2019) versa sobre a transparência e a inclusão como dimensões primárias do *Open Strategy*, embora, a percepção dos fenômenos de transparência e inclusão em estratégia não seja algo novo (Chesbrough, 2003; Janssen; Charalabidis; Zuiderwijk, 2012; David, 1998).

A **inclusão** vem sendo abordada em discussões sobre justiça processual em decisões estratégicas, a exemplo as pesquisas de Korsgaard (1995) e Kim e Mauborgne (1998). Há muito tempo, cientistas como Westley (1990), Wooldridge e Floyd (1990) têm explorado benefícios da inclusão da média gerência em decisões estratégicas. De acordo com Henisz (2014), Hamel (2000) e Regnér (2003), existe, também, o debate sobre o potencial estratégico do *stakeholder engagement* (engajamento das partes interessadas). Já a dimensão da **transferência**, por sua vez, segundo Rindova e Fombrun (1999), emerge no sentido da comunicação entre acionistas e grupos de interesse com o objetivo de obter apoio às estratégias de empresas. No debate sobre governança corporativa, Forker (1992) e Bini (2016) focam em estratégia de informação.

Na área de Administração Pública, o entendimento de estratégia é restrito ao funcionamento da estrutura organizacional, como planejamento estratégico. Assim, a difusão de uma visão processual ou de conteúdo é limitada (Hansen et al., 2022). A base de uma sociedade democrática é a prevalência do bem público que se caracteriza como um valor notório. Então, as políticas públicas (*public policy*) representam a atuação do Estado para prevalência desse valor. Além disso, o ciclo (processo) de uma política pública abrange diretrizes de ação para resolução de um problema público (Secchi; Coelho; Pires, 2020), esse processo demanda transparência e participação, seja na tomada de decisão e/ou implementação (Hansen et al., 2022). Assim como uma estratégia aberta (*open strategy*), um processo estratégico precisa ter transparência e/ou inclusão, seja na tomada de decisão e/ou na implementação (Whittington et al., 2019; Whittington et al., 2011).

Um dos potenciais benefícios da Estratégia Aberta está na implementação. Muitas vezes a má execução das estratégias acontece, por causa da compreensão incorreta dos gestores sobre a lógica da decisão estratégica (Whittington et al., 2019; Guth e MacMillan, 1986). A transparência na comunicação se torna essencial para compreensão e interpretação dos atores envolvidos, independentemente do nível hierárquico, assim sendo possível o envolvimento destes e o impacto da implantação (Whittington et al., 2019; Balogun e Johnson, 2004).

Cada vez mais, organizações públicas ou privadas necessitam agir estrategicamente frente a emergência de problemáticas. “Estratégia Aberta é um conjunto multidimensional e dinâmico de práticas” (Whittington et al., p. 12, 2019). Essa lente teórica tem potencial agregador na compreensão de políticas públicas (*public policy*) como estratégia aberta pelas *polity* e *policymakers* junto a *policytakers*, mediante a observância das dimensões de transparência e inclusão. Na próxima seção será explicado o surgimento do campo de estudos sobre análise de políticas públicas (*policy analysis*), e as duas principais abordagens de análise

2.5 Análise de Políticas Públicas

Análise de políticas públicas (*policy analysis*), além da etapa de avaliação do ciclo de política pública, essa atividade “busca gerar e sistematizar informações relevantes para o processo decisório de políticas públicas. O objetivo central dessa atividade é dar subsídios informativos para que a política pública seja mais apta a resolver ou mitigar o problema público” (Secchi, 2017, p. 10). A literatura internacional reconhece esse sentido prescritivo do conceito, embora haja demais vertentes distintas (Dunn, 1981; Torgerson, 1986; Bobrow; Dryzek, 1987; Patton; Sawicki, 2015; Yanow, 2000; Weimer; Vining, 2017; Fischer; Gottwis, 2012).

O termo – análise de políticas públicas – no Brasil é utilizado em sentido amplo, restrito a pesquisas acadêmicas, direcionadas à elaboração de teorias e estudos descritivos. Não há um entendimento comum sobre a definição, como já é consolidado internacionalmente (Cavalcanti, 2012; Secchi, 2016). A forma como campo de estudos foi se difundindo na conjuntura brasileira, deve-se em parte a reforma do Estado e estruturação da Administração Pública brasileira em meados dos anos 90 (Pereira; Spink, 2006), ainda emergente em relação ao percurso histórico da *policy analysis*, principalmente nos EUA. Originalmente, a linha de pensamento analítico de políticas públicas era a racionalista de vertentes positivistas com fundação em estudos americanos, que revelavam a necessidade de conhecimento científico e os potenciais impactos de programas utilizados pelo governo. O livro de Lerner e Lasswell (1951), *The Policy Sciences*, marca o surgimento do campo metodológico de análise de políticas públicas (Dunn, 1981; Durning, 1993; Fischer, 2003). A partir disso, o governo federal estadunidense passa a aplicar os conhecimentos, sobre análise de políticas públicas, em tomadas de decisão sobre programas sociais e investimento em infraestrutura (Secchi, 2017).

