

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO  
INSTITUTO DE PESQUISA PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL  
Programa de Graduação em Gestão Pública para o Desenvolvimento  
Econômico e Social

ALAN DA SILVA MEIRA

## **DIMENSÕES DA DEMOCRACIA:**

**desinformação, opinião e política pública**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado no curso de Graduação em Gestão Pública para o Desenvolvimento Econômico e Social do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Bacharel.

Orientadora: Prof. Dr<sup>a</sup> Lalita Kraus

Rio de Janeiro

2022

ALAN DA SILVA MEIRA

**DIMENSÕES DA DEMOCRACIA:  
desinformação, opinião e política pública**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado no curso de Graduação em Gestão Pública para o Desenvolvimento Econômico e Social do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Bacharel.

Orientadora: Prof. Dr<sup>a</sup> Lalita Kraus

Rio de Janeiro

2022

## CIP - Catalogação na Publicação

M514d Meira, Alan da Silva  
Dimensões da Democracia: desinformação, opinião e política pública / Alan da Silva Meira. -- Rio de Janeiro, 2022.  
59 f.

Orientadora: Lalita Kraus.  
Trabalho de conclusão de curso (graduação) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Bacharel em Gestão Pública para o Desenvolvimento Econômico e Social, 2022.

1. Opinião pública. 2. Política pública. 3. Desinformação. 4. Informação e conhecimento . I. Kraus, Lalita , orient. II. Título.

ALAN DA SILVA MEIRA

**DIMENSÕES DA DEMOCRACIA:**

desinformação, opinião e política pública

Trabalho de Conclusão de Curso entregue ao Curso de Bacharelado em Gestão Pública para o Desenvolvimento Econômico e Social do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro – IUPERJ, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Bacharel.

Apresentado em: 25/07/2022

**BANCA EXAMINADORA**



---

Lalita Kraus

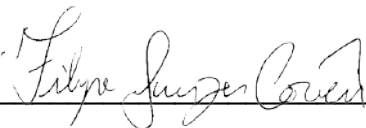
Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional – UFRJ



---

Gustavo Costa de Souza

Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional – UFRJ



---

Filipe Souza Corrêa

Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional – UFRJ

*Dedico à minha mãe, pelo apoio incondicional. A todos que de alguma forma ajudaram na minha trajetória acadêmica. E aqueles que lutam em defesa da democracia.*

## AGRADECIMENTOS

Esta monografia materializa meus últimos passos na graduação, um ciclo que se fecha, e que me enche de orgulho. Foram alguns períodos letivos a mais do que eu imaginava no começo. E como este “atraso” me causou ansiedade. Porém, aprendi que tá tudo bem eu fugir dos planejamentos criados na minha cabeça, e que cada um tem o seu tempo para completar o caminho. Assim sendo, por estes anos na graduação tenho muitos agradecimentos a fazer.

Primeiro preciso agradecer à UFRJ, que foi muito mais do que eu sequer imaginava. Sair da minha bolha de estudante de colégio privado e entrar na universidade pública com toda a sua pluralidade de pessoas, vivências e pensamentos, acredito eu que foi um dos maiores presentes que tive nesta trajetória.

Agradeço ao IPPUR pela educação de excelência. Aos técnicos administrativos do GPDES pela presteza e paciência, meu obrigado. Agradeço imensamente, aos professores do curso que foram fundamentais para minha formação como gestor público. Tentei absorver o máximo de cada uma das matérias, mas claro que tinha aquelas disciplinas que me deixavam apaixonado, e me lembravam o motivo de ter escolhido o curso. Meus agradecimentos especiais às professoras Deborah Werner e Rosângela Luft pela competência docente e pelas incríveis aulas de Economia Brasileira e Direito Administrativo. Agradeço também aos professores Gustavo Costa e Filipe Correia por comporem a banca de apreciação deste trabalho.

Um agradecimento especial à minha orientadora Lalita Kraus. Obrigado pela oportunidade de me inserir na sua agenda de pesquisa. Meus agradecimentos pela sua paciência, incentivo, cuidado e profissionalismo durante a produção da nossa pesquisa e desta monografia. Agradeço à FAPERJ pela bolsa de iniciação científica e a todo aprendizado que tive sendo pesquisador no Laboratório Espaço.

A Ânima Pública, agradeço pelos primeiros passos profissionais, ao CAGesP e ao DCE - Mário Prata, pelos ensinamentos da força e importância do movimento estudantil, ao RUA - Juventude Anticapitalista por me fazer pensar em um sistema mais humano, justo e igualitário.

Agradeço as oportunidades de estágio no INEA, ANCINE e AgeRio e aos colegas com quem trabalhei que muito me ensinaram a respeito das dinâmicas, desafios e virtudes do trabalho no setor público.

O meu muito obrigado aos meus amigos e colegas do GPDES, do RUA e da UFRJ, agradeço pelo companheirismo, conversas e diversão. Vocês foram fundamentais para

um caminho mais feliz e leve na graduação.

Aos meus amigos de vida, Bárbara, João, Leandro, Lucas, Rafael, Sofia, Victor, muito obrigado por todas as conversas, risadas, conselhos, carnavais, festas e perrengues. Mesmo nem sempre perto fisicamente tenho certeza que são as amizades com quem posso contar para qualquer situação. Agradeço também ao Ícaro, meu namorado, por toda felicidade e amor que construímos neste último ano.

Por último, mas não menos importante, agradeço a minha família, meu porto seguro. Primeiro, agradeço a Juraci, que me recebeu e acolheu em seu lar no Rio para que eu pudesse terminar o ensino médio. A minha avó Gerusa, obrigado por todo amor e carinho. Ao meu irmão Luan, que apesar das nossas trocas de farpas morando sozinhos no Rio, sei que posso contar com ele, e ele comigo quando mais precisamos. Por fim, minha mãe, Sonia, minha maior apoiadora, meu suporte, meu afago. Não tenho palavras para te agradecer por tudo que significa na minha vida. Sem você nada disso seria possível.

A todos os mencionados, e aos que porventura tenha esquecido, meu muito obrigado!

## RESUMO

Esta pesquisa tem como objetivo analisar o papel da opinião pública na construção de políticas públicas com um olhar a partir do fenômeno da desinformação. Com os avanços tecnológicos, novos desafios da comunicação contemporânea têm transformado a construção da opinião pública e afetado a estabilidade de regimes democráticos, desse modo, justifica-se entender a engrenagem desse recente fenômeno. Adotamos como ordem metodológica uma robusta pesquisa bibliográfica que nos permite a conceituação dos termos “opinião pública”, “política pública” e “desinformação”, somada a pesquisa hemerográfica para contextualizar políticas públicas do governo Bolsonaro e etnografia digital para observar a produção discursiva e manipulação da informação nas redes. Os resultados obtidos indicam que, embora a opinião pública não tenha um impacto direto na construção de políticas públicas, ela serve como pano de fundo de discussões e pode influenciar e apoiar ações político governamentais.

**Palavras-chave:** opinião pública; informação; desinformação; política pública.



## ABSTRACT

This research aims to analyze the role of public opinion in the construction of public policies with a view from the phenomenon of disinformation. With technological advances, new challenges of contemporary communication have transformed the construction of public opinion and affected the stability of democratic regimes, thus, it is justified to understand the gears of this recent phenomenon. We adopted as a methodological order a robust bibliographic research that allows us to conceptualize the terms "public opinion", "public policy" and "disinformation", added to the hemerographic research to contextualize public policies of the Bolsonaro government and digital ethnography to observe the discursive production and manipulation of information on networks. The results obtained indicate that, although public opinion does not have a direct impact on the construction of public policies, it serves as a background for discussions and can influence and support governmental political actions.

**Keyword:** public opinion; information; desinformation; public policy.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

<b>Figura 1</b> - Desinformação sobre o sistema eleitoral.....	36
<b>Figura 2</b> - Ataque ao Tribunal Superior Eleitoral.....	36
<b>Figura 3</b> - Ataque às instituições públicas.....	36
<b>Figura 4</b> - Ataque ao sistema eleitoral.....	37
<b>Figura 5</b> - Grau de Confiança no sistema de urnas eletrônicas.....	38
<b>Figura 6</b> - Opinião sobre a utilização das urnas eletrônicas nas eleições.....	38
<b>Figura 7</b> - Trump incentiva o uso de medicamentos ineficazes para a Covid-19.....	43
<b>Figura 8</b> - Bolsonaro divulga Cloroquina em <i>live</i> nas redes sociais.....	44
<b>Figura 9</b> - Defesa do uso da cloroquina para Covid-19.....	45
<b>Figura 10</b> - Imposto de importação para cloroquina é zerado pelo governo.....	45
<b>Figura 11</b> - Compra de comprimidos de cloroquina pelo governo.....	46
<b>Figura 12</b> - Publicação do Ministério da Saúde no Twitter.....	48
<b>Figura 13</b> - Publicação no site do Governo Federal.....	49
<b>Figura 14</b> - Desorientação a vacinação.....	51
<b>Figura 15</b> - Pesquisa intenção de se vacinar contra a Covid-19.....	52
<b>Figura 16</b> - Propaganda TrateCov.....	54
<b>Figura 17</b> - <i>Tweet</i> desmoralizando governadores.....	57
<b>Figura 18</b> - Publicação no <i>Facebook</i> desmoralizando governadores - Eduardo Bolsonaro.....	58
<b>Figura 19</b> - Publicação no <i>Facebook</i> desmoralizando governadores - Bruno Engler.....	59
<b>Figura 20</b> - Culpabilização dos governos estaduais.....	60

<b>Figura 21</b> - Descrédito com a política do lockdown - Jair Bolsonaro.....	62
<b>Figura 22</b> - Descrédito com a política do <i>lockdown</i> - Osmar Terra.....	62

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

CPI - Comissão Parlamentar de Inquérito

FDA - Food and Drug Administration

INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

LQFEX - Laboratório Químico Farmacêutico do Exército

MEC - Ministério da Educação

OMS - Organização Mundial da Saúde

SUS - Sistema Único de Saúde

TCU- Tribunal de Contas da União

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b>	<b>12</b>
1.1 Metodologia e Justificativa	13
<b>2 CONCEITUANDO OPINIÃO PÚBLICA: o poder da informação na construção da opinião.</b>	<b>15</b>
<b>3 O FENÔMENO DA DESINFORMAÇÃO</b>	<b>22</b>
3.1 O que é a desinformação e suas causas nas redes?	23
3.2 Relação desinformação e opinião pública	23
<b>4 OPINIÃO PÚBLICA E POLÍTICAS PÚBLICAS: um olhar a partir do fenômeno da desinformação</b>	<b>26</b>
4.1 Efeitos da Opinião Pública e Desinformação na Elaboração de Políticas: uma análise do ciclo de políticas públicas	29
4.2 Construção da Agenda	33
4.3 Formulação de políticas e tomada de decisões	39
4.4 Implementação de Políticas	40
4.5 Avaliação de políticas públicas	55
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	<b>62</b>
<b>REFERÊNCIAS</b>	<b>64</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Na contemporaneidade quando pensamos em opinião pública, logo fazemos a relação com as pesquisas de opinião, método científico de coleta de dados para a análise sobre questões de interesse público, como a avaliação de uma política pública, avaliação do governo ou pesquisas eleitorais. Neste caso, a opinião pública pode ser pensada como a opinião da maioria, contabilizada por amostragem pelos institutos de pesquisa. Todavia, pensar o conceito de opinião pública restritamente neste sentido, é preterir o esvaziamento do debate social na esfera pública. O tema opinião pública vem sendo construído e debatido por diversos autores ao longo da história, assim, a expressão opinião pública é ampla e varia conceitualmente a partir de qual área de estudo se pauta. Não há uma teoria geral que delimite o tema.

Os questionamentos do papel da opinião pública nas democracias vem junto com o próprio surgimento da democracia. O que vem sendo cada vez mais discutido nos estudos contemporâneos é a viabilidade da opinião pública nas relações democráticas de forma estável. Isto é, se a opinião pública é levada em consideração na tomada das decisões políticas. Nesse sentido, a democracia deveria levar em consideração as opiniões dos cidadãos, por outro lado ficam suspeitas a racionalidade dessas opiniões. Outro ponto de suspeição da legitimidade para considerar as opiniões públicas nas decisões políticas é a de que, segundo diversos autores, ela pode ser manipulada em função de interesses privados, o que a torna incerta e variável.

Entretanto, as democracias modernas estabeleceram como princípio a soberania popular, a decisão da coletividade que deve dirigir os rumos das instituições públicas. E que essa decisão são formuladas em períodos fixos e regulares, através das eleições. E que em cada nova eleição uma nova conformação de opinião pública se materializa tanto nos assuntos que ganham relevância pública e política como quem serão os eleitos que tomaram as decisões políticas. A opinião pública tem grande relevância nos estudos de comunicação, alavancado pelo uso do termo nas mídias de comunicação, mas também é estudado pela Ciência Política, Direito, Administração Pública e Ciências Sociais. Apesar da dificuldade conceitual pela amplitude de campos de estudo, entender as origens do conceito e sua importância social para a democracia contemporânea originaram a intenção desse trabalho que tem como objetivo analisar o papel da opinião pública na construção de políticas públicas

com um olhar a partir do fenômeno da desinformação. A discussão majoritária sobre a opinião pública nas democracias contemporâneas descende na questão de se ela pode ser considerada uma influência legítima ou não nas decisões governamentais. Dessa forma, queremos analisar como se dá essa participação: de forma direta ou indireta, concreta ou abstrata, linear ou dialética. O presente trabalho apresenta uma reflexão sobre o papel do público na construção política da democracia brasileira contemporânea, analisando como se dá a conformação da opinião na esfera pública e como ela é influenciada por fatores como informação, desinformação, mídia hegemônica e novas tecnologias de comunicação. A comunicação e a troca de informações são processos indispensáveis e inerentes às relações humanas e à coesão social (SOUSA, 2006). A comunicação, no sentido de troca de informações desempenha papel fundamental na sociedade contemporânea (CAPURRO e HJORLAND, 2007), pois influenciam os processos políticos reconfigurando as relações entre Estado e sociedade. A linguagem e comunicação são atividades cheias de armadilhas, o informador e o receptor da informação devem se perguntar como a informação está sendo tratada e que efeito produziria se feita de outra maneira (CHARAUDEAU, 2013).

As opiniões a respeito de temas públicos que envolvem indivíduos, grupos e instituições de comunicação social são formadas a partir de complexos processos sociais. Nesse sentido, conforme as informações são recebidas e interpretadas pelos indivíduos, as opiniões podem ser moldadas de forma positiva ou negativa. Os meios de comunicação de massa têm um papel histórico na formação da opinião pública como veiculadores da informação. Todavia, a hegemonia da mídia tradicional cede espaço a nova dinâmica das redes sociais, que possibilitou aos indivíduos produzirem seus próprios conteúdos (MALINI e ANTOUN, 2013). Por meio da internet, por exemplo, o poder da manipulação da informação tornou-se algo incontrolável devido à capacidade de viralização de conteúdos. Da mesma forma que a internet oferece meios eficientes para disseminar a boa informação, também vem sendo usada para desinformar. A manipulação da informação começou a ganhar destaque com a ascensão do fenômeno da desinformação, principalmente nas redes sociais, trazendo consequências globais, e afetando a estabilidade das democracias.

## **1.1 Metodologia e Justificativa**

Esta dissertação surgiu a partir de questionamentos levantados por outra pesquisa que realizamos, com o intuito de compreender de que forma o artefato *WhatsApp* afeta a circulação de informação. Entre fevereiro e abril de 2020 acompanhamos no aplicativo 63

grupos bolsonaristas. O recorte temporal da pesquisa se justifica por ser o período inicial da pandemia e da circulação de informações sobre o coronavírus. A pesquisa concluiu que no aplicativo existe um sofisticado mecanismo de controle sistemático da informação, e que o tipo de informação compartilhada é fortemente distorcida e provém de fontes não confiáveis. O uso do *WhatsApp* pelos grupos bolsonaristas ajudava na manutenção do poder do governo e de suas políticas negacionistas durante a pandemia.

Ao longo da pesquisa, novos questionamentos sobre o fenômeno da desinformação e seus efeitos sociopolíticos surgiram, originando esta dissertação. Por isso, o objetivo do presente trabalho é analisar o fenômeno da desinformação e sua relação com a formação da opinião pública e das políticas públicas.

