

NOVAS ABORDAGENS DA ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO CONTEXTO DA SOCIOLOGIA: INTRODUZINDO A “NARRATIVE POLICY FRAMEWORK”

DAMASIO DUVAL RODRIGUES NETO¹; MÁRCIO BARCELOS²

¹Universidade Federal de Pelotas– damasio.rodrigues@gmail.com

²Universidade Federal de Pelotas– barcelosmarcio@gmail.com

1. INTRODUÇÃO

A partir da noção tradicional de que o Estado seria uma caixa preta a receber *inputs* da sociedade, processá-los de maneira racional e oferecer *outputs* lógicos para solucionar os ditos “problemas” sociais, existem diversos questionamentos a se realizar. Toda uma literatura que trata da definição dos problemas de política e da formulação de políticas públicas referentes a eles já propôs que fosse dado um passo atrás, para examinar até que ponto os problemas reconhecidos refletem questões universais para toda a sociedade e também até que ponto o Estado é capaz de gerenciar todas as informações disponíveis e oferecer soluções somente a partir da técnica.

Cortes e Lima (2012) e Capella (2015), por exemplo, demonstram que os ditos problemas a serem solucionados pelo Estado não estão postos de maneira inquestionável, mas sim, são construções sociais desenvolvidas muito mais a partir de imperativos cognitivos e ideologias dos atores envolvidos do que de técnicas formais. Cortes e Lima (2012) tratam especificamente da contribuição da Sociologia para a Análise de Políticas Públicas, destacando o que chamam de “ambivalência implícita” (p. 33) desta área, por ser uma disciplina específica e ao mesmo tempo ter caráter interdisciplinar, carregando influências principalmente das ciências sociais básicas e aplicadas, entre outras. Conforme as autoras, o referencial teórico da Análise de Políticas Públicas assenta-se principalmente na Sociologia e nas teorias do Estado; a partir desta interface entre Sociologia e Políticas Públicas, pretende-se, neste resumo, apresentar uma breve síntese de uma das abordagens que mais crescem na área de Políticas Públicas, a “*Narrative Policy Framework*” (NPF).

Esta abordagem surge exatamente a partir do entendimento do processo de produção de políticas públicas como um fenômeno interdisciplinar e tem como um de seus pressupostos justamente o entendimento de um mundo socialmente construído, no qual as subjetividades e imperativos cognitivos das pessoas incidem de forma substancial e baseiam a forma como são recebidas, armazenadas e interpretadas as informações a que são expostas. No âmago da NPF, porém, está a noção da “relatividade restrita”, ou seja, entende-se que esse processamento de informações não ocorre de maneira totalmente aleatória, mas sim segue padrões observáveis ao longo do tempo, relativos principalmente à ideologia e sistemas de crença dos indivíduos. Esta e outras características da NPF baseiam sua inserção no contexto da Sociologia, visando apresentar esta abordagem à comunidade científica e assim abrir novas possibilidades de pesquisa, que abordem as narrativas como objeto empírico passível de produzir resultados claros o bastante para que possam ser falsificados (JONES e McBETH, 2010; SHANAHAN, JONES e McBETH, 2018).

2. METODOLOGIA

O artigo do qual se origina este resumo expandido é um ensaio teórico, portanto o procedimento realizado resumiu-se à análise de dados secundários – artigos científicos que compõem a literatura sobre a NPF – e sua sintetização em um ensaio que vise apresentar esta abordagem de forma sistematizada.

As bases para a metodologia de uma pesquisa empírica que utilize a NPF estão descritas em Shanahan, Jones e McBeth (2018), consistindo de uma série de decisões a serem tomadas ao longo do processo de pesquisa – alinhamento dos pressupostos da abordagem à pesquisa; elaboração de problema de pesquisa compatível; decisão do nível de análise; identificação dos elementos da estrutura e do conteúdo da narrativa; codificação dos dados; e, finalmente, análise dos dados.