Durante as décadas de 60 e 70, o campo foi cada vez mais se consolidando no meio acadêmico em instituições do Estado. Além do caráter prescritivo e racionalista, a visão tecnocrata da análise de políticas públicas destacava a eficiência de base econômica (Weimer; Vining, 2017). Portanto, a utilização dos métodos de análise dependia de pesquisa operacional, de avaliação da eficiência e de sistemas (Enserink; Koppenjan; Mayer, 2013). Todavia, em meados de 1980, emerge uma vertente teórico-metodológica argumentativa de *policy analysis*, oposta a hegemonia racionalista, motivada por

pensamentos inovadores das ciências sociais e filosofia. (Habermas, 1970; Geertz, 1973; Rorty, 1982). Essa vertente defendia alternativas que refutavam conceitos positivistas e métodos quantitativos, se consolidando de forma predominante no campo. Na década de 1990, acontece a chamada *argumentative turn* (virada argumentativa), cientistas propõe modelos analíticos crítico, interpretativo, de construtivismo social, discursivo, narrativo e argumentativo, sob uma perspectiva pós-positivista (Fischer; Forester, 1993; Durning, 1999; Dryzek, 1990; Rose; Yanow, 2000).

Já nos anos 2000, originam-se comunidades epistêmicas distintas no campo, a tradicional positivista e a emergente pós-positivista. O debate acadêmico argumentista em congressos e revistas científicas, não se reduz apenas a análise, mas a própria definição de política pública, na Europa e na América do norte. A tese estadocêntrica passa a ser contestada, por proposições sociocêntricas de reformulação do conceito de política pública (Fischer; Miller, 2017).

Além de bases epistemológica e metodológica divergentes, o papel do analista para os racionalistas é o de “investigação, análise, síntese e apontamento de recomendações de política pública, enquanto o analista pós-positivista é chamado a mediar interesses, facilitar a participação dos atores, auxiliando-os a formular e expressar seus argumentos” (Secchi, 2017, p.16). Nesta pesquisa, as bases comuns entre as duas serão consideradas, porém a onto-epistemologia corrobora com a análise argumentativa, já os meios metodológicos se alternam entre ambas. A seguir será descrito os métodos de coleta e análise a serem utilizados.

3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Nesta seção será explicado os aspectos metodológicos e o posicionamento teórico-epistêmico pretendidos para o desenvolvimento desta pesquisa. A partir da problemática identificada, conforme a seção de introdução, entendo a realidade como socialmente construída, e que a linguagem nas relações sociais compõe um processo inventivo do mundo, não apenas uma ação representativa e descritiva. (Berger; Luckmann, 2017; Ricoeur, 1969, 1981).

A pesquisa se caracteriza como qualitativa, o objeto será o Auxílio Emergencial como política pública de abrangência nacional, em razão disso, o nível de análise será macro, conforme à problemática e aos objetivos previamente definidos. Quanto à coleta de dados será por meio de dados secundários disponíveis em meios de comunicação oficial do governo e da imprensa digital. A análise será fundamentada no método indutivo de Gioia et al. (2013) que oportuniza a sistematização cronológica dos dados, também da possibilidade de uma aproximação narrativa. A estratégia será a *Grounded Theory*, a partir da metodologia de Gioia et al. (2013), que se refere à procura por um resultado no qual o rigor qualitativo esteja situado no estudo indutivo, proporciona ao pesquisador versatilidade, criatividade e habilidade de elaborar novos conceitos e ideias.

A partir da problemática de pesquisa identificada, o conflito de narrativas entre atores *policymakers* e *policytakers*, chama atenção para a comunicação e a construção de sentido entre ambos. Então, levanto os principais pressupostos: a realidade é socialmente construída; a linguagem compõe um processo inventivo do mundo, não apenas uma ação representativa e descritiva; as narrativas constroem socialmente a realidade e podem apresentar papel performativo; *sensemaking* e *sensegiving* se constitui narrativamente; a transparência e/ou inclusão são cruciais na comunicação entre *policymakers* e *policytakers*; a *narrative policy* tem poder sobre o *process policy*.