Para execução desta pesquisa usamos da etnografia digital para observar a produção discursiva e manipulação da informação nas redes. Kozinets (2010) afirma que o termo etnografia digital é uma entre variadas formas de se designar a aplicação do método etnográfico - estudo de grupos sociais - dentro da realidade virtual. Utilizamos também robusta pesquisa bibliográfica que nos permite a conceituação dos termos “opinião pública”, “política pública” e “desinformação”, palavras chaves da pesquisa para entendermos suas origens e as relações entre elas.

Adotamos também a pesquisa hemerográfica para fazer uma linha temporal e contextualizar as ações e políticas do governo Bolsonaro na condução da pandemia da Covid-19 e a campanha do presidente pela política do voto impresso. Destacamos ainda que a pesquisa teve como escolha metodológica utilizar o modelo do ciclo de políticas públicas possibilitando que pudéssemos analisar isoladamente a relação opinião pública, desinformação e políticas públicas, a dividindo em fases, diminuindo a complexidade da construção de políticas.



## **2 CONCEITUANDO OPINIÃO PÚBLICA: o poder da informação na construção da opinião.**

[...] a opinião pública é um complexo de pronunciamentos semelhantes de segmentos maiores ou menores da sociedade em relação a assuntos públicos (I, II); às vezes espontâneos, às vezes artificiosos manipulados (III); expressos num sem número de maneiras em clubes, assembleias, sobretudo na imprensa e nos periódicos, ou talvez apenas nos sentimentos não revelados de cada um de nós [...] (ONCKEN apud LAZARFELD, 1972; p. 111)

O fortalecimento dos Estados democráticos no século XXI resgatou o debate sobre a opinião pública. Isto se deve, entre outros fatores, ao crescimento da participação da esfera civil nas decisões políticas. Esta influência do cidadão comum nas democracias perpassa entender como se forma a opinião pública e quais são seus efeitos na construção da política. Nesse sentido, analisar o conceito de opinião pública é um dos pilares do presente trabalho com o intuito de compreender como influencia no processo de construção das políticas.

A procura por uma definição de opinião pública vem sendo debatida e interpretada por diversos pesquisadores no decorrer da história. Todavia, esse conceito ainda se encontra em construção e vem ganhando novas nuances com a digitalização da sociedade. Neste capítulo, queremos trazer as diferentes interpretações sobre o debate teórico do conceito de opinião pública, elencando a importância da informação nesse processo, com a intenção de posteriormente discutirmos como esse debate se dá na contemporaneidade.

Primeiro, precisamos voltar às origens históricas do conceito. A questão da opinião pública nasce na Grécia antiga. O conceito advém do debate de ideias nas *Ágoras*, as chamadas praças públicas, lugar de deliberações e discussões dos cidadãos na democracia grega. O termo cidadania, que também surgiu na democracia grega, define o cidadão como aquele que participa da esfera pública, com o direito de participar das decisões políticas (COUTINHO, 1999). Na Grécia, a cidadania se aplicava a uma minoria social, apenas homens maiores de 21 anos e atenienses. Coutinho (1999) afirma que para o filósofo Aristóteles, o cidadão é aquele que tem o direito e o dever de atuar politicamente, participando das deliberações e ocupando os cargos políticos.

Apesar de os termos opinião pública e cidadania terem surgido nesse período e estabelecerem os direitos políticos, a ideia de que parte do público não tem condições de participar das decisões políticas também nasce na Grécia. Segundo Cervi (2006), Platão não

considerava importante o papel do cidadão comum na política. Para ele, o povo era incapaz de compreender o funcionamento do governo e o governante não deveria se preocupar com as suas reivindicações. Para Platão, o Estado precisava ser governado pelos virtuosos, ou seja, os filósofos; pois, só eles valorizavam o conhecimento, a sabedoria, portanto, a virtude.

Contudo, as noções políticas de Platão, se mostram hoje como autoritárias e não condizentes com os dias atuais. Para Cervi (2006), existe um vínculo entre opinião pública e povo despreparado, que vai perdurar através dos séculos, iniciando uma interpretação negativa e pejorativa da opinião pública que reverbera no presente. Entretanto, esse viés negativo da opinião pública não se mostra majoritária entre os estudos do tema. Sobre esse prisma, durante o Liberalismo (século XVIII) a opinião pública apresenta uma conotação positiva em alguns estudos. De acordo com Cervi (2006), a opinião pública passa a ter a função de permitir a todos os cidadãos uma ativa participação política, colocando-se em condições de poder discutir e manifestar as próprias opiniões sobre questões de interesse geral. Ainda hoje permanecem concepções positivas e negativas do conceito de Opinião Pública que evidenciam que não é um assunto consolidado e com transitoriedades pela história, se mostrando uma área de estudo ainda em debate.

Para Sartori (1999) a opinião pública é o conjunto de opiniões que se encontram na coletividade ou nos agregados públicos. O autor afirma que a opinião é pública quando se diz respeito a *res publica*, a coisa pública. Desse modo, quando se trata de assuntos de interesse geral, bem comum e problemas coletivos. Outro ponto elencado pelo autor é de que a opinião pública não deve ser categorizada como uma ciência, um saber ou episteme, mas uma crença, *doxa*, que não exige comprovação. Isso explica parte do fenômeno recente de formação da opinião nas chamadas “bolhas digitais” (PARISER, 2012).

Na visão de Bourdieu “as opiniões são forças e as relações entre opiniões são conflitos de força entre os grupos” (BOURDIEU, 1987, p. 147). Bourdieu (1987) afirma que o Estado Moderno intervém em todos os aspectos da vida e que a opinião pública se tornou um artefato político comandado por múltiplos interesses privados e estatais, que podem se expressar através do poder midiático e da comunicação. Assim como o autor ressalta:

Em síntese, a Opinião Pública dos nossos dias já não pode assumir como noutras épocas a sua plena autonomia política como voz da sociedade civil e expressão da vontade colectiva porque perdeu em larga medida a sua independência em relação ao Estado: foi indexada por este, tornou-se numa espécie de organismo oficial um artefacto político, nas mãos do Estado e dos múltiplos interesses privados

organizados que confluem no interior do próprio Estado, que se destina a produzir um efeito de consenso (BOURDIEU apud ESTEVES, 1997 p. 4).

Outra perspectiva sobre a temática é a de Vicente (2012) que desmembra o conceito de opinião pública em dois termos, que primeiro precisam ser esclarecidos: opinião e público. Segundo o autor, o termo opinião se relaciona com a maneira de ver, pensar e interpretar os fatos. Sendo os costumes e tradições como pontos importantes para construção dos juízos de valor. Por conseguinte, a opinião seria a expressão resultante de uma atitude ou da soma de sentimentos e convicções que uma pessoa pode ter sobre qualquer assunto. Seguindo o pensamento do autor, Vicente (2012) afirma que o termo público diz respeito ao que não é privado, que é de interesse comum de qualquer agrupamento humano. Dessa forma, o público não pode ser caracterizado como homogêneo, assim como a opinião, sendo aconselhável falar do público de uma forma plural (públicos).

Assim, com a união dos dois termos o autor entende o conceito de opinião pública como “juízos de valor carregados de significações com repercussão social que visam tornar hegemônicos interesses específicos nem sempre aceitos na sua totalidade pela coletividade” (VICENTE 2012, p. 29). Nesse sentido, o processo comunicacional tem um papel determinante no processo de socialização de sentidos e significados que, quando socialmente compartilhados, definem e impõem visões de mundo, assim como disputas ideológicas e culturais.

Jürgen Habermas, um dos mais importantes teóricos da Escola de Frankfurt, no livro *Mudança estrutural da esfera pública* faz uma análise do desenvolvimento da esfera pública e suas mudanças a partir do capitalismo. No último capítulo de seu livro o autor discute uma proposta para a conceituação da opinião pública. Segundo o autor, antes de se debruçar sobre a opinião pública, é preciso entender que a palavra “público” carrega diversos sentidos e significados distintos e que ganha novas conotações com as transformações sociais e do capital. Habermas (1962) esclarece que “público” e “privado” são categorias de origem grega, onde a esfera da *polis* comum aos cidadãos livres era totalmente separada da esfera do *oikos*, particular a cada indivíduo. Todavia, historicamente, apenas a partir da formação do Estado Moderno há uma separação jurídica e antitética entre esfera pública e privada. Habermas esclarece que a palavra “público” ganha a conotação de estatal.

Neste sentido estrito, "público" torna-se sinônimo de estatal; o atributo não se refere mais à "corte" representativa, com uma pessoa investida de autoridade, mas antes ao

funcionamento regulamentado. de acordo com competências, de um aparelho munido do monopólio da utilização legítima da força (HABERMAS, 1962, p. 32).

Por conseguinte, para Habermas, nesse sentido estrito, as pessoas privadas estariam excluídas de participar do poder público por não terem um cargo burocrático no Estado.

O autor esclarece que essa temática já foi problematizada por diferentes autores como Hegel, Marx, Locke e Hobbes que são citados em sua obra e usados como referencial teórico. Segundo Habermas, para Hegel a opinião pública se caracteriza como "a universalidade empírica dos pontos de vista e dos pensamentos dos muitos" (Hegel apud Habermas, 1962, p. 144) e enfatiza que a opinião pública é "conhecimento apenas por aparição" (Hegel apud Habermas, 1962, p. 143) não fazendo parte das verdadeiras ciências. Habermas esclarece que Hegel tem esta posição pela degradação que ele via na sociedade burguesa, como parte de um sistema marcado por desigualdades e uma profunda divisão. Desigualdades essas postas na aptidão, fortuna, e até mesmo na formação intelectual e moral.

Na visão Marxista, Habermas (1962) esclarece que a opinião pública seria uma falsa consciência que esconde de si mesma o seu verdadeiro caráter de máscara do interesse da classe burguesa. Marx critica a acumulação de capital e a relação entre proprietários e assalariados. Para o autor, enquanto as relações de poderes não tiverem sido efetivamente neutralizadas, nenhum Estado de Direito poderá ser construído, levando a uma dissolução do público pensante e da esfera pública.

Habermas (1962) também apresenta as concepções de Thomas Hobbes e John Locke. Na visão de Hobbes, expoente do Absolutismo, a opinião pública representa uma desordem no Estado Autoritário e se orienta pelas experiências da guerra civil religiosa. No livro *Leviatã*, projeta um Estado que deve ser baseado apenas na *auctoritas* do Príncipe, que independe das convicções e opiniões dos súditos (HABERMAS, 1962). Já em Locke é possível analisar outra perspectiva sobre a opinião pública. O autor cria o termo *law of opinion* que em sua concepção está ao lado da lei divina e estatal que por sua vez, se apresenta de forma depurada da inconfiabilidade do mero palpite, da aparência externa e até mesmo enganadora (HABERMAS, 1962). O autor conclui que esse termo não pode ser entendido como lei da opinião pública pois essa *opinion* não vem da discussão pública.

Dito isto, Habermas que fez uma análise da opinião pública à luz de diversos autores também elenca um importante ponto a respeito da transformação da opinião pública com o surgimento da imprensa. Segundo o autor, a imprensa passa a alavancar informações administrativas e do comércio na fase do capitalismo mercantil, como informações de

decretos governamentais e mudanças nos valores de alimentos. Posteriormente, com o avanço desse meio de comunicação, a burguesia intelectual passa a usar esse espaço para pressionar mudanças no Estado. O que Habermas intitula de “esfera pública burguesa”, uma esfera de proprietários privados, onde os intelectuais e donos da Imprensa passariam a influenciar as políticas públicas e decisões estatais. Por conseguinte, para o autor, a opinião pública resulta da existência de uma maioria acrítica facilmente dominada pela arguição dos líderes de opinião como podem ser os partidos políticos ou os próprios meios de comunicação social. Ocorre que a excessiva ênfase dada a essa questão diminuiu a capacidade crítica das pessoas que acabaram sendo alienadas diante da presença dos meios de comunicação de massa e das medidas geradas pelo poder público (HABERMAS 1962).

Por fim, para Habermas (1962) a opinião pública se forma no processo de construção da esfera pública. De acordo com o autor, quando as opiniões individuais se estabelecem por meio de argumentos, informações e amplo debate, existe a possibilidade do surgimento de uma ideia de comum, uma opinião pública. Todavia, Habermas esclarece que em uma perspectiva do período do Liberalismo houve uma dificuldade de imposição da opinião pública:

[...] de volta a posições do liberalismo, que, em meio a uma esfera pública desintegrada, queria salvar a comunicação, bem no seio de um público meramente aclamativo. num círculo interno de representantes capazes de serem no âmbito público os formuladores de opinião, um público pensante bem no meio do público apenas aclamativo (HABERMAS, 1967, p. 266).

Na visão do autor, a dificuldade de se impor uma opinião pública deve-se a perspectivas impulsionadas pela comunicação de massa, pois a opinião tem um lado subjetivo que a deixa condicionada a acontecimentos e fatos. Losekann (2009) explica que:

Habermas sugere, ainda, que existem variações na “qualidade” da opinião pública gerada. Ocorre que, dependendo do grau, mais ou menos, racional das argumentações e opiniões propostas, a opinião pública será mais ou menos qualificada. O critério da qualificação é dado pelo grau maior ou menor de racionalização envolvido na formação desta e não pela capacidade de expressar o sentimento de todos (LOSEKANN, 2009, p. 42).

Por conseguinte, o autor levanta outra concepção, que se abstrai dos critérios materiais como racionalidade e representação, limitando-se a critérios institucionais. Onde a opinião pública dá a conhecer ao governo suas aspirações e o governo transmite à opinião pública a sua política. “A opinião pública reina, mas não governa” (HABERMAS, 1962).

Como se observou, a opinião pública foi debatida por diversos autores, mas não há um consenso sobre o tema, que está em constante mudança ao longo da história e das transformações sociais. Conclui-se que a opinião pública é um tema relevante com o surgimento do Estado Moderno na perspectiva de que a opinião pública representaria a soberania popular. Nesse sentido, a esfera pública teria a função fundamental de, através da opinião pública, intermediar as relações entre o Estado e as necessidades da sociedade.

Como observamos, a opinião pública tem seus debates iniciais na democracia grega, mas ganha relevância com a complexidade das relações sociais do Estado Moderno. Na contemporaneidade, a discussão sobre esse tema ganha novas perspectivas, isto se deve a um crescimento da participação popular no debate político, sobretudo pela consolidação dos direitos políticos e sociais, assim como apontado por Maria Kerbauy (2012):

O tema Opinião Pública no Brasil ganha relevância a partir da década de 1990, no bojo do processo de transição democrática, quando a sociedade civil passa a ter protagonismo fundamental na construção da democracia no país, multiplicando as formas de expressão política, para além do sistema representativo (KERBAUY; 2012; p.1).

Com o avanço histórico, o conceito de opinião pública ganha novas conotações com a expansão da internet e a popularização de novos meios de comunicação. Para entendermos esse processo, devemos destacar a relação existente entre comunicação e opinião pública. De acordo com Cervi (2006), as teorias de comunicação afirmam que os meios de comunicação têm impacto na formação da opinião pública, no qual, alguns modelos teóricos afirmam que a mídia controla e manipula a opinião pública, outros afirmam que age persuadindo e influenciando. O que deve ser ressaltado é que os meios de comunicação não são apenas um aparato técnico de transmissão de informações, mas uma via de construção da realidade social (CERVI, 2006). Por conseguinte, os meios de comunicação conseguem agendar os temas que terão visibilidade, ampliando a discussão pública sobre determinados temas em detrimento de outros que serão esquecidos pelo público.

Dessa forma, a informação se apresenta como um pilar fundamental para a construção de uma sociedade atuante e participativa. De acordo com Bonavides (2004) direito à

informação é um direito fundamental de quarta geração que se constitui em uma esfera de globalização política. Além disso, a liberdade de informação e liberdade de imprensa são direitos assegurados pela Constituição Federal do Brasil de 1998.

Nessa perspectiva, a democratização da informação possibilita que mais pessoas tenham a capacidade de participar com propriedade do debate público. A informação entra como um agente potencializador da participação social na esfera pública. De acordo com Souza e Almeida (2015), a apropriação da informação e a formação de conhecimento restabelecem as relações de poder; quanto maior a quantidade de informação, maior será a capacidade de intervenção na realidade. Além disso, o valor da informação varia de acordo com a qualidade dela, quanto mais precisa mais valor ela tem.