A proposta original da NPF é de reunir dados passíveis de serem analisados em pesquisa quantitativa e abordagem dedutiva, portanto os estudos têm se baseado principalmente em análise estatística para testar hipóteses desenvolvidas a partir dos problemas de pesquisa. Gray e Jones (2016) apresentam uma NPF qualitativa, propondo uma aplicação “*plug and play*” a este método, atestando a compatibilidade da NPF com métodos interpretativos e de indução. Estes autores propõem manter intacta a abordagem tradicional da NPF e substituir os padrões quantitativos por padrões qualitativos amplamente reconhecidos, observando critérios como credibilidade, confiabilidade, possibilidade de transferência dos resultados, etc. (GRAY e JONES, 2016, p. 198-199).

3. RESULTADOS E DISCUSSÃO

A pesquisa realizada baseou-se principalmente no artigo seminal sobre a NPF, “*A Narrative Policy Framework: Clear Enough to Be Wrong?*”, de Jones e McBeth (2010), e na edição especial do *Policy Studies Journal* de novembro de 2018, dedicada integralmente aos avanços teóricos da NPF (POLICY STUDIES JOURNAL, 2018).

Jones e McBeth (2010) foram os primeiros a apresentar de forma sistematizada a abordagem, definindo os fundamentos para realização da premissa de analisar as “narrativas de política” mediante critérios científicos tradicionais. Primeiramente, estes autores apresentam um conceito estrito do que sejam as “narrativas de política”: “histórias com sequência temporal de eventos apresentada em um roteiro composto por momentos dramáticos, símbolos e personagens, culminando em uma moral da história” (JONES e McBETH, 2010, p. 329).

A ideia da NPF é que os elementos que compõem a narrativa possam ser desconstruídos em tipos generalizáveis, gerando assim dados passíveis de serem analisados quantitativamente. A estrutura das narrativas é composta por contexto ou cenário, roteiro, personagens e a moral da história. Contexto é o ambiente no qual se desenvolve a narrativa, podendo ser um espaço geográfico, temporal, institucional ou até mesmo uma controvérsia, um debate em si; Roteiro é a história através da qual são conectados os elementos da estrutura da narrativa, tipicamente incluindo um arco dramático; Personagens são os protagonistas da história, tipicamente identificados como heróis, vilões e vítimas; E a moral da história é a conclusão da narrativa, na qual apresenta-se uma ação a ser tomada, na forma de uma proposta de política pública específica ou, no mínimo, uma menção a uma política pública (JONES e McBETH, 2010; SHANAHAN, JONES e

McBETH, 2018). Já o conteúdo é muito mais difícil de ser generalizado dessa forma, porém a literatura tem desenvolvido categorias referentes. Shanahan, Jones e McBeth (2018) apresentam sistemas de crença e estratégias de narrativa como variáveis relativamente estáveis, defendendo que os elementos tendem a ser organizados de maneira coerente em relação a valores como equidade, liberdade, segurança, entre outros, e que as narrativas são construídas estrategicamente, de acordo com o objetivo político perseguido. A NPF tem tipicamente utilizado a tipologia de Stone (1989) para generalizar a forma como os elementos são conectados nas narrativas. A ideia é que os problemas de política são definidos a partir do enquadramento de situações do mundo real como resultados de condições naturais (“acidentais”) ou da ação humana, seja intencional ou resultado de mecanismos indiretos ou de negligência/descuido (SHANAHAN, JONES e McBETH, 2018).

Investigações empíricas utilizando esta abordagem têm apresentado resultados interessantes, por exemplo, relacionando a utilização de personagens de narrativas como heróis com propostas de política na questão migratória (McBETH e LYBECKER, 2018); relacionando a defesa de valores como liberdade e equidade com as retóricas reacionária a progressista, respectivamente (SMITH-WALTER, 2018); analisando estratégias utilizadas por empreendedores de política na construção de narrativas (KIRKPATRICK e STOUTENBOROUGH, 2018), entre outros exemplos.

Outro marco teórico importante da NPF refere-se aos níveis de análise, relativos ao escopo da pesquisa – individual (nível micro), grupos ou coalizões (nível meso) e institucional (nível macro) (JONES e McBETH, 2010). A definição do nível é um procedimento fundamental em um estudo que aplique a NPF, pois irá basear escolhas metodológicas e técnicas de análise durante a pesquisa. Basicamente, no nível micro, analisa-se o efeito das narrativas nos indivíduos; no nível meso, a atuação de grupos e coalizões e as estratégias utilizadas por eles na construção das narrativas; e no nível macro, o efeito das narrativas em instituições e na sociedade em geral.