Já no **percurso metodológico** será analisado sentidos revelados na comunicação entre ambos *policymakers* e *policytakers* nos processos de *sensemaking* e *sensegiving*, assim será possível revelar diferentes racionalidades de interpretação de mundo (econômico, cálculo utilitário, ou voltada para o ser humano). Através das, potenciais, racionalidades a serem estabelecidas que se busca revelar do trabalho de elaboração narrativo (mime-se, será detalhado no referencial teórico) pautado sobre os elementos **cenário, personagens, enredo e moral**, também **as dimensões de transparência e inserção**. Para a operacionalização da coleta de dados serão escolhidas fontes específicas no intuito de capturar o máximo de informações inerentes ao objeto investigado. Yin (2001) explica que as evidências de um estudo podem dispor de fontes singulares como: artefatos físicos, documentos e arquivos. Nessa perspectiva, os dados a serem analisados neste trabalho serão caracterizados por documentos, arquivos e artefatos físicos (legislação, comunicados oficiais, reportagens digitais ou em audiovisual, e outros) produzidos pelo Governo Federal e pela imprensa durante o período de investigação. Além disso, será verificadas informações prestas em portais de transparência.

Na etapa de análise será realizada, primeiro, por meio da análise de conteúdo, conforme Saldanã (2011), com base na revisão sistemática de imagens e/ou vídeos, também textos. Se pretende identificar a presença de significado nos dados, tendo em vista uma possível associação a narrativa na segunda etapa, baseado no direcionamento de conteúdo. Por isso, a escolha de utilizar a metodologia de Gioia et al. (2013). Ainda, todos os dados serão compilados, por meio do **software Atlas.ti**, de forma cronológica para subsidiar a análise. À vista disso, conforme destaca Gioia et al. (2013) nós pesquisadores somos capazes de identificar padrões nos dados, isso nos possibilita revelar conceitos e relações, e formular conceitos em termos teoricamente relevantes. Portanto, o método tem algumas etapas, a primeira consiste na codificação dos **elementos de primeira ordem**, e a segunda etapa representa a classificação dos elementos de primeira ordem em **temas de segunda ordem**. Enfim, também constituem a segunda etapa, tem-se as dimensões **agregadas de análise**, que interagem com um ou demais temas de segunda ordem. Na última seção, abaixo, será descrito a princípio o cronograma para o percurso empírico de campo.

4. CRONOGRAMA

No quadro a seguir, o cronograma de atividades que serão realizadas por semestres de cada ano:

Quadro 1 – Cronograma de atividades

Atividades	Semestres			
	1º e 2º	3º e 4º	5º e 6º	7º e 8º
Realizar revisão problematizadora da bibliográfica;	x			
Caracterizar o Auxílio Emergencial como política pública;	x			
Caracterizar a tipologia da política pública;	x			
Delinear o processo de implementação do Auxílio Emergencial;	x	x		
Coletar documentos, arquivos e artefatos físicos;	x	x		
Compilar os dados, por meio do <i>software</i> Atlas.ti, de forma cronológica;		x		
Codificar dos elementos de primeira ordem;		x		
Classificar dos elementos de primeira ordem em temas de segunda ordem;			x	
Qualificar o projeto da tese;			x	
Analisar os sentidos presentes nas narrativas dos <i>policymakers</i> ;			x	
Analisar os sentidos presentes nas narrativas dos <i>policytakers</i> ;			x	
Analisar a <i>narrative policy</i> e a performatividade narrativa fundamentadas sobre os sentidos presentes nas narrativas dos <i>policymakers</i> e <i>policytakers</i> ;				x
Analisar como uma política pública pode ser uma estratégia aberta;				x
Defender o projeto de tese.				x

Fonte: Elaboração própria, 2024.

REFERÊNCIAS

- ALVESSON, Mats; SANDBERG, Jörgen. The problematizing review: A counterpoint to Elsbach and Van Knippenberg's argument for integrative reviews. **Journal of Management Studies**, v. 57, n. 6, p. 1290-1304, 2020.
- BAUMGARTNER, Frank R.; JONES, Bryan D. **Agendas and instability in American politics**. University of Chicago Press, 2010.
- BERGER, Peter L.; LUCKMANN, Thomas. **A construção social da realidade: tratado de sociologia do conhecimento**. 7. ed. Petrópolis. Vozes, 2017.
- BOBROW, Davis B.; DRYZEK, John S. **Policy analysis by design**. University of Pittsburgh Press, 1987.
- CAVALCANTI, Paula Arcoverde. **Análise de políticas públicas o estudo do estado em ação**. Eduneb, 2012.
- CENI, Jéssica Cristina. **Performatividade narrativa e ficção: a comunicação da Vale S.A. e da ONG Gabinete de Crise pós-rompimento em Brumadinho**. 2021. 148 f. Tese (Doutorado em Administração) – Setor de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba. 2021.
- CLEMONS, Randy; MCBETH, Mark K. **Public policy praxis: A case approach for understanding policy and analysis**. 4. ed. New York. Routledge, 2021. p. 51 - 157.
- CHESBROUGH, Henry William. **Open innovation: The new imperative for creating and profiting from technology**. Harvard Business Press, 2003.
- DAVID, Paul A. Common agency contracting and the emergence of "open science" institutions. **The american economic review**, v. 88, n. 2, p. 15-21, 1998.
- DUNN, William N. **Public policy analysis: an introduction**. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1981.
- DYE, Thomas R. **Understanding public policy**. Pearson, 2013.
- ENSERINK, Bert; KOPPENJAN, Joop FM; MAYER, Igor S. A policy sciences view on policy analysis. **Public policy analysis: New developments**, p. 11-40, 2013.
- FARAH, Marta Ferreira Santos. Policy analysis at the municipal level of government. In: **Policy analysis in Brazil**. Policy Press, 2013. p. 107-118.
- FISCHER, Frank; FORESTER, John (Ed.). **The argumentative turn in policy analysis and planning**. Duke University Press, 1993.
- FISCHER, Frank. **Reframing public policy: Discursive politics and deliberative practices**. Oxford University Press, 2003.
- FISCHER, Frank; GOTTWEIS, Herbert (Ed.). **The argumentative turn revisited: Public policy as communicative practice**. Duke University Press, 2012.