Nesse sentido, com as mudanças históricas do presente, como a 4<sup>o</sup> revolução industrial, a tecnologia 5G e o avanço dos meios de comunicação, o poder informacional ganhou mais tração e capilaridade para impactar a opinião das pessoas. Vicente (2012) afirma que com a chegada das Novas Tecnologias da Comunicação e da Informação o debate sobre opinião pública se reacende e adquire relevância para entender o funcionamento social. A construção da opinião pública ganha novas facetas, com a ascensão dos dados, redes sociais e plataformas online de comunicação. Por meio destas ferramentas de comunicação um grande número de pessoas consegue ser impactada ao mesmo tempo, podendo levar a mudanças reais, interferindo em processos sociais e políticos.

Destacamos que este capítulo não tem o intuito de exaurir a extensa bibliografia sobre a relação entre informação e opinião. A intenção foi apresentar a amplitude do tema, suas conceituações ao longo da história e evidenciar a sua importância no contexto social contemporâneo. Como vimos, a informação se mostra um pilar fundamental para construção da opinião pública e de regimes democráticos, por isso, entender como essa informação é transmitida, recebida e por meio de quais fontes, são importantes para decifrar a partir de que se está formulando as opiniões. Sobre esse prisma, o advento das tecnologias da informação trouxe novos desafios para esse debate, entre eles o do fenômeno da desinformação.

### 3 O FENÔMENO DA DESINFORMAÇÃO

No capítulo anterior evidenciou-se a conformação teórica do conceito de opinião pública e como a informação é um dos pilares para a construção de uma esfera pública mais sólida. As novas tecnologias da informação têm feito uma revolução tecnológica com impactos em ritmo acelerado nas relações sociais (CASTELLS, 2002). Um dos fenômenos comunicacionais que têm gerado impactos relevantes na sociedade informacional é a desinformação. Informações propagadas de forma falsa, não apuradas ou tendenciosas vem gerando preocupações em diversas agendas políticas-governamentais na forma como esse novo fenômeno informacional tem afetado a democracia e as políticas públicas.

A desinformação pode ser entendida como um fenômeno que compreende a circulação de informações distorcidas, manipuladas ou inteiramente falsas que são produzidas com a função de enganar (FALLIS, 2015). Kraus, Meira e Barbosa (2022) interpretam:

[...] a desinformação como um conjunto de práticas comunicacionais deliberadas e orquestradas para confundir ou manipular pessoas, cuja tática consiste em criar e deslegitimar supostos inimigos, fomentar a raiva e o sentimento de revolta (KRAUS; MEIRA; BARBOSA, 2022, p. 4).

Por ser um fenômeno recente, se faz necessário a explicação e diferenciação de algumas terminologias, a saber: *fake news*, desinformação. A palavra comumente relacionada a propagação de notícias falsas é a palavra *fake news*. Nesse sentido, o termo *fake news* se tornou genericamente usado para se referir a qualquer tipo de notícia falsa, embora o termo “notícia falsa” seja um claro oxímoro. Além disso, não descreve por completo a complexidade do fenômeno da poluição da informação, que envolve intencionalidades, assim como interesses políticos e econômicos (WARDLE, 2017). Segundo Wardle (2017), o termo *fake news* passou a ser usado por políticos em todo o mundo para caracterizar informações de mídias jornalísticas que eles consideravam danosos ou desagradáveis a eles. Por isso, Organismos Internacionais e pesquisadores sugerem o uso do termo desinformação, pois a palavra está ligada ao sentido de desordem informacional que é fabricada com a intenção de desinformar. Dessa forma, a distinção entre os termos apresentados se faz fundamental para explicar a escolha pelo uso da palavra desinformação no trabalho, e nos aprofundarmos na discussão sobre o tema.



### **3.1 O que é a desinformação e suas causas nas redes?**

Diferente de uma informação incorreta ou falsa em que o autor dessa informação propagou ela sem saber das inverdades; na desinformação, o autor quando propaga a informação já estava ciente da falsidade. Assim, desinformar é o ato de manipulação voluntária e intencional da informação geralmente com o fim de obter benefícios próprios ou para outros (Pinheiro e Brito, 2014). Segundo Fallis (2015, p. 402, tradução nossa), “a desinformação não é um fenômeno novo, exemplos típicos incluem publicidade enganosa (política e de negócios), fotografias adulteradas, documentos forjados e mapas falsos.” As mídias tradicionais também já usavam a desinformação, desvirtuando ou ocultando fatos para favorecer seus interesses.

A luta contra a desinformação não é nova, mas se tornou um problema com proporções maiores nas últimas décadas. Isto se deve, às mídias sociais que expandiram a propagação da desinformação principalmente pelo volume, velocidade e alcance dos conteúdos. Além disso, há a dificuldade de rastreamento da fonte da desinformação, falta de transparência e controle dos usuários nas redes sociais.

Assim sendo, o fenômeno da desinformação não é algo recente, mas tem ganhado novas camadas com os avanços tecnológicos. A desinformação se tornou um assunto cotidiano, com efeitos graves em diversas esferas da sociedade. As respostas aos problemas da desinformação não são formuladas por pesquisadores e organizações governamentais na mesma velocidade em que se dá o fenômeno. A desinformação é um assunto com lacunas ainda a serem preenchidas. Entre essas lacunas está a questão de como a proliferação da desinformação pode afetar a formação da opinião pública.

### **3.2 Relação desinformação e opinião pública**

O processo comunicativo e informacional tem forte influência para a formação da intersubjetividade e opiniões. Nessa perspectiva, informações distorcidas e falsas podem prejudicar o debate público. Seguindo essa lógica, a desinformação afeta a qualidade da deliberação na esfera pública, influenciando na construção de uma opinião pública prejudicada ou manipulada, muitas vezes com uma clara intencionalidade e finalidade política.

Como já discutimos a desinformação se caracteriza por uma prática organizada e orquestrada para causar um dano, podendo ser utilizada como ferramenta para afetar as discussões públicas. O seu uso como estratégia política se tornou uma realidade com o intuito de manipular a opinião pública. Esta questão se tornou central no debate mundial com as eleições para presidente dos Estados Unidos em 2016. A disputa presidencial entre Donald Trump e Hillary Clinton foi repleta de escândalos envolvendo veiculação de notícias falsas, vazamento de informações pessoais, explosão de bots e perfis falsos nas redes sociais, interferência russa nas eleições e o caso da Cambridge Analytica de uso de dados de usuários na campanha de Trump (MARS, 2018; WENDLING, 2018). Trump ganhou as eleições de 2016 e em seu mandato continuou se utilizando da desinformação para manipular a opinião pública e desestabilizar a democracia. De acordo com o jornal norte-americano *The Washington Post* (2018), Trump fez 2.140 alegações falsas ou enganosas no seu primeiro ano de governo. O ex-presidente atacava as instituições democráticas, como o sistema de justiça e sistema eleitoral, e as normas vigentes. Segundo Kakutani (2018), os ataques à verdade não se restringem aos Estados Unidos, pois pelo mundo todo a estratégia de desinformação tem gerado ondas de populismo alavancados pelo medo e raiva, corroendo as instituições democráticas.

Alegações falsas sobre as relações financeiras do Reino Unido com a União Europeia ajudaram a mudar a votação do Brexit; e a Rússia intensificou a propagação da sua *dezinformatsiya* durante as campanhas eleitorais na França, na Alemanha, na Holanda e em outros países, em esforços orquestrados de propaganda para desacreditar e desestabilizar as democracias (KAKUTANI, 2018, p. 13).

Nessa perspectiva, de acordo com um inventário da Oxford (2020), há evidências significativas em diversos países, que as plataformas de mídia sociais fornecem desinformação a mando de governos, partidos políticos e empresas de relações públicas. Os meios tradicionais de comunicação nos dias atuais ainda são grandes agentes moldadores da opinião pública, devido a sua abrangência e popularidade. Todavia, com o avanço da tecnologia, outros *players* entraram na disputa como instrumentos na formação da opinião pública, as chamadas *Big Techs*, as grandes empresas de tecnologia que dominaram o mercado, como o, *Facebook*, *Twitter* e *WhatsApp*. Esses novos formatos de comunicação possibilitaram que os indivíduos pudessem se comunicar e se informar sem o intermédio das mídias tradicionais. A questão primordial dessas plataformas é o seu potencial informacional, mas também desinformacional.

Dessa forma, o uso da desinformação para manipular a opinião pública virou um negócio lucrativo não só para políticos e governos, aumentando sua popularidade, ou prejudicando seus opositores, mas para veículos de comunicação, produtores de conteúdo e empresas de tecnologia. A desinformação é um fenômeno altamente lucrativo pois gera cliques, compartilhamentos e ganhos com propaganda. Quem perde são os Estados democráticos que têm suas instituições deslegitimadas e seus processos políticos contaminados. Logo, a formação de uma opinião pública manipulada pode incentivar um apoio popular a certas ideologias e pautas políticas. Iremos avançar no próximo capítulo na discussão de como a opinião pública se faz presente na construção da ação governamental, para entender se ela pode ser considerada uma influência legítima ou não nas decisões políticas.

#### **4 OPINIÃO PÚBLICA E POLÍTICAS PÚBLICAS: um olhar a partir do fenômeno da desinformação**

Com o presente trabalho almejamos apontar a relação que existe entre a formação da opinião pública e as políticas públicas. Conforme apresentamos, a relação entre opinião pública e política surge desde antiguidade e vem sendo teorizada até os dias atuais por pesquisadores, na tentativa de analisar o papel da opinião pública nas decisões políticas. Muitos estudos focam na questão da opinião pública em períodos eleitorais, onde se tem os dados das instituições de pesquisa para materializar o objeto de estudo. Todavia, pouco se discute como se dá essa construção da opinião pública e como ela afeta as políticas em todas as fases da sua elaboração e implementação. Nesse sentido, iremos analisar as fases que permitem concretizar a ação governamental através das políticas públicas.

Com a formação de um Estado democrático brasileiro, sobretudo nos anos iniciais do século XX, as pessoas tiveram direito ao voto, liberdade de expressão e um sistema de eleições livres, ainda que de forma precária. Dessa forma, a sociedade brasileira passou a escolher os seus representantes políticos, ou seja, delegando o seu poder de decisão a esses indivíduos. No entanto, desde a formação do Brasil como Estado Republicano até sua concretização como um país democrático, uma longa trajetória de autoritarismos e interregnos democráticos marcaram a sociedade brasileira e suas instituições, como o Estado Novo (1937-1945) e a Ditadura Militar (1964-1985). Após vinte e um anos de Regime Militar, o país retoma a democracia com a concepção de uma nova Constituinte em 1988. A democracia pode ser descrita, segundo Norberto Bobbio, como:

[...] por democracia entende-se uma das várias formas de governo, em particular aquelas em que o poder não está nas mãos de um só ou de poucos, mas de todos, ou melhor, da maior parte, como tal se contrapondo às formas autocráticas, como a monarquia e oligarquia. (BOBBIO, 2000, p. 135)

Assim sendo, no processo de expansão da democracia as responsabilidades do Estado se intensificaram. A função do Estado deixou de ser apenas o de regulação econômica e passou também a ter a função de promoção do bem-estar social, atuando em diversas áreas

como educação, saúde, habitação e proteção ao meio ambiente. Nesse sentido, para conseguir atuar nessas diversas áreas os governos passaram a se utilizar das Políticas Públicas.

Para Souza (2006) não existe uma única, nem melhor, definição de política pública, mas, para o autor, a definição mais conhecida continua sendo a de Laswell, segundo a qual decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz. Isso oferece um complexo de elementos para compreender os atores envolvidos no processo político, seus interesses e eventuais efeitos. Por sua vez Saravia (2007; p. 28) afirma que se trata de um “fluxo de decisões públicas, orientado a manter o equilíbrio social ou a introduzir desequilíbrios destinados a modificar essa realidade.” Segundo o autor:

Com uma perspectiva mais operacional, poderíamos dizer que ela é um sistema de decisões públicas que visa a ações ou omissões, preventivas ou corretivas, destinadas a manter ou modificar a realidade de um ou vários setores da vida social, por meio da definição de objetivos e estratégias de atuação e da alocação dos recursos necessários para atingir os objetivos estabelecidos (SARAVIA, 2007, p. 28).

O autor ressalta, portanto, o papel da política pública enquanto estratégia transformadora da realidade. Por outro lado, Dye (1984) sintetiza a definição de política pública como "o que o governo escolhe fazer ou não fazer", focando na política como instrumento de ação. De acordo com um guia de políticas públicas do Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA):

O termo políticas públicas é entendido como um conjunto de programas ou ações governamentais necessárias e suficientes, integradas e articuladas para a provisão de bens ou serviços à sociedade, financiadas por recursos orçamentários ou por benefícios de natureza tributária, creditícia e financeira (IPEA, 2018, p.14).

Por conseguinte, podemos perceber que com o fortalecimento do Estado, passou a intervir mais na realidade social. O Estado começou a exercer uma “rede de segurança” de políticas sociais para amparar a sociedade (TRONCO, 2018). Assim, as políticas públicas se apresentam como os meios de ação, metas e planos de governo que devem idealmente seguir, segundo a legislação, o interesse público. Dessa forma, as ações governamentais passaram a determinar diretamente os diversos caminhos da sociedade.

Em uma democracia representativa a participação da população parece não ocorrer de forma sistemática e consistente, limitando-se muitas vezes à escolha e decisão de voto. Segundo Vicente (2012) a opinião pública na Grécia era mais levada em conta, trazendo a ideia de democracia participativa e não delegativa, embora fosse uma democracia sem direitos políticos para uma parte da população.

Nessa lógica, o autor afirma que quando se entra no sistema capitalista, a oratória e debates nas praças públicas da democracia grega são substituídas pela modernas técnicas de imprensa e comunicação, geridas pela burguesia, onde as opiniões desse seletivo grupo são validadas por esses meios comunicacionais. Enquanto isso, os que ficam fora das esferas de poder apenas receberiam as informações das atividades do poder público. Isto, na visão de Vicente, retoma a visão negativa da opinião pública fundamentada em estruturas distantes das necessidades da população, onde não mais estariam inseridas no debate público, mas agora entendidos como agentes passivos e incapazes de expressar opiniões.

Sobre esse prisma, o Estado passou a fazer políticas públicas de forma burocratizada e fechada ao campo da Administração Pública, criando barreiras à participação social. Em poucas ocasiões de formulação e decisão em políticas a sociedade é chamada a participar de decisões que, em última análise, vão afetá-las (PEDONE, 1986). Outra questão que dificulta a participação social é a complexidade da construção das políticas públicas, que depende de muitos agentes com interesses distintos. Assim como apontado por Pedone:

O processo decisório no sistema político brasileiro envolve diferentes segmentos da elite empresarial, nacional e transnacional, a alta tecnoburocracia estatal e alguns segmentos da sociedade cooptados. Essa constante interação é marcada, ora por avanços de alguns destes setores ora por outros, segundo a presença mais forte do grupo hegemônico do momento (PEDONE, 1983, p. 23).

Nesse sentido, na presença de diversos atores com poder de influência nas ações governamentais, como a opinião pública se encaixa nesse processo de participação de decisões?

As democracias modernas estabeleceram que a decisão pública é soberana. Por meio das eleições o povo escolhe quem deve governar as instituições públicas. A questão que iremos analisar a seguir é se a opinião pública apenas é relevante durante o período eleitoral, ou se ela consegue se inserir na formulação de políticas públicas. Acreditamos que os diferentes interesses e agências possam exercer influência no processo de formação da

opinião pública com o intuito de tornar determinadas ideias hegemônicas, numa constante disputa pelo poder. A opinião pública que queremos analisar na formulação de políticas públicas é:

[...] opinião sobre assuntos que dizem respeito à nação ou a outro agregado social, expressa de maneira livre por homens que estão fora do governo, mas que reclamam o direito de que suas opiniões possam influenciar ou determinar ações governamentais (CERVI 2012, p. 117).

No trabalho optamos por fazer essa análise por meio do ciclo de políticas públicas, abordagem amplamente utilizada no campo de públicas.

#### **4.1 Efeitos da Opinião Pública e Desinformação na Elaboração de Políticas: uma análise do ciclo de políticas públicas**

Segundo Pedone (1986, p. 34) “o processo de políticas públicas é um processo dinâmico, conectando problemas, objetivos de políticas governamentais, órgãos executores, implementação e grupos a serem atingidos pela ação governamental.” Nesse sentido, devido a dinamicidade da formulação de políticas, não é simples determinar categoricamente se a opinião pública tem ou não relevância neste processo. De acordo com Cervi (2012), na literatura sobre o tema há muitos críticos que se opõem a considerar a opinião pública nas tomadas de decisões governamentais, isto se deve, a visão de “irracionalidade” da opinião pública que oscilaria de forma incerta, aleatória ou em função de influências conjunturais. Dessa forma, a opinião pública não serviria para direcionar ações governamentais.