4. CONCLUSÕES

Pretende-se, tanto com o artigo completo que está sendo finalizado, como com este resumo expandido, apresentar esta abordagem que ganha força na área de políticas públicas e que carece de desenvolvimento no Brasil. Também busca-se observar a recepção da NPF no ambiente da Sociologia, com vistas à realização de novas pesquisas. A partir dos marcos teóricos da NPF, que remetem ao entendimento de um mundo socialmente construído e ao papel das ideias e de imperativos cognitivos na produção de políticas públicas, e de pesquisas que utilizam a literatura da Análise de Políticas Públicas na área da Sociologia, vislumbra-se a possibilidade de aplicar a NPF no contexto brasileiro, em um momento especialmente oportuno para a análise, no qual a observação empírica enseja a hipótese de que propostas de políticas públicas baseadas em dramaticidade e que apelam para o emocional da população, com pouca ou nenhuma evidência sobre sua credibilidade, são apresentadas no debate sobre políticas públicas.

Neste contexto, visando contribuir para a compreensão do momento político, entende-se que a aplicação da NPF pode trazer contribuições importantes para a análise das relações entre Estado e sociedade, incidindo tanto sobre a Análise de Políticas Públicas, como sobre a Sociologia.

5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. Análise de políticas públicas: da técnica às ideias. **Revista Agenda Política**, Universidade Federal de São Carlos, v. 3, n. 2, p. 239-258, jul./dez. 2015. Disponível em: <http://www.agendapolitica.ufscar.br/index.php/agendapolitica/article/view/75/71>.

Acesso em: 30 abr. 2019.

CORTES, Soraya Vargas; LIMA, Luciana Leite. A contribuição da sociologia para a análise de políticas públicas. **Lua Nova**, São Paulo, n. 87, p. 33-62, 2012.

GRAY, Garry; JONES, Michael D.. A qualitative narrative policy framework? Examining the policy narratives of US campaign finance regulatory reform. **Public Policy and Administration**, v. 31, n. 3, p. 193-220, jul. 2016. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/0952076715623356>. Acesso em: 25 mar. 2019.

JONES, Michael D.; MCBETH, Mark K.. A Narrative Policy Framework: Clear Enough to Be Wrong?. **The Policy Studies Journal**, v. 38, n. 2, p. 329-353, maio 2010. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1541-0072.2010.00364>. Acesso em: 28 jan. 2019.

KIRKPATRICK, Kellee J.; STOUTENBOROUGH, James W.. Strategy, Narratives, and Reading the Public: Developing a Micro-Level Theory of Political Strategies within the Narrative Policy Framework. **Policy Studies Journal**, v. 46, n. 4, p. 949-977, nov. 2018. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/psj.12271>. Acesso em: 16 abr. 2019.

MCBETH, Mark K.; LYBECKER, Donna L.. The Narrative Policy Framework, Agendas, and Sanctuary Cities: The Construction of a Public Problem. **Policy Studies Journal**, v. 46, n. 4, p. 868-893, nov. 2018. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/psj.12274>. Acesso em: 03 abr. 2019.

POLICY STUDIES JOURNAL. **Policy Studies Journal**. Special Issue: Advances in Narrative Policy Framework. v. 47, n. 3, nov. 2018.

SHANAHAN, Elizabeth A.; JONES, Michael D.; MCBETH, Mark K.. How to conduct a Narrative Policy Framework study. **The Social Science Journal**, v. 55, n. 3, p. 332-345, set. 2018. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0362331917301180>. Acesso em: 11 mar. 2019.

SMITH-WALTER, Aaron. Victims of Health-Care Reform: Hirschman's Rhetoric of Reaction in the Shadow of Federalism. **Policy Studies Journal**, v. 46, n. 4, p. 894-921, nov. 2018.

STONE, Deborah. Causal Stories and the Formation of Policy Agendas. **Political Science Quarterly**, v. 104, n. 02 (Summer), 1989, p. 281-300.