FISCHER, Frank; MILLER, Gerald J. (Ed.). **Handbook of public policy analysis: theory, politics, and methods**. Routledge, 2017.

GIOIA, D.; CORLEY, K.; HAMILTON, Aimee L. Seeking qualitative rigor in inductive research: **Notes on the Gioia methodology**. **Organizational research methods**, v. 16, n. 1, p. 15-31, 2013.

HOWLETT, Michael; RAMESH, Mishra; PERL, Anthony. **Política Pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral**. 2013.

JANSSEN, Marijn; CHARALABIDIS, Yannis; ZUIDERWIJK, Anneke. Benefits, adoption barriers and myths of open data and open government. **Information systems management**, v. 29, n. 4, p. 258-268, 2012.

JONES, Michael D.; MCBETH, Mark K. A narrative policy framework: Clear enough to be wrong? **Policy studies journal**, v. 38, n. 2, p. 329-353, 2010.

JONES, Michael D. et al. The narrative policy framework. In: **Theories of the policy process**. Routledge, 2023. P. 161-195.

PATRIOTTA, Gerardo. Writing impactful review articles. **Journal of Management Studies**, v. 57, n. 6, p. 1272-1276, 2020.

PATTON, Carl; SAWICKI, David; CLARK, Jennifer. **Basic methods of policy analysis and planning**. 3. ed. New York: Routledge, 2015.

PEGINO, P. M. F. Hermenêutica ricoeuriana e sua articulação nos estudos organizacionais. ERA – **Revista de Administração de Empresas**, [S. l.], v. 56, n. 5, p. 578–584, 2016. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rae/article/view/64136>. Acesso em: 2 feb. 2024.

PEREIRA, Orgs Luiz Carlos Bresser; SPINK, Peter Kevin. **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Editora FGV, 2006.

PIERRE, Jon; PETERS, B. Guy. **Handbook of public policy**. 2006.

RICOEUR, Paul. **Le conflit des interprétations: essais d'herméneutique**. Paris, França: Editions du Seuil. 1969.

RICOEUR, P. **The function of fiction in shaping reality**. **Man and World**, v. 12, n. 2, p. 123-141, 1979.

RICOEUR, P. **Interpretação e ideologias**. Francisco Alves, 4º Edição, 1990.

RICOEUR, P. **Ideologia e utopia**. Tras. Teresa Louro Perez. Lisboa: 1991.

RICOEUR, P. **O discurso da ação**. Lisboa, Edições 70, 2018.

SECCHI, Leonardo; DE SOUZA COELHO, Fernando; PIRES, Valdemir. **Políticas Públicas: Conceitos, Casos Práticos, Questões de Concursos**. 3. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2020. p. 2 – 96.

SECCHI, Leonardo. **Análise de políticas públicas: diagnóstico de problemas, recomendação de soluções**. São Paulo: Cengage Learning, 2016. p. 10 -16.

SCHMIDT, Lawrence K. **Hermenêutica**. Editora Vozes Limitada, 2012.

SHANAHAN, Elizabeth A. et al. The narrative policy framework. In: **Theories of the policy process**. Routledge, 2018. p. 173-213.

STONE, Deborah A. **Policy paradox: The art of political decision making**. WW Norton & Company, 2022.

TORGERSON, Douglas. Interpretive policy inquiry: A response to its limitations. **Policy Sciences**, v. 19, p. 397-405, 1986.

VERWEIJ, Marco et al. Clumsy solutions for a complex world: the case of climate change. **Public administration**, v. 84, n. 4, p. 817-843, 2006.

WEIMER, David; VINING, Aidan. **Policy analysis: Concepts and practice**. 6. ed. Routledge, 2017.

YANOW, Dvora. **Conducting interpretive policy analysis**. Sage, 2000.