Para contra argumentar essa teoria, Cervi (2012) destaca a análise desenvolvida pelos pesquisadores Benjamim Page e Robert Shapiro sobre o comportamento da opinião pública norte-americana ao longo de 50 anos. Os autores defendem que a opinião pública não é apenas resultado de manipulações emocionais, mas que ela apresenta uma racionalidade. A questão é que ela não é estável, pois é coletiva e sofre alterações na composição das relações sociais dos pertencentes ao público (CERVI, 2012). A partir dos trabalhos empíricos de Page e Shapiro, os autores concluíram que a opinião pública é estruturada, coerente e que as preferências coletivas são previsíveis. Nesse sentido, Cervi (2012) destaca que a opinião

pública pode ser analisada teoricamente e usada por agentes públicos para tomada de decisões.

Para Howlett (2000) a concepção de que a opinião pública não tem nenhum efeito sobre as políticas públicas é descartada, todavia, quaisquer que sejam os efeitos da opinião pública sobre as políticas, eles não são diretos. Para o autor, cabem duas possibilidades. A primeira, em vez de afetar diretamente a formação de políticas, a opinião pública se constitui em um dos elementos das “condições de fundo”, ou ambiente, em que o processo político se desdobra. Isto é, a opinião pública é um importante elemento do ambiente político que pode afetar ações do governo. A segunda possibilidade é a “relação existente entre a opinião e as políticas não é de fato linear, mas dialética, no sentido de que não apenas a opinião afeta as políticas, mas também estas afetam aquela” (HOWLETT 2000, p. 172). Ou seja, a opinião pública tem influência relevante na conformação do ambiente político e pode afetar as ações do governo, enquanto que o governo pode influenciar a opinião pública também como um agente modificador do ambiente político.

Para demonstrar essa relação complexa e dialética podemos observar o fenômeno da desinformação e como isso afetou as políticas num momento de pandemia. A desinformação, como discutido, mina o debate público, podendo causar a manipulação e deformação da opinião pública, o fortalecimento de pensamentos radicais e incitação ao ódio. Este fenômeno tem impactado negativamente os rumos da sociedade afetando processos políticos, como observamos durante a pandemia da Covid-19. Os servidores e gestores públicos, cuja ação deveria ser norteadas por pesquisas científicas e evidências para a tomada de decisão, depararam-se com uma esfera pública contaminada com informações falsas e sem base de estudo que ganham proporções fortes de apoio popular buscando por soluções fáceis ou até mesmo radicais. Dessa forma, a opinião pública exerce pressão em políticos e gestores públicos para transformar essas ações manipuladas em políticas públicas ou prejudica a plena realização de políticas em andamento. Assim, as Instituições Públicas, representadas por seus funcionários, se veem em uma árdua batalha para preservar o interesse público num contexto de disputa na opinião pública.

As políticas de saúde pública no mundo, durante a pandemia da Covid-19, sofreram um processo de descrédito e desarticulação alavancado pela desinformação veiculada na internet. Mídias sociais como *Facebook*, *Twitter* e *WhatsApp* se tornaram durante a pandemia um espaço para propagação de conteúdos que minimizaram a gravidade do vírus, desarticularam as ações de prevenção, e desabonaram a efetividade e segurança da vacina. A



desinformação, que sempre é movida por interesses políticos, durante a pandemia foi alinhada à política negacionista de Bolsonaro.

O presidente brasileiro em muitos de seus pronunciamentos disse que a pandemia não passava de uma “gripezinha”, falou que as ações de combate ao vírus representavam uma “histeria” e que a preocupação com o espalhamento da doença era uma “fantasia” propagada pela mídia (SOARES e RECUERO, 2021). Por conseguinte, a propagação de informações falsas ou imprecisas nas redes, junto ao negacionismo do presidente brasileiro fortaleceram um pensamento anticientífico, de descrédito das instituições públicas e de afirmação de pós-verdades, ou seja, de que os fatos influenciam menos a opinião pública do que apelos à emoção ou às crenças pessoais. Essa postura política mostrou seus reflexos nas políticas públicas de saúde durante a pandemia da Covid-19 quando houve demora na aquisição de vacinas por parte do Governo Federal, desarticulação do governo para implementar um isolamento social nacional e uso do dinheiro público para a compra de remédios ineficazes para o tratamento da Covid-19.

No contexto do fenômeno “desinformacional”, podemos observar a inextricável relação entre opinião e política pública também em outros momentos históricos, sem necessariamente estar vinculado à excepcionalidade da pandemia. Sobre esse prisma, as políticas de educação pública também vem sendo alvo de ataques através de campanhas de desinformação, com o intuito de desarticular e prejudicar certas políticas públicas educacionais, polarizando a população para que apoiem outros novos rumos privatistas na educação. O Ministro da Educação, “Abraham Weintraub”, que ocupou o cargo de abril de 2019 a junho de 2020, no primeiro mês como ministro em entrevista ao Jornal Estado de São Paulo anunciou cortes nas universidades que não apresentassem desempenho esperado e, ao mesmo tempo, estivessem promovendo “balbúrdia” (AGOSTINI, 2019). De acordo com um sistema de Monitoramento de WhatsApp desenvolvido por pesquisadores da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) lançado em 2018, o conteúdo de imagens, vídeos, áudios, mensagens e links mais compartilhadas em mais de 300 grupos públicos evidenciou que após a entrevista do ministro as Universidades Públicas foram o tema que mais ganhou destaque nas redes. De acordo com, Fabrício Benevenuto, professor do Departamento de Ciência da Computação da UFMG e responsável pelo Monitor do WhatsApp:

Eram dezenas e dezenas de fotos de jovens nus ou seminus em eventos antigos, em protestos antigos, misturados com títulos de teses e dissertações, sobretudo da área da sociologia ou da psicologia, que versavam sobre o comportamento homossexual

sendo tirados de contexto e misturados com muitas notícias falsas sobre gastos feitos no ambiente acadêmico. Foi surpreendente ver que, de repente, a universidade pública, que jamais havia sido um tema dentro do Monitor do WhatsApp, virava assunto, mas da forma mais degradante possível (TARDÁGUILA, 2019).

O compartilhamento de informações falsas, ideologicamente enviesadas e descontextualizadas sobre o ambiente acadêmico levam a uma construção da opinião pública com a percepção negativa das instituições educacionais. Essa visão negativa e estereotipada produz sentidos que se divulgam e espalham na sociedade, justificando e legitimando posteriormente a destruição destas instituições pelo governo Bolsonaro através de cortes nos orçamentos como, por exemplo, em abril de 2019. Posteriormente, o Ministério Público Federal (MPF) entrou em 2021 com uma ação de improbidade administrativa contra o ex-ministro Abraham Weintraub, pelas diversas declarações proferidas de forma incorreta ou distorcida que tiveram o propósito de desacreditar o serviço prestado pelas instituições de ensino.

Os casos relatados são apenas alguns exemplos do potencial danoso da desinformação nas estruturas públicas. Dessa forma, a urgência e preocupação de diversos órgãos governamentais em entender e combater este fenômeno se deve aos efeitos que ele vem causando na democracia e nas políticas públicas. Em 2019 foi criada no Congresso Nacional uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPMI das Fake News) para investigar, no prazo de 180 dias, os ataques cibernéticos que atentam contra a democracia e o debate público (BRASIL, 2019).

Além disso, projetos de lei vêm sendo debatidos no Congresso pensando em medidas de combate à desinformação. Neste mesmo caminho, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) realizou uma série de ações, programas e campanhas voltadas ao combate à desinformação, principalmente voltadas à segurança das urnas eletrônicas e combate a notícias falsas relacionadas à campanha eleitoral. Outro ator relevante no combate à desinformação são os veículos de comunicação e a mídia hegemônica, que, mesmo tendo um histórico de imparcialidades, começaram a criar sites de checagem de fatos para comprovar a veracidade das informações veiculadas nas redes. Apesar do esforço para combater a desinformação, trata-se de um processo lento comparado à multiplicação diária de novas notícias falsas e seu poder de escalonamento na internet. Embora as medidas estejam sendo tomadas, o processo de combate é lento e os danos são irreparáveis, mesmo quando notícias falsas ou tendenciosas são desmentidas.

Para aprofundarmos o papel da opinião pública e a influência da desinformação na construção de políticas públicas, optamos por adotar o ciclo de políticas, definido como a informação e a opinião atuam em cada fase do mesmo. O ciclo de políticas públicas é um modelo que entende a política pública por etapas, uma sucedendo a outra, considerando a ação governamental como um processo de soluções aplicadas. Na literatura de políticas públicas, o processo de formulação varia de autor para autor, mas normalmente as etapas estão divididas em: definição da agenda, definição das alternativas, tomada de decisão, implementação e avaliação. De acordo com Tronco (2018):

[...] a política começa quando um problema é incluído na agenda governamental; são então elencadas possibilidades de soluções, das quais uma é escolhida para ser implementada; ao término da implementação, a política é avaliada e as informações procedentes são usadas em futuras políticas – e o processo começa de novo (TRONCO, 2018, p. 54).

Nos próximos tópicos iremos discutir o papel da opinião pública em cada etapa do ciclo de políticas e pensar como a desinformação no Brasil contemporâneo tem afetado/prejudicado as políticas públicas.

## **4.2 Construção da Agenda**

A construção da agenda é o primeiro passo no ciclo de políticas públicas. O termo agenda é definido como um conjunto de discussões políticas, entendidas como questões legítimas e que chamam a atenção do sistema político (COBB e ELDER apud CAPELLA 2018). A construção da agenda política envolve diversos agentes e atores, que tentam colocar suas pautas em evidência. Para Howlett (2000) diversos atores políticos representam o público no processo de formação de políticas. No sentido mais geral, o público é tratado como uma entidade a ser representada e apenas grupos organizados do público fariam pressão por certos objetivos políticos.

Anthony Downs (1972) mostrou que os problemas que envolvem a vida social e mobilizam a opinião pública tendem a girar em torno de questões específicas e que, em alguns momentos, resultam em demandas por ação governamental. Porém, a atenção não permanece concentrada sobre o mesmo problema durante muito tempo, deslocando-se para outras questões. Nesse sentido, Downs e Howlett afirmam que a opinião pública não tem uma

participação constante na construção da agenda pública, mas que ela não deve ser descartada. Nesse sentido, o autor afirma que:

Esse nível baixo de envolvimento público na construção da agenda, porém, pode subir em campanhas de redação de cartas e petições, formação de grupos de trabalho sobre questões específicas, mobilização de piquetes e protestos e outras formas de desobediência civil pacífica ou violenta. Esses procedimentos vão desde a pressão sobre representantes eleitos até a participação em corpos consultivos ou conselhos especializados (HOWLETT, 2000, p. 174-175).

As pesquisas de opinião pública são levantamentos estatísticos geralmente de uma amostra do público alvo, que ajudam no processo político, gerando informações que podem ser usadas por diversos atores, políticos, organizações sociais, governo e empresas privadas. Howlett (2000) esclarece que as pesquisas de opinião são relevantes na construção da agenda, mas não são em si, um fator central do processo.

Os meios de comunicação são agentes relevantes na construção da agenda política (HOWLETT, 2000). Essa relevância se deve ao poder que os meios comunicacionais têm de influenciar na opinião pública. Os meios de comunicação não selecionam apenas quais temas são importantes e devem ganhar destaque, mas também como esses assuntos são apresentados e tratados. Diversas são as críticas ao papel dos meios de comunicação na formação do pensamento social e, em geral, podemos afirmar que se colocam como agentes intermediários importantes na formação da opinião pública. Além disso, a partir da difusão dos meios de comunicação eletrônicos do século XX, principalmente rádio e televisão, a esfera pública se amplia e se modifica em função dos interesses privados presentes no sistema, fazendo com que, a partir de então, ao invés da mídia intermediar a opinião pública, ela passe a produzir elementos para a formação de opinião não pública. (HABERMAS apud CERVI 2012).

Como conclusão, a opinião pública não tem um impacto direto nas atividades de construção da agenda política. A opinião pública pode servir de fundo de debate e discussão em certos temas, influenciando a agenda governamental. Howlett (2000) afirma que a opinião pública tem mais capacidade de afetar na direção da agenda pública do que exatamente seu conteúdo. Paralelamente, podemos afirmar que a opinião pública constitui um fator importante para a manutenção do poder político.

A opinião pública no “*agenda setting*” é um dos diversos atores que têm interesse que suas pautas sejam levadas à discussão política. Nesse sentido, alguma pauta que tenha ganhado destaque e gerado repercussão e mobilização da opinião pública ganhará também

atenção dos políticos e da mídia hegemônica. Muitas vezes as mídias, inclusive as digitais, tornam-se um ator também na mobilização de pautas e podem ser utilizadas para influenciar em nível de *agenda setting*. A atenção gerada pode favorecer que a pauta seja levada para discussão na esfera política, muitas vezes com interesses dos políticos de atenderem suas bases eleitorais.

Nesse emaranhado entre mídia, opinião pública e *agenda setting*, o fenômeno da desinformação joga um papel político fundamental, sendo utilizada como estratégia para a manutenção do poder político. À vista disto, uma pauta que ganhou força popular, principalmente dos apoiadores do presidente Jair Bolsonaro, foi o tema do voto impresso. Trata-se de uma pauta que foi adicionada à agenda política e que constitui, portanto, um exemplo interessante de influência da *agenda setting*. O apoio popular ao voto impresso se deu em parte pelo descrédito à segurança do sistema eleitoral brasileiro propagado pelo Presidente Jair Messias Bolsonaro. Segundo reportagem da Folha de São Paulo (2019) desde o primeiro dia de seu mandato, Jair Bolsonaro espalhou 1 declaração falsa ou imprecisa a cada 4 dias. A desinformação propagada pelo presidente influenciou na construção negativa da opinião pública sobre a segurança das urnas eletrônicas.

Em suas redes sociais, *lives* e discursos, falando principalmente para seu eleitorado, Bolsonaro se utilizou de desinformação para atacar o sistema eleitoral e as urnas eletrônicas. Em *live* realizada dia 29/07/21, Bolsonaro prometeu mostrar provas de fraudes no pleito que o elegeu em 2018 (OLIVEIRA, 2021). De acordo com o Presidente, ele teria vencido as eleições em primeiro turno caso não tivesse ocorrido fraude (BULLA e MOURA, 2020).

Bolsonaro utilizou o Twitter por diversas vezes para fazer publicações de ataque ao sistema eleitoral brasileiro, ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e aos seus ministros. As figuras 1, 2, 3 e 4 tem o intuito de exemplificar em algumas publicações no Twitter, que Jair Messias Bolsonaro utiliza de técnicas de desinformação de forma proposital com o intuito de causar danos às instituições públicas e corroborar com sua ideologia política. Segundo a pesquisadora Leticia Cesarino (2018), trata-se de uma estratégia própria do populismo digital. Isto é, o uso de mídias sociais para a veiculação de discursos com forte teor conspiratório e anti institucional, voltados para apresentar o Presidente como líder que encarna e representa a vontade popular.

Figura 1 - Desinformação sobre o sistema eleitoral



Fonte: Twitter

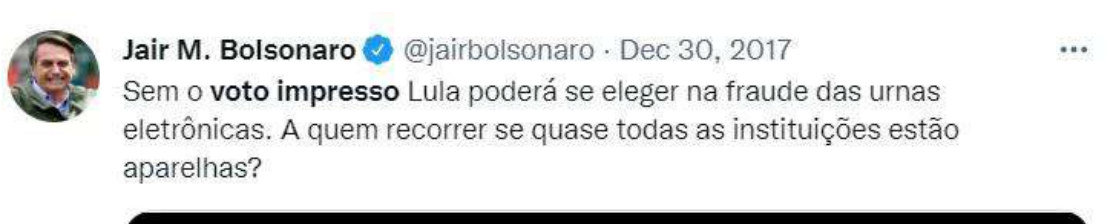
Ao analisar os Tweets de Bolsonaro, vemos que como candidato à presidência em 2017, ele já se utilizava da rede social para espalhar desinformação sobre o sistema eleitoral. Em outros dois Tweets publicados na rede em outubro e dezembro de 2017, Jair tenta articular que as Instituições Públicas e seus adversários políticos não têm interesse em colocar o voto impresso em pauta.

Figura 2 - Ataque ao Tribunal Superior Eleitoral



Fonte: Twitter

Figura 3 - Ataque às instituições públicas



Fonte: Twitter

Figura 4 - Ataque ao sistema eleitoral



Fonte: Twitter

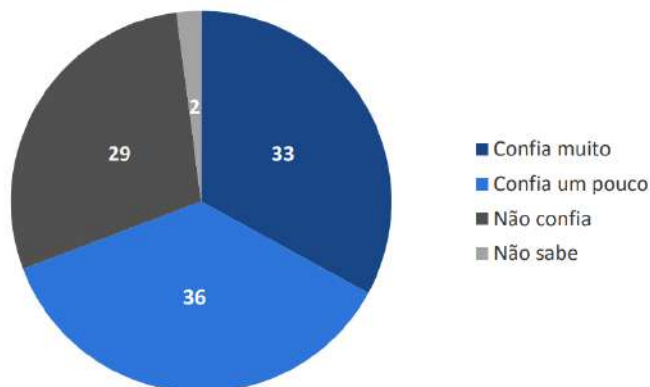
Percebe-se que nas publicações que Bolsonaro se utilizou dos mecanismos próprios do fenômeno da desinformação com o intuito de angariar apoio popular e de seus simpatizantes para acreditar e apoiar suas estratégias políticas. Essa estratégia política de uso da informação para ganhar consenso mediante a instituição de um clima anti *establishment* mostra seus resultados quando, segundo pesquisa realizada pelo Datafolha em 2021, a segurança da urna eletrônica usada nas eleições divide a opinião dos brasileiros (figura 5). Um brasileiro adulto em cada três (33%) confia muito no sistema de urnas eletrônicas, e 36% confiam um pouco. Uma parcela de 29%, porém não confia (DATAFOLHA, 2021).

Figura 5 - Grau de Confiança no sistema de urnas eletrônicas

### Grau de confiança no sistema de urnas eletrônicas nas eleições brasileiras

Resposta estimulada e única, em %

Você diria que confia muito, um pouco ou não confia no sistema de urnas eletrônicas usado nas eleições brasileiras?



Fonte: DataFolha (2021)

Na mesma pesquisa o DataFolha perguntou se seria melhor o Brasil continuar usando urnas eletrônicas nas eleições ou voltar a usar o sistema de votação em papel, como era antes das urnas eletrônicas. A pesquisa de opinião mostrou que 73% dos entrevistados disseram preferir que o país siga usando o sistema atual, e 23% defendem a volta ao modelo anterior, com votação em papel (figura 6).

Figura 6 - Opinião sobre a utilização das urnas eletrônicas nas eleições

### Opinião sobre a utilização das urnas eletrônicas nas eleições

Resposta estimulada e única, em %

Na sua opinião, o que seria melhor: que o Brasil continuasse usando urnas eletrônicas nas eleições ou que voltasse a usar o sistema de votação em papel, como era antes das urnas eletrônicas?



Fonte: DataFolha (2021)



A pesquisa do DataFolha confirma que o assunto sobre o sistema de votação ganhou relevância no debate público, sendo veiculado amplamente nas redes sociais, e ganhando assim espaço na agenda política.

A discussão sobre possíveis fraudes nas eleições e a necessidade de inserir o voto impresso no sistema eleitoral mobilizado pelo Presidente Jair Bolsonaro levou o tema até o Congresso Nacional. A Câmara dos Deputados criou em 2021 uma comissão especial para estudar uma proposta de emenda à Constituição que institui o mesmo modelo de voto impresso pregado pelo presidente da República. A PEC 135/2019 que foi redigida pela deputada federal Bia Kicis (PSL-DF) (WESTIN, 2021) foi para a votação no plenário da câmara dos deputados em 10 de agosto de 2021, mas foi rejeitada em primeiro turno. Apesar de se mostrar uma grande derrota para o presidente Jair Bolsonaro no parlamento, e a discussão se mostrar encerrada institucionalmente, Bolsonaro e seus aliados continuam propagando desinformação sobre o sistema eleitoral brasileiro com o intuito de fomentar a desconfiança institucional e mostrar-se como o líder salvador da pátria. Não obstante, o dano à democracia se mostra irreversível visto que a dúvida sobre a legitimidade do sistema eleitoral permanece sendo compartilhado nas redes, criando teorias conspiratórias que manipulam a opinião pública que, por sua vez, pode direcionar a conduta de políticos criando um clima antidemocrático.

### **4.3 Formulação de políticas e tomada de decisões**

Após a etapa de definição da agenda no ciclo de políticas públicas, vem a formulação da política, estágio onde são debatidos os caminhos para a construção da ação governamental. Segunda Capella (2018) a definição de alternativas, refere-se à formulação propriamente dita, momento em que diferentes cursos de ação (alternativas, propostas, soluções, ações) são avaliados para que seja definida uma forma de lidar com uma questão. Nesta etapa do ciclo de políticas públicas a opinião pública tem um papel menos presente que no *agenda setting*. Apesar da formulação de políticas ainda ser uma fase inicial do ciclo, ela começa a se fechar ainda mais para o sistema político e a burocracia. Assim como destacado por Howlett (2000):

Uma limitação organizacional significativa da opinião pública está relacionada à natureza técnica de muitas questões políticas, o que vem a limitar o papel que poderia ser desempenhado por um público com uma formação generalista. Isto é, membros do público geralmente não compartilham a formação científica e a

educação técnica especializada da maioria dos burocratas e funcionários (HOWLETT, 2000, p. 177).

Dessa forma, a natureza técnica das políticas públicas dificulta a participação da opinião pública no processo de formulação das políticas. Esta tecnicidade dificulta com que o público em geral participe da complexidade de determinadas problemáticas e consiga definir quais alternativas políticas devem ser elencadas para sua resolução. Cabe destacar que segundo Howlett (2000), alguns grupos intermediários da opinião pública que tenham especialidade e tecnicidade conseguem atingir o estágio de formulação de políticas junto aos especialistas e burocratas, mesmo se tratando de um grupo restrito e selecionado.

Formulada as alternativas a questão, a etapa de tomada de decisões é o momento do ciclo de políticas públicas em que são definidas as decisões sobre quais ações governamentais serão seguidas. A presença da opinião pública direta nessa fase do ciclo se mostra praticamente inexistente. Enquanto as duas fases anteriores do ciclo podem envolver o público ou grupos organizados, “apenas os políticos, juízes e funcionários autorizados a tomar decisões na área em questão participam desse estágio do ciclo da política” (HOWLETT, 2000, p. 178). Esses tomadores de decisões muitas vezes estão isolados de muitas influências diretas, inclusive as da opinião pública (HOWLETT, 2000). Todavia, não há como afirmar que a opinião pública não tem nenhuma influência nas decisões a serem tomadas de forma indireta pois a esfera cultural, diretamente influenciada pela mídia, influencia o *habitus* de grupos sociais que pode se refletir na influência da esfera política. A opinião pública pode aparecer como uma “condição de fundo”, uma condicionante indireta, para as tomadas de decisões.

#### **4.4 Implementação de Políticas**

Após a tomada de decisões políticas, entra-se na fase de implementação, momento em que os planos se tornam realidade. Segundo Lotta (2019), é o momento que depende fortemente da ação burocrática e dos instrumentos de ação estatal. Isto se deve, pois, o Estado vai ser o responsável pela implementação da política. Nesse caminho, Howlett afirma que “a maioria das funções de implementação antigamente desempenhadas por legislaturas e pelo executivo político são hoje desempenhadas pela burocracia” (HOWLETT, 2000, p. 180). O Estado moderno adquiriu a responsabilidade de muitas funções como a garantia do bem-estar social e qualidade de vida da população, e a burocracia tem diversos especialistas e

funcionários contratados especialmente para lidar com essas questões. Dessa forma, a concretização de políticas se mostra um passo a ser realizado com pouca influência da opinião pública, visto que a implementação é um passo majoritariamente burocrático, retido nas mãos do Estado. Para Howlett isso se deve ao fato de que “as deliberações sobre políticas em sua maior parte ocorrem em segredo dentro da burocracia e nega a outros atores a oportunidade de preparar uma oposição a seus planos” (HOWLETT, 2000, p.180).

Em uma perspectiva contemporânea de implementação de políticas, apesar de a concretização da política ser uma ação burocrática, Lotta (2019) afirma que a implementação de políticas hoje envolve diversos atores nos processos decisórios que levam à sua materialização. “Esses atores podem estar dentro ou fora das organizações, podem ser estatais ou não estatais e podem ser formais ou informais” (LOTTA, 2019, p. 19). Há cada vez mais a presença de organizações não estatais, como ONGs e sociedades sem fins lucrativos, participando da implantação de políticas. Por isso, a não incorporação desses atores nos modelos analíticos significa deixar a análise cega a uma questão empírica relevante e bastante presente em diversos países. Além disso, não há como descartar que a opinião pública entre nessa fase como força de influência, por se tratar de um fator que pode favorecer, facilitar ou prejudicar a implementação de políticas.

Ao decorrer do texto analisamos que o papel da opinião pública nas etapas de formulação e implementação do ciclo de políticas públicas é limitada e indireta visto que são fases que dependem de tecnicidade e burocracia estatal, mas observamos também que a opinião pública pode ser um condutor indireto de direcionamento de decisões. Na fase de implementação, a opinião pública pode servir de base de apoio para as escolhas políticas.

No momento catastrófico da pandemia da Covid-19 a desinformação afetou as políticas de saúde que foram formuladas e implementadas pelo governo Bolsonaro. A pandemia foi instrumentalizada para fins políticos, pois a manipulação da informação se revela como componente central de uma estratégia intencional para a manutenção do poder (KRAUS, MEIRA e BARBOSA, 2021). Assim, a dinâmica desinformacional levou, por exemplo, à compra e produção de medicamentos como a hidroxicloroquina, cloroquina e ivermectina para tratamento da Covid-19 e a formulação do aplicativo Tracov pelo Ministério da Saúde e o atraso na compra de imunizantes.

Os remédios cloroquina e hidroxicloroquina foram desenvolvidos para tratar e prevenir a malária, artrite e lúpus. Logo nos primeiros meses da pandemia começaram a ser realizadas pesquisas com o uso destas drogas para o combate a Covid-19. O tratamento combinado dos remédios azitromicina e cloroquina ganharam força, principalmente nos

Estados Unidos, apoiado por estudos que relataram a cura de pacientes com Covid-19. Posteriormente, foram averiguados diversos erros metodológicos nestes estudos; entre eles, a exclusão de pacientes que tiveram efeitos colaterais ou não completaram o estudo (BERTONI, 2021). A indicação do uso dos remédios para a prevenção da Covid-19 foi descartada pelas agências de saúde, visto que foram observados eventos cardíacos adversos e outros efeitos colaterais significativos. Os potenciais benefícios se mostraram menores que os potenciais malefícios (PRATA, 2020).

Apesar de órgãos internacionais como a Organização Mundial da Saúde (OMS) e agências de saúde não recomendarem o uso destes medicamentos para o tratamento da Covid-19, estas drogas passaram a ser usadas por políticos como solução para o fim da pandemia. Entre os grandes apoiadores estava Donald Trump, presidente dos EUA durante o período pandêmico. Trump, em suas redes sociais, começou a defender o uso dos medicamentos dizendo que seriam os grandes solucionadores da Covid-19, indo em desacordo com as recomendações da *Food and Drug Administration* (FDA), órgão norte americano regulador de alimentos e medicamentos (figura 7).

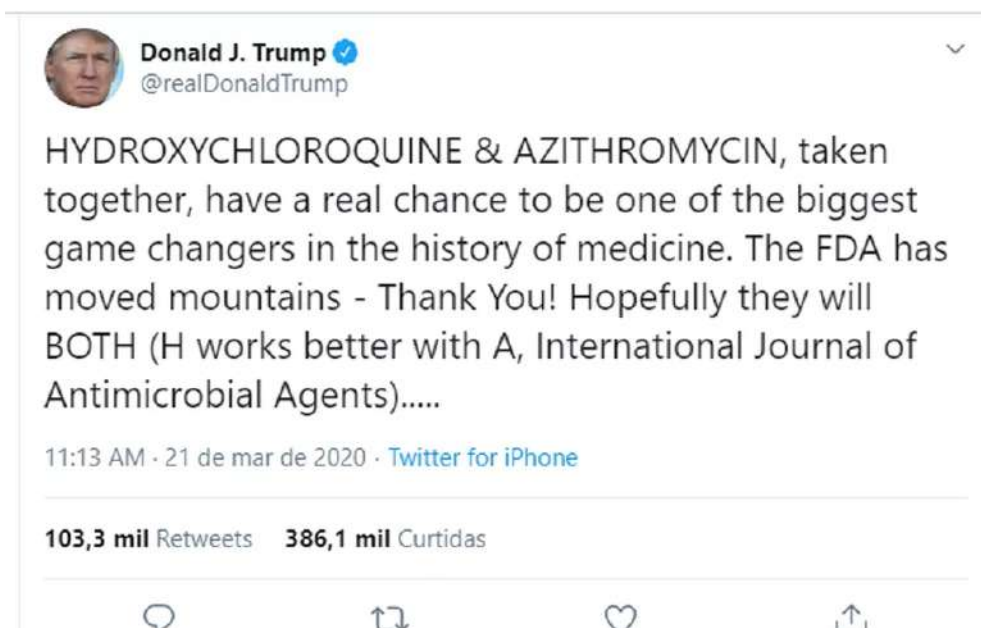
Trump provocou desinformação em diversos discursos e tweets que reforçavam a ideia da eficácia da Cloroquina no combate a Covid-19:

Muita coisa boa saiu da hidroxicloroquina. Vocês ficariam surpresos com quantas pessoas tomaram (o medicamento), especialmente profissionais da linha de frente, antes que sejam contaminados. Eu mesmo estou tomando. Estou tomando agora mesmo, comecei há algumas semanas<sup>1</sup> (BBC NEWS, 2020)

---

<sup>1</sup> Fala de Trump em coletiva de imprensa 18 de maio 2020  
[www.bbc.com/portuguese/internacional-54395224](http://www.bbc.com/portuguese/internacional-54395224)

Figura 7 - Trump incentiva o uso de medicamentos ineficazes para a Covid-19



Hidroxicloroquina e azitromicina, tomadas juntas, tem uma chance real de ser umas das grandes viradas no jogo na história da medicina. O Órgão de Administração de Comidas e Remédios moveu montanha - Obrigado! (Fonte: Twitter; tradução nossa)

Bolsonaro, que se mostrava um aliado de Trump e sua política, começou no Brasil uma campanha de promoção ao remédio seguindo os mesmos passos do presidente norte americano. Houve um alinhamento geopolítico entre os governos americano e brasileiro, representados pelas figuras dos Presidentes Donald Trump e Jair Bolsonaro, quanto ao uso da cloroquina/hidroxicloroquina no tratamento da Covid -19 (FONTES et al., 2020).

O chefe de Estado brasileiro proferiu por diversas vezes em seus discursos, *lives* e *twittes* os benefícios destas drogas para o combate e a prevenção da Covid-19 (figura 8). As *lives* realizadas pelo presidente semanalmente em seu perfil nas redes sociais serviram de palco para disseminação da desinformação, principalmente direcionada aos apoiadores de Bolsonaro, propagandeando os benefícios da cloroquina e da ivermectina. Os perfis de Jair Bolsonaro nas redes sociais violaram as políticas de regras dessas plataformas que proibiram a propaganda de remédios sem eficácia comprovada. Como exemplo, a plataforma de vídeos *YouTube* removeu 17 vídeos do canal do presidente Jair Bolsonaro por violação da regra que proíbe a recomendação de cloroquina e ivermectina contra Covid-19, uma vez que esses medicamentos não têm eficácia comprovada contra a doença (FEITOSA, 2021). Com a tentativa de burlar as regras do *Youtube* para que suas *lives* e vídeos não fossem derrubadas,

Jair Bolsonaro passou a deixar de usar a palavra cloroquina em seus vídeos. Ele adotou o termo "aquele remédio" para se referir ao medicamento (CAPPELLI, 2021).

Figura 8 - Bolsonaro divulga Cloroquina em *live* nas redes sociais



Fonte: BBC Brasil

O incentivo de Bolsonaro ao uso desses remédios reforça a sua ideologia negacionista a respeito da pandemia. O presidente que desde o início colocou a Covid-19 como uma "gripezinha", alegou não haver a necessidade das pessoas tomarem medidas de prevenção recomendadas pelos cientistas e organizações de saúde; como o isolamento social e o uso de máscaras. A Cloroquina/hidroxicloroquina se apresentou para Bolsonaro como uma solução para que as pessoas não precisassem permanecer em isolamento social, com a retórica de que os medicamentos teriam prevenidos os riscos relacionados à contração do vírus. Esta foi a estratégia de combate ao vírus pelo governo, com objetivo de que as atividades econômicas do país retornassem à "normalidade". No Twitter, Bolsonaro também usou da plataforma para propagar a "eficácia" da cloroquina e hidroxicloroquina no combate à Covid-19. As figuras 9, 10 e 11 são alguns exemplos de publicações de Bolsonaro no Twitter em defesa a estes medicamentos.

Figura 9 - Defesa do uso da cloroquina para Covid-19



Fonte: Twitter

Figura 10 - Imposto de importação para cloroquina é zerado pelo governo



Fonte: Twitter

Figura 11 - Compra de comprimidos de cloroquina pelo governo



Fonte: Twitter

As declarações de Jair Bolsonaro colaboraram para confundir a opinião pública disseminando a falsa impressão de que o medicamento era capaz de prevenir e combater a Covid-19; o que permanece sem comprovação científica. Conseqüentemente, a defesa pelo uso destes medicamentos induziu a disparada pela procura deles nas farmácias, levando ao esgotamento dos estoques. Isto criou um uso indiscriminado dos medicamentos sem prescrição médica com a promessa de que seria a solução da Covid-19. A procura pelos fármacos levou a uma disparada no faturamento das farmacêuticas. De acordo com levantamento feito pela Folha de São Paulo (2021), com base em documentos sigilosos enviados à Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI da Covid-19) o valor de faturamento das farmacêuticas pode ter ultrapassado R\$ 1 bilhão de reais. Sobre esse prisma, nos Estados Unidos, a adesão de Donald Trump quanto ao uso da cloroquina/hidroxicloroquina é, também, cenário para conflito de interesses, tendo em vista que o Ex-presidente dos EUA é sócio da SANOFI, empresa que detém a patente do fármaco (RODRIGUES; GERZSON, apud FONTES et al., 2020). Como se pode analisar a recomendação destes medicamentos como solução para a Covid-19 pode mascarar diversos interesses financeiros por trás.

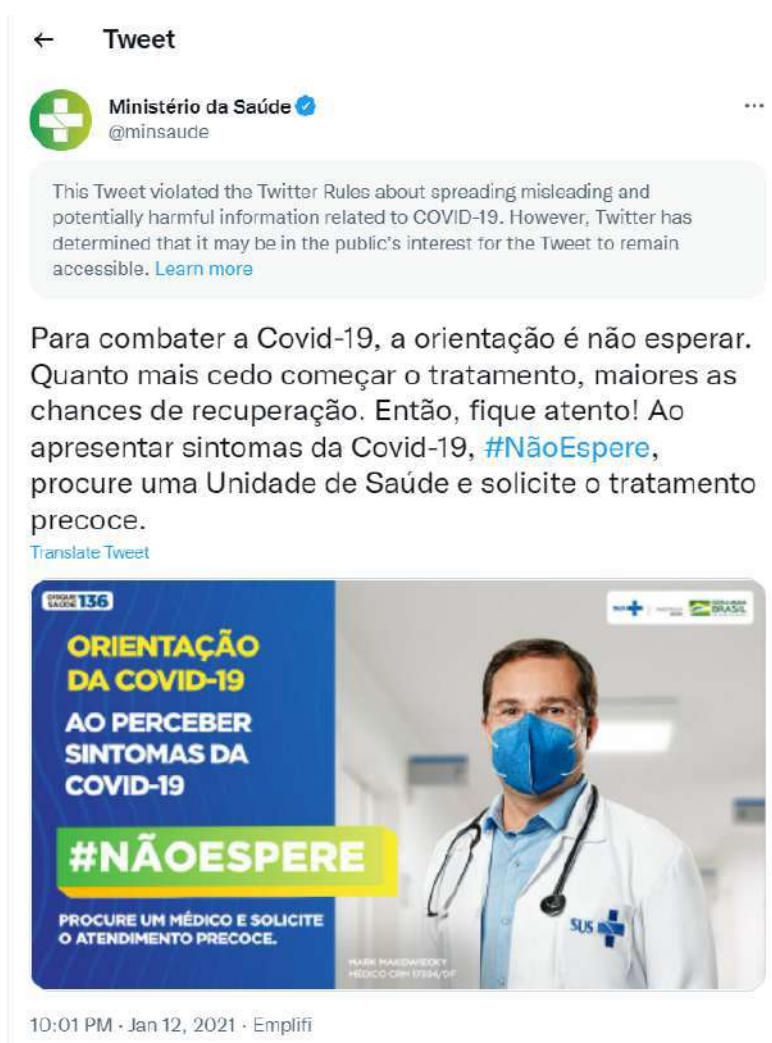
A visão negacionista do governo Bolsonaro em como lidar com a pandemia se evidenciou nas políticas públicas de saúde que foram implementadas. Nesse sentido, a desinformação difundida pelo presidente incentivando o uso da cloroquina, hidroxicloroquina



e ivermectina deixou de ser uma propagação no “campo das ideias” e tornou-se uma política pública do Governo Federal brasileiro por intermédio do Ministério da Saúde. Medicamentos como hidroxiquina, ivermectina e nitazoxanida foram prescritos como métodos de prevenção a Covid-19 no Brasil (até mesmo para casos não confirmados) muitas vezes por meio do chamado “Kit Covid”, que geralmente também inclui outros medicamentos, como azitromicina e corticosteróides (FURLAN E CARAMELLI, 2021).

O Ministério da Saúde em maio de 2020 lançou um protocolo que autoriza o uso de cloroquina ou sulfato de hidroxiquina e azitromicina para casos leves de Covid-19. Segundo o Ministério, o protocolo pretende uniformizar as orientações para os profissionais do Sistema Único de Saúde (SUS) para o tratamento da Covid-19 (FARFAN, 2020). Assim, isso se torna parte da política do Ministério da Saúde ao combate a Covid-19, levando o Governo Federal a gastar milhões de reais para a compra de insumos, produção e propaganda do “Kit Covid” (VICK, 2021). Ainda de acordo com a Vick (2021), o preço pode ter chegado a R\$ 89 milhões apenas para adquirir esse tipo de medicamento.

Figura 12 - Publicação do Ministério da Saúde no Twitter



Fonte: Twitter

Conforme a figura 12, o perfil do Ministério da Saúde no Twitter, fez uma postagem que orientava as pessoas que, caso apresentassem os sintomas de Covid-19 procurassem uma unidade de saúde e solicitassem o tratamento precoce. Para o Twitter, esta postagem infringiu regras de divulgação de medicamentos sem eficácia comprovada contra a Covid-19 na plataforma, que sinalizou essa informação na publicação.

Dito isto, o tratamento da Covid-19 por meio dos remédios que compunham o “Kit Covid” virou política de saúde do Governo Federal. O governo gastou milhões de reais do erário público para adquirir os medicamentos e insumos para a produção no Brasil. A produção de comprimidos de cloroquina pelo Laboratório Químico Farmacêutico do Exército (LQFEX) em 2020 foi multiplicada por mais de 12 vezes e passou de 3,2 milhões de

comprimidos no início da pandemia, comparado a 260 mil unidades fabricadas em 2017 (PITTA e BRITO, 2021). Além da compra de insumos para a produção dos medicamentos, o Tribunal de Contas da União (TCU) aponta que há “robustos indícios de fraude” nas licitações envolvendo a empresa Sulminas para o fornecimento de matéria prima para a produção de cloroquina no LQFEX (NETO e BRITTO, 2021). De certo modo, nossa hipótese se mostra aplicável à medida que entendemos que, embora a opinião pública não construa diretamente políticas públicas, e nesse caso uma importante política de saúde pública, ela serve de apoio para o governo implementá-las, inclusive quando se mostram cientificamente ineficazes.

Figura 13 - Publicação no site do Governo Federal



Fonte: [www.gov.br](http://www.gov.br)

A compra dos medicamentos e a produção nos laboratórios das Forças Armadas foram distribuídos aos estados da federação pelo Ministério da Saúde com o auxílio logístico das Forças Armadas (figura 13). De acordo com um levantamento feito pela Agência Pública (2021), o norte do país foi a região que mais recebeu cloroquina do Exército e Marinha em relação à sua população: 591 mil unidades do medicamento foram enviadas a secretarias de saúde estaduais e municipais dos estados da região. Seguida do Norte, a região Sul do país recebeu mais de 652 mil unidades do medicamento, que foram enviadas entre abril de 2020 e janeiro de 2021 (ANJOS et al, 2021). Municípios que receberam milhares de doses dos medicamentos apresentaram posteriormente estoques encalhados dos medicamentos na rede pública de saúde. Além de estoques encalhados no próprio LQFEX de 400,1 mil comprimidos de cloroquina, que estão parados por falta de demanda dos estados (TOLEDO, 2020).

Logo quando começou o surto da Covid-19 na cidade de Wuhan na China, os laboratórios e cientistas começaram a fazer estudos para desenvolver uma vacina contra o vírus. O surto do vírus se espalhou pelo mundo e a pandemia da Covid-19 levou ao óbito milhões de pessoas. A corrida pelo imunizante tornou-se a grande esperança para criar um controle do contágio e diminuir a letalidade do vírus. As vacinas contra a Covid-19 foram desenvolvidas em tempo recorde e começou pelo mundo a corrida pela compra e produção dos imunizantes por parte dos Estados para as campanhas de vacinação da população.

Como demonstramos até aqui, no Brasil, o presidente Jair Messias Bolsonaro fez uma forte campanha de negacionismo da pandemia, colocando obstáculos para a aquisição dos imunizantes, enquanto fazia campanha para remédios ineficazes, comprometendo qualquer política de enfrentamento da COVID-19. Destacamos que Bolsonaro é o único líder do G20, organização composta pelas maiores economias do mundo, a afirmar não ter se vacinado. Consideramos importante citar os reiterados discursos e postagens nas redes sociais, onde o presidente já afirmou, sem qualquer evidência científica, que quem tomasse a vacina da farmacêutica Pfizer poderia "virar jacaré"; associou o imunizante ao desenvolvimento da AIDS e sugeriu que o imunizante Coronavac, produzida pelo Butantan em parceria com a China, causava "morte, invalidez, anomalia" (IDIOETA, 2021).

Se você virar um jacaré, problema de você [sic]. Se você virar super-homem, se nascer barba em alguma mulher aí ou algum homem começar a falar fino, eles não vão ter nada a ver com isso. O que é pior: mexer no sistema imunológico das pessoas. Como é que você pode obrigar alguém a tomar uma vacina que não se completou a 3ª fase ainda, que está na experimental?... (Fala do presidente Jair Bolsonaro em discurso feito em Porto Seguro (BA)).<sup>2</sup>

Eu tive a melhor vacina: o vírus.... (Fala de Jair Bolsonaro a apoiadores em São Francisco do Sul (SC)).<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup>

[www.poder360.com.br/coronavirus/2-anos-de-covid-relembre-30-frases-de-bolsonaro-sobre-pandemia/](http://www.poder360.com.br/coronavirus/2-anos-de-covid-relembre-30-frases-de-bolsonaro-sobre-pandemia/)

<sup>3</sup> [www.poder360.com.br/governo/eu-tive-a-melhor-vacina-o-virus-diz-bolsonaro-em-santa-catarina/](http://www.poder360.com.br/governo/eu-tive-a-melhor-vacina-o-virus-diz-bolsonaro-em-santa-catarina/)

Vocês sabem quantos por cento da população vai tomar vacina? Pelo o que eu sei, menos da metade vai tomar... (Fala de Jair Bolsonaro a apoiadores em Brasília (DF)).<sup>4</sup>

Figura 14 - Desorientação a vacinação



Fonte: BBC Brasil

A clara oposição do presidente da república aos imunizantes (Figura 14) se refletiu em atrasos e dificuldades para aquisição das vacinas pelo Ministério da Saúde. Uma série de escândalos sobre as barreiras e inércia do Governo Federal na aquisição dos imunizantes foram trazidas a público na CPI da Covid-19. Comissão que tinha o propósito de investigar as ações e omissões do Governo Bolsonaro durante a pandemia e que tem um importante papel de informação e mobilização da opinião pública. Durante a CPI ficou clara a má gestão do Governo Federal na condução das negociações com as farmacêuticas, organismos internacionais e outras nações para aquisição das vacinas e insumos para produção. O Brasil optou pela cota mínima de 10% de doses no consórcio internacional liderado pela Organização Mundial de Saúde, o que permitiria que apenas 10% da população fosse vacinada. O Ministério da Saúde chegou a anunciar a compra de 46 milhões de doses da CoronaVac, mas voltou atrás após Bolsonaro mandar cancelar o negócio; todavia, o contrato

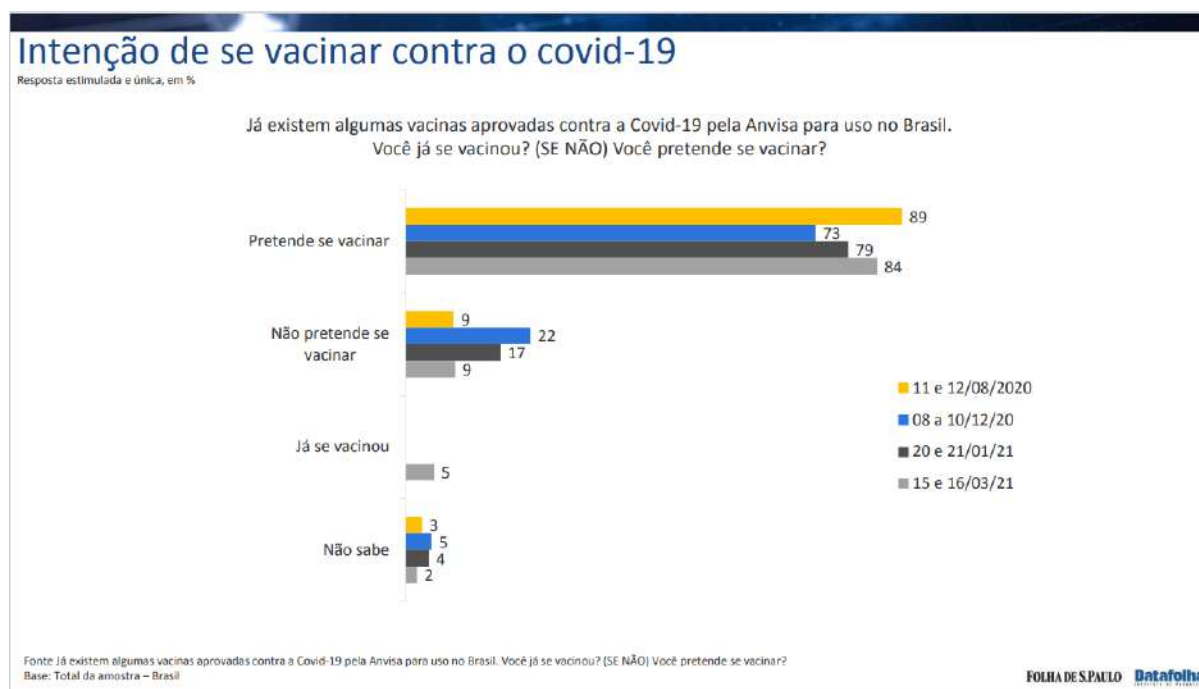
4

foi assinado três meses depois. Em relação à farmacêutica Pfizer, as ofertas de vacina ficaram meses sem resposta do governo, que considerava o contrato abusivo. Além disso, atritos do governo brasileiro com a China causaram atraso no recebimento de insumos para a fabricação da vacina pela Fiocruz em parceria com a AstraZeneca (CALGARO, 2021).

As declarações negacionistas e desinformativas propagadas pelo presidente Bolsonaro lançam dúvidas sobre a segurança, eficácia e necessidade da imunização, atrapalhando a efetividade da campanha de vacinação. A população se vê desorientada no que acreditar, criando uma resistência a se vacinar, afetando a eficácia da política de saúde. Nesse sentido, a desinformação propagada por Bolsonaro em relação às vacinas diminui a aderência de uma parcela da população à vacinação. Por conseguinte, uma redução no número de pessoas imunizadas afeta também o controle coletivo da doença. Assim, a desinformação torna-se um fenômeno que pode impedir e dificultar a plena realização de uma política de enfrentamento da Covid-19.

Pesquisas realizadas pelo Datafolha (Figura 15) nos anos de 2020 e 2021 revelam que nos meses de agosto a dezembro de 2020, 22% dos entrevistados declararam que não tinham a intenção de se vacinar. Esses dados revelam que apesar da vacinação se mostrar como forma mais efetiva de combate ao vírus, houve por parte da população um medo de se vacinar, alavancado pela desinformação a respeito da segurança e eficácia da vacina.

Figura 15 - Pesquisa intenção de se vacinar contra a Covid-19



Fonte: DataFolha (2021)

A política negacionista do Governo Federal gerou resultados danosos à sociedade brasileira. O Brasil terminou 2021 na 12ª posição do ranking de morte por Covid-19 (MÔES, 2022). O país atingiu em julho de 2022 a marca de 674.482 óbitos.<sup>5</sup> Uma tragédia marcada por um governo central desarticulado com os demais entes federativos e com políticas de saúde controversas, legitimadas e produzidas midiaticamente. Assim como ressaltado por Willrich et al (2022):

[...] o período de emergência tem sido marcado pela dificuldade de articulação entre diversos atores sociais e concorrente competência entre os entes federados em matéria de saúde coletiva. A “arte de governar”, marcada pela ausência de uma diretriz do governo central e pela alternância nos principais cargos de gestão no Ministério da Saúde, implicou uma “baixa performatividade de governança e na inexpressiva capacidade de articulação entre as demais esferas [...] ( n.p., tradução nossa).

A região Norte do país foi uma das mais afetadas pela pandemia da Covid-19, a discrepância socioeconômica dos estados do norte tornaram a situação da pandemia mais alarmante. Os impactos das doenças respiratórias no SUS se agravam nesse perfil de região durante a pandemia da Covid-19, ao demonstrar fragilidades quanto ao acesso e assistência em saúde (MENDONÇA et al., 2020). Isto se deve, pois, a região Norte é a que apresenta menos médicos, leitos de UTI e respiradores em relação a outras regiões do país.

---

<sup>5</sup> Número de óbitos acumulados na data de 13/07/2022. Fonte: covid.saude.gov.br

Figura 16 - Propaganda TrateCov



Fonte: Página do Ministério da Saúde no Facebook

A cidade de Manaus (AM) foi uma das mais afetadas da Região Norte, a cidade nos primeiros meses de 2021 sofreu um colapso no sistema de saúde, com hospitais sem abastecimento de oxigênio, doentes encaminhados para outros estados, cemitérios lotados e toque de recolher na cidade. Durante esse período de agravamento da pandemia na capital do Amazonas, o Ministério da Saúde fez o lançamento do aplicativo TrateCOV, com Manaus como cidade piloto do programa (figura 16). O aplicativo desenvolvido pelo Ministério da Saúde para prescrição de remédios sem efeito comprovado no combate ao Covid-19, reforçava a política de saúde negacionista do Governo Federal. Segundo o próprio Ministério, “após o diagnóstico, que é sinalizado pelo aplicativo a partir de uma pontuação definida pelos sintomas do paciente, o TrateCOV sugere a prescrição de hidroxiclороquina, cloroquina, ivermectina, azitromicina e doxiciclina. O tratamento muda conforme os dados apresentados pelo paciente”, segundo a pasta (MINISTÉRIO..., 2021).

Segundo reportagem do Correio Braziliense (2021), o Ministério da Saúde retirou do ar a plataforma do aplicativo TrateCov, lançado apenas uma semana depois pelo ministro Eduardo Pazuello em Manaus. De acordo com o Ministério, o site foi invadido e ativado indevidamente, e alegou que o aplicativo não havia sido lançado e que era apenas um



protótipo. O TCU investiga irregularidades cometidas pelo ministro Pazuello na gestão de recursos públicos e na recomendação do uso de hidroxicloroquina nas fases iniciais da Covid-19 e sobre a denúncia que membros da força-tarefa do Ministério da Saúde fizeram pressão para que unidades de saúde em Manaus difundissem a utilização de medicamentos como cloroquina, hidroxicloroquina ou ivermectina no tratamento precoce dos pacientes com Covid-19.

Portanto, concluímos que a desinformação anticiência propagada nas redes, apoiada pelo presidente da república tinha a intenção de manipular a opinião pública com o objetivo de ganhar apoiadores para a ideologia política do governo e legitimar as decisões políticas que foram tomadas. Esse processo desinformativo influenciou na formulação e implementação das políticas públicas de saúde, desestruturando uma ação governamental baseada na pesquisa e na ciência, comprometendo o enfrentamento à Covid-19 e colocando em risco a vida da população brasileira

#### **4.5 Avaliação de políticas públicas**

O ciclo de políticas públicas entra em sua fase final com a avaliação da política que foi anteriormente pensada e implementada. A fase de avaliação é aquela em que os resultados das políticas públicas serão mensurados (LOTTA, 2019); e tem o intuito de determinar como uma política pública se saiu na prática, bem como estimar o provável desempenho dela no futuro (WU e RAMESH; 2014). “Devem ser considerados, dentre outros aspectos, a forma como a política está sendo implementada, seus efeitos desejados e adversos, os principais *stakeholders*, e a forma como os recursos públicos estão sendo utilizados” (IPEA, 2018, p. 14).

Como vimos, anteriormente, nas outras etapas do ciclo de políticas públicas, a cada fase a participação da opinião pública se torna mais sutil e indireta. Na avaliação de políticas públicas o papel da opinião pública segue neste caminho. Segundo Howlett (2000, p. 182) “a maioria das avaliações é realizada por funcionários ou membros do judiciário, que são isolados da opinião e da pressão pública.” De acordo com Wu e Ramesh (2014), diversos atores governamentais podem participar da avaliação de políticas, mas geralmente é realizada pelo principal órgão responsável pela implementação da política pública. Entre outros entes estatais, podem ser destacados Agências de Controladoria ou Auditoria Geral, tribunais judiciais e administrativos e comissões de avaliação dentro do Legislativo.

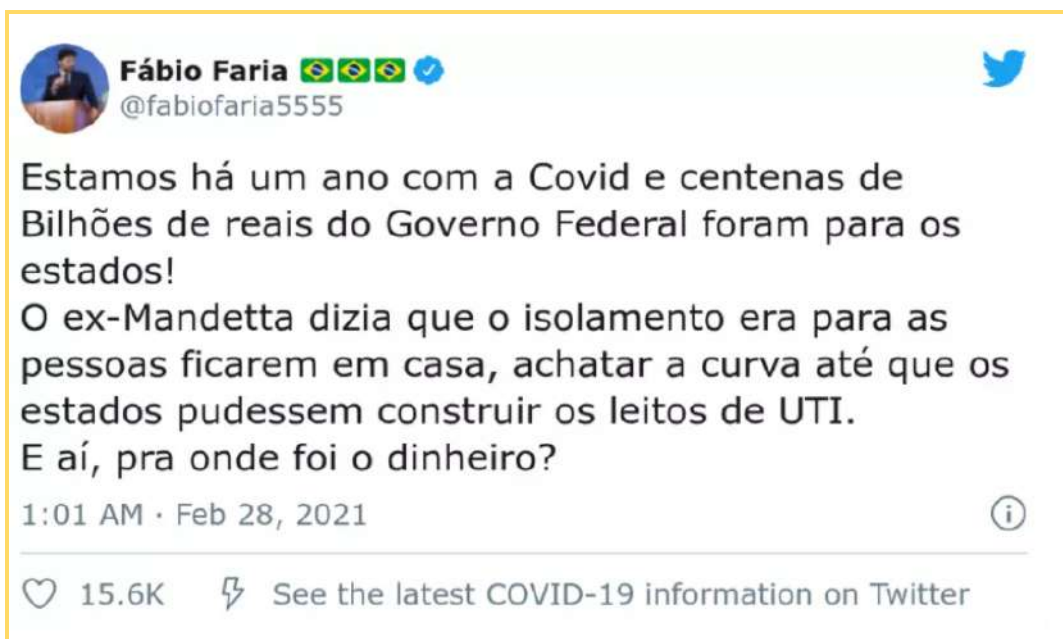
Entretanto, trazendo uma perspectiva mais contemporânea, não apenas atores governamentais fazem parte da avaliação de políticas. A complexidade da construção de políticas públicas também leva a participação de atores não governamentais na última etapa, de acordo com Wu e Ramesh (2014). Os autores destacam a participação de pesquisadores em universidades, usinas de ideias e empresas de consultoria que oferecem avaliações pagas e não pagas, além da presença da mídia, inclusive em âmbito digital, que oferece sua própria avaliação das políticas públicas. Além disso, o interesse público é supostamente o objetivo final da política pública, então eles podem ser considerados avaliadores dos benefícios ou não de determinada política, embora esse processo dependa de posicionamentos ideológicos e políticos. Apesar de não terem participação direta na avaliação, Wu e Ramesh (2014) destacam que o público atua como eleitor durante as eleições, e cujos pontos de vista sobre sucesso e fracasso de políticas têm grande importância para os políticos. Dessa forma, de fato, os pontos elencados mostram a complexidade da identificação de possíveis ligações diretas entre a opinião pública e avaliação de políticas, mas não descartam a participação de entes da sociedade e influências sociais na avaliação da política.

Como elencamos anteriormente, o governo Bolsonaro fez uma gestão negacionista da pandemia, incentivando o uso de medicamentos ineficazes para o combate à pandemia e dificultando a compra dos imunizantes, trazendo sérias consequências sociais. Esta política ineficiente se refletiu na baixa aprovação popular do governo durante períodos da pandemia. Em pesquisa realizada em março de 2021 pelo DataFolha, a maioria (54%) dos brasileiros reprovam o desempenho do presidente Jair Bolsonaro no combate ao coronavírus no país.<sup>6</sup>

Todavia, parte da população, principalmente seus apoiadores, ainda aprovam a condução do governo na pandemia, segundo a mesma pesquisa do DataFolha, em março de 2021, 22% apoiavam o trabalho de Bolsonaro. Esse dado pode ser explicado pela propagação da desinformação que foi utilizada, por exemplo, como estratégia para responsabilizar lideranças locais e isentar o Governo Federal em momentos críticos da crise sanitária, insinuando que governadores e prefeitos geriram mal ou cometeram irregularidades com as verbas distribuídas pelo Governo Federal para combate a Covid-19. As figuras 17, 18 e 19 exemplificam o uso de informações sensacionalistas ou desabonadoras propagadas nas redes sociais, colocando a culpa de problemas na condução da pandemia em casos de corrupção ou má gestão dos governos estaduais e municipais.

---

<sup>6</sup> <http://media.folha.uol.com.br/datafolha/2021>

Figura 17 - *Tweet* desmoralizando governadores

Fonte: [www.aosfatos.org](http://www.aosfatos.org)

Figura 18 - Publicação no *Facebook* desmoralizando governadores - Eduardo Bolsonaro

 **Eduardo Bolsonaro**   
28 de fevereiro às 11:00 ·  

Notícias sobre o sistema de saúde de 2015 e 2018.

O governo federal injetou bilhões para que estados aumentassem leitos de UTI's, hospitais de campanha, compra de respiradores e etc.

Perguntem àqueles que agora decretam lockdown: PARA ONDE FOI ESSE DINHEIRO?

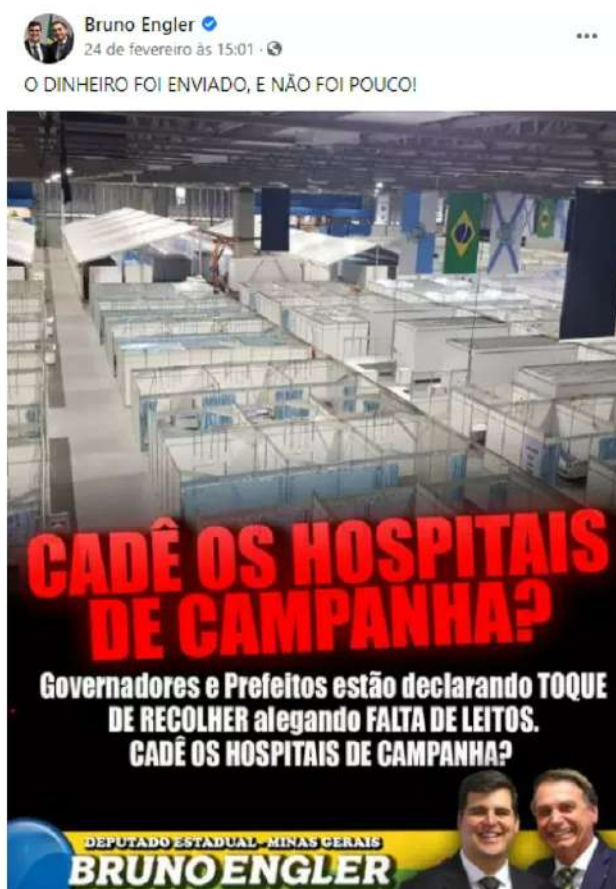


**2015**  
Falta de leitos em UTIs preocupa pacientes em todo o país  
Adolescente morreu em Goiás depois de esperar mais de 30 horas. Espera chega a passar de uma semana em alguns locais.  
03/03/2015 09h28 - Atualizado em 03/03/2015 09h28

**2018**  
Brasil perde 34 mil leitos hospitalares do SUS em oito anos  
A diminuição significou queda de 10% no total de leitos entre 2010 e 2018. As informações são do Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde.  
05/05/2018 20h17 - Atualizado há 2 anos

Fonte: [www.aosfatos.org](http://www.aosfatos.org)

Figura 19 - Publicação no *Facebook* desmoralizando governadores - Bruno Engler



Fonte: [www.aosfatos.org](http://www.aosfatos.org)

O Lockdown que foi uma das medidas utilizadas por diversos governos no mundo para restringir a circulação de pessoas com o objetivo de desacelerar a propagação do vírus não foi uma política encabeçada e defendida pelo Governo Federal, apesar da falta de leitos nos hospitais e do alto número de casos e mortalidades nos períodos mais críticos. O governo defendia a reabertura econômica e “normalização social” apesar do descontrole pandêmico. As figuras 20 e 21 exemplificam a tática desinformativa do presidente para justificar a não decretação de lockdown alegando que prejudicaria a economia e as pessoas não poderiam sair para trabalhar. Esta premissa de que o lockdown não seria uma política eficiente na pandemia propagada pelo presidente e seus apoiadores (figura 22) direciona o pensamento da opinião pública a avaliar como corretas as ações do Governo Federal. A desinformação se mostra uma estratégia eficaz de propaganda política e legitimação das decisões do governo.

Coube aos outros entes federados - estados e municípios - de forma individual e descoordenada decretar uma tentativa de lockdown ou quarentena parcial nos momentos mais

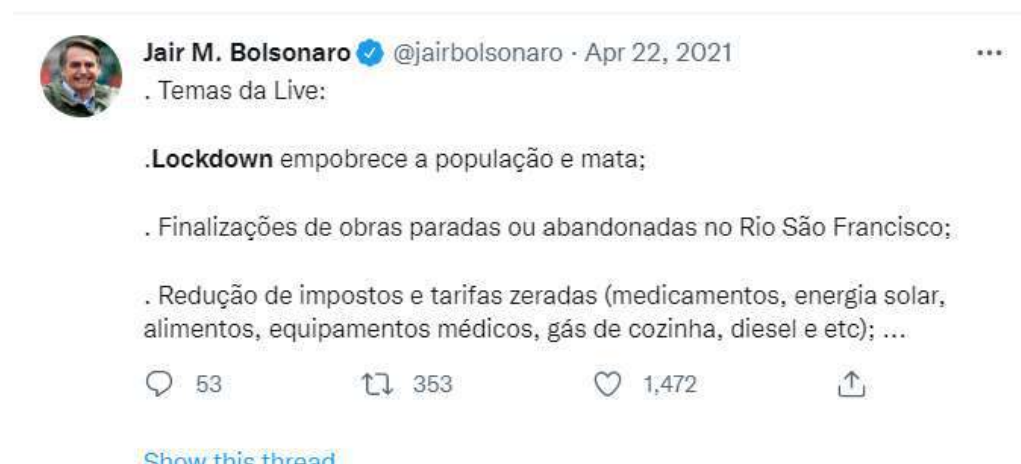
críticos da pandemia para tentar reduzir a propagação do vírus e desafogar o sistema de saúde. Desinformação propagada nas redes culpabilizam essa política como um dos responsáveis pela piora da economia durante a pandemia. Dessa forma, os ataques aos governadores são uma tentativa dos apoiadores bolsonaristas de tentar esconder as falhas do governo.

Figura 20 - Culpabilização dos governos estaduais

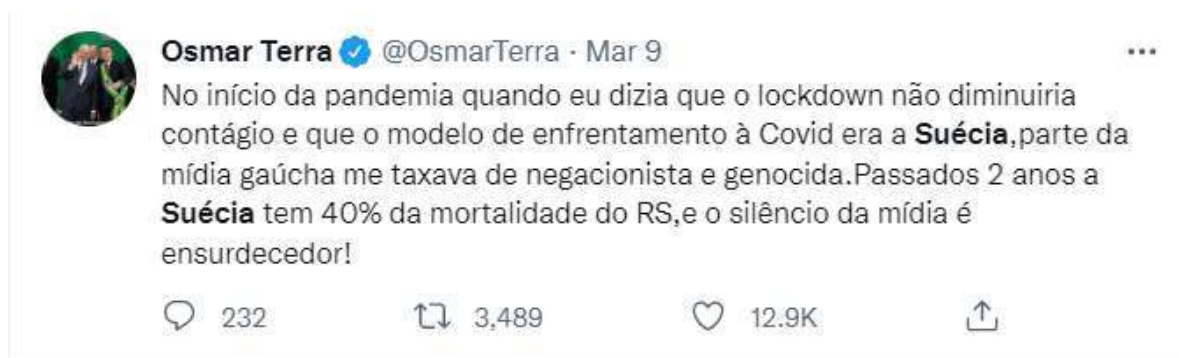


Fonte: Twitter

Figura 21 - Descrédito ao *lockdown*



Fonte: Twitter

Figura 22 - Descrédito com a política do *lockdown*

Nesse sentido, podemos observar o uso da desinformação para manipular a opinião pública em apoio às decisões políticas do governo, isentando-se de culpabilização por erros na condução da pandemia. O presidente apresentava-se preocupado com a economia e atribuía a responsabilidade pela crise aos defensores do isolamento social, ainda que sua política tenha agravado e estendido a duração da pandemia.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em parte, a burocracia estatal e as representações políticas afastaram a sociedade do debate político, mas, nossas experiências democráticas têm nos mostrado que a democracia não pode ser exercida apenas no período eleitoral. São necessárias outras formas de intervenção e participação social no processo de decisão política para uma democracia plena. Isto posto, nos propusemos aqui a discutir qual o papel da opinião pública nas formulações das políticas públicas.

Identificamos, através de uma robusta análise, que o conceito de opinião pública surge junto com a democracia grega e vem sendo discutido e reformulada com as mudanças sociopolíticas. Diversos autores, de diferentes campos teóricos, se debruçaram a estudar o tema com teorias nem sempre convergentes a respeito da importância da opinião pública e sua capacidade de impacto nas decisões políticas. Conceituar o termo “opinião pública” mostrou-se uma atividade complexa. Se por um lado identificamos a importância e a crescente relevância do tema na sociedade, por outro, percebemos a escassez de trabalhos acadêmicos que organizem a temática. Fato é que, para o bom desenvolvimento das instituições democráticas, a melhoria da educação e o crescimento do acesso à informação, com destaque para o papel dos meios de comunicação em massa, se mostra essencial para o aprofundamento desse debate.

Embora assimilemos “democracia” com a ideia de que o “poder” está na mão do povo, identificamos, nesta pesquisa, que a opinião pública não tem um papel central ou direto nos processos políticos. Isto se deve, pois a constituição dessas políticas públicas, são atividades complexas e técnicas que dificultam a participação social. Por sua vez, a opinião pública, aparece como “condição de fundo” para a construção das políticas públicas, e em certa medida, essas ações governamentais precisam da legitimação da sociedade, trazendo para perto a importância da opinião pública.

As novas tecnologias de comunicação e informação mudaram a forma como nos comunicamos e nos informamos. Como reconhecemos, a informação é fundamental para assimilação de conhecimento e opiniões, e assim, também a construção da democracia. Estas novas tecnologias podem agregar na popularização da informação e fortalecer o sistema democrático. Todavia, sabemos que as novas tecnologias nem sempre são usadas em benefício das sociedades. O fenômeno da desinformação se tornou uma epidemia de



informações falsas propagadas nas redes sociais. A desinformação se tornou um problema virtual, com impactos reais, como a desestabilização da esfera político social.

Neste mesmo sentido, o fenômeno da desinformação também pode apresentar determinado grau de proximidade com a efetivação das políticas públicas, à medida que pode atuar como um manipulador da opinião pública, e como apresentamos, tem causado danos irreparáveis a regimes democráticos.

Como vimos, o processo desinformativo ganhou amplitude na última década em todos os lugares do mundo, a exemplo das eleições norte-americanas de 2016, as discussões em torno do *Brexit* e as eleições brasileiras de 2018. A desinformação deixou de ser uma ocasionalidade ou apenas informação falsa descompromissada e virou uma máquina de manipulação social com interesses diversos sendo usada por governos, políticos e empresas privadas. Virou também um negócio rentável, quanto mais cliques e compartilhamentos, mais dinheiro. Diante deste cenário, governos, organizações sociais e instituições querem uma resposta à pergunta: até onde a desinformação pode afetar a democracia? Não temos uma resposta definitiva. Todavia, fica claro, que sem verdade a democracia fica às cegas.

No presente trabalho discutimos e analisamos o uso da desinformação no governo Bolsonaro e seus impactos nas políticas públicas. Identificamos que a desinformação propagada por Bolsonaro e seus aliados tinha a clara intenção de defender suas ideologias políticas, manipulando a opinião pública para apoiar suas decisões políticas, o que de certa forma confirma nossa hipótese de que, embora a opinião pública não seja peça central na construção de uma política pública, ela é pano de fundo e pode, em certa medida, ser usada por agentes em interesses individuais. Neste sentido, o trabalho, está longe de querer solucionar esse debate, mas sim, mostrar a complexidade do fenômeno e sua relevância sociopolítica.

Precisamos repensar a influência e dependências destas novas tecnologias nas nossas vidas. O capitalismo digital tornou a desinformação rentável e destrutiva para as democracias. Para combater a desinformação se faz necessário resgatar os princípios da democracia, delegar mais poder de decisão aos cidadãos, fortalecer a confrontação de opiniões e tornar a democracia verdadeiramente participativa. Discutirmos a relação: desinformação, opinião e políticas públicas é fundamental para a defesa das democracias.

## REFERÊNCIAS

ANJOS, Anna Beatriz; MUNIZ, Bianca; FONSECA, Bruno; FERNANDES, Larissa. O Mapa da cloroquina: como governo Bolsonaro enviou 2,8 milhões de comprimidos para todo o Brasil. **Agência Pública**, [S. l.], p. 1, 1 mar. 2021. Disponível em: <https://apublica.org/2021/03/o-mapa-da-cloroquina-como-governo-bolsonaro-enviou-28-milhoes-de-comprimidos-para-todo-o-brasil/#Link1>. Acesso em: 6 jun. 2022.

AGOSTINI, Renata. MEC cortará verba de universidade por "balbúrdia" e já enquadra UnB, UFF e UFBA. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 30 abr. 2019. Disponível em: <https://educacao.estadao.com.br/noticias/geral,mec-cortara-verba-de-universidade-por-balburdia-e-ja-mira-unb-uff-e-ufba,70002809579>. Acesso em: 11 maio 2022.

BAPTISTA, Anita.; ROSSINI, P. .; VEIGA DE OLIVEIRA, V.; STROMER-GALLEY, J. . A circulação da (des)informação política no WhatsApp e no Facebook. **Lumina**, [S. l.], v. 13, n. 3, p. 29–46, 2019. DOI: 10.34019/1981-4070.2019.v13.28667. Disponível em: <https://periodicos.ufjf.br/index.php/lumina/article/view/28667>. Acesso em: 3 jun. 2022.

BERTONI, Estevão. Qual a cronologia científica da cloroquina na pandemia. **Nexo Jornal**, [S. l.], p. 1, 27 maio 2021. Disponível em: <https://www.nexojournal.com.br/expresso/2021/05/24/Qual-a-cronologia-cient%C3%ADfica-da-cloroquina-na-pandemia>. Acesso em: 11 jun. 2022.

BOBBIO, Norberto. **Teoria geral da política**: a filosofia política e as lições dos clássicos. Trad. Daniela Beccaccia Versiani. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Malheiros, ed 15, 2004

BOURDIEU, Pierre. **A opinião pública não existe**. In Michel Thiollent, Crítica metodológica, investigação social e enquete operária. São Paulo: Polis, 4 ed., p. 137-151, 1987

BRADSHAW, Samantha; BAILEY, Hannah; HOWARD, Philip N. **Industrialized Disinformation**: 2020 Global Inventory of Organized Social Media Manipulation. 1. ed. Oxford: [s. n.], 2020. Disponível em: <https://demtech.oii.ox.ac.uk/research/posts/industrialized-disinformation/#continue>. Acesso em: 23 fev. 2022.

BRASIL. Congresso Nacional. **Requerimento (CN) nº 11, de 2019**. Assunto: Criação de comissão parlamentar de inquérito. Disponível em: [www.congressonacional.leg.br/materias/pesquisa/-/materia/137594](http://www.congressonacional.leg.br/materias/pesquisa/-/materia/137594)  
Acesso em: 06 de julho 2022

BULLA, Beatriz; MOURA, Rafael Moraes. Bolsonaro diz que provará que venceu eleição de 2018 no primeiro turno. **Estado de São Paulo**, São Paulo, p. 1, 9 mar. 2020. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/eleicoes,bolsonaro-diz-que-provara-que-venceu-eleicao-de-2018-no-primeiro-turno,70003226593>. Acesso em: 19 maio 2022.

CALGARO, Fernanda. Governo Bolsonaro e as vacinas contra a Covid: veja a cronologia e entenda as polêmicas. **G1**, [S. l.], 17 jul. 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/bemestar/coronavirus/noticia/2021/07/17/governo-bolsonaro-e-as-vacinas-cronologia.ghtml>. Acesso em: 11 jun. 2022.

CAPELLA, Ana Cláudia. **Formação de Políticas Públicas**. Coleção: Governo e Políticas Públicas. Formação de Políticas Públicas. Brasília: Enap, 2018

CAPPELLI, Paulo. Bolsonaro chama cloroquina de 'aquele remédio' nas lives para não ter posts removidos. **O Globo**, [S. l.], 04 jun. 2021. Disponível em: Bolsonaro chama cloroquina de 'aquele remédio' nas lives para não ter posts removidos | Sonar - A Escuta das Redes - O Globo. Acesso em: 06 jul. 2022

CAPURRO, Rafael.; HJORLAND, Birgen; **O conceito de informação**: The concept of information as we use in everyday. Perspectivas em ciência da informação. Belo Horizonte, v.12, n.1, p. 148 - 207, jan. 2007

CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede**. São Paulo: Paz e Terra. v. 1, Ed. 6, 2002

CERVI, Emerson Urizzi. **Opinião Pública e Política no Brasil**: o que o brasileiro pensa sobre política e porque isso interessa à democracia: Emerson Urizzi Cervi -- IUPERJ -- Rio de Janeiro, 2006.

CESARINO, L. **Populismo digital**: roteiro inicial para um conceito, a partir de um estudo de caso da campanha eleitoral de 2018. [S.l.: s.n.], dez. 2018. Disponível em: [https://www.academia.edu/38061666/Populismo\\_digital\\_roteiro\\_inicial\\_para\\_um\\_conceito\\_a\\_partir\\_de\\_um\\_estudo\\_de\\_caso\\_da\\_campanha\\_eleitoral\\_de\\_2018\\_manuscrito](https://www.academia.edu/38061666/Populismo_digital_roteiro_inicial_para_um_conceito_a_partir_de_um_estudo_de_caso_da_campanha_eleitoral_de_2018_manuscrito). Acesso em: 09 jul. 2022

COUTINHO, Carlos Nelson. **Cidadania e modernidade**. Perspectivas, São Paulo, v. 22, p. 41-59, 24 mar. 1999.

DATAFOLHA. 73% defendem urnas eletrônicas, e 23% querem volta do voto impresso. **Data Folha**, São Paulo, 04 de jan. de 2021. Disponível em: 73% defendem urnas eletrônicas, e 23% querem volta do voto impresso - 04/01/2021 - Opinião Pública - Datafolha (uol.com.br) Acesso em: 13 de jun. de 2022.

ESTEVES, João Pissarra, Comunicação política e democracia, Imprensa da Universidade de Coimbra, Coimbra, p. 1-7

EVANGELISTA, R. **Mentiras lucrativas**: modelos de negócio da web exploram radicalismos e ameaçam democracias. Revista Eletrônica de Jornalismo Científico. Campinas. Dossiê 210, 2019. Disponível em: <http://www.comciencia.br/mentiras-lucrativas-modelos-de-negocio-da-web-exploram-radicalismos-e-ameacam-democracias/>. Acesso em: 10 fev. 2020

FALLIS, D. **What Is Disinformation?**. Library Trends, v. 63, n. 3, p. 401-426, 2015

FARFAN, Tainá. Governo muda protocolo e autoriza hidroxicloroquina para casos leves de Covid-19. **CNN Brasil**, Brasília, 20 de maio de 2020. Disponível em: [www.cnnbrasil.com.br/saude/governo-muda-protocolo-e-autoriza-hidroxicloroquina-para-casos-leves-de-covid-19/](http://www.cnnbrasil.com.br/saude/governo-muda-protocolo-e-autoriza-hidroxicloroquina-para-casos-leves-de-covid-19/) Acesso em: 06 de jul. 2022

FEITOSA JR, Alessandro; SALETI, Paula. YouTube remove mais 12 vídeos de Bolsonaro por regra que proíbe menção a cloroquina e ivermectina. **G1**, [S. l.], 27 maio de 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/tecnologia/noticia/2021/05/27/youtube-remove-pelo-menos-11-videos-de-bolsonaro-sobre-cloroquina.ghtml>. Acesso em: 8 maio 2022.

FERREIRA, Fernanda Vasques. **Raízes Históricas do Conceito de Opinião Pública**. Em debate, Belo Horizonte, v. V. 7, p. 50-68, jan. 2015.

FONTES, Francisco Lucas de Lima, et al. **Alinhamento Geopolítico entre os governos americano e brasileiro quanto ao uso da cloroquina/hidroxicloroquina**: repercussões no enfrentamento da covid-19. *International Journal of Health Management Review*, vol. 6, nº 2, dezembro de 2020. *ijhmreview.org*, <https://doi.org/10.37497/ijhmreview.v6i2.227>.

FURLAN, Leonardo; CARAMELLI, Bruno. **The regrettable story of the “Covid Kit” and the “Early Treatment of Covid-19” in Brazil**. The Lancet Regional Health - Americas, [S. l.], 1 out. 2021. Disponível em: <https://www.thelancet.com/action/showPdf?pii=S2667-193X%2821%2900085-5>. Acesso em: 5 jun. 2022.

HABERMAS, Jurgen. **Mudança estrutural da Esfera Pública**: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003

HOWLETT, Michael. **A Dialética da Opinião Pública**: efeitos recíprocos da política pública e da opinião pública em sociedades democráticas contemporâneas. *Opinião Pública*, Campinas, v. VI, ed. 2, p. 167 -186, 2000.

IDOETA, Paula Adamo. A história de Bolsonaro com a hidroxicloroquina em 6 pontos: de tuítes de Trump à CPI da Covid. **BBC News Brasil**, São Paulo, 21 maio 2021. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-57166743>. Acesso em: 5 jun. 2022.

IPEA. Avaliação de Políticas Públicas: **Guia prático de análise ex post**. 1. ed. Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 2018. v. 2. Disponível em: [https://ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&id=34504](https://ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&id=34504). Acesso em: 17 maio 2022.

KAKUTANI, Michiko. **A morte da verdade**: Notas sobre a mentira na Era Trump. 1. ed. Rio de Janeiro: Editora Intrínseca, 2018. p. 1-270.

KESSLER, Glenn; KELLY, Meg. President Trump made 2,140 false or misleading claims in his first year. **The Washington Post**, Washington, p. 1, 20 jan. 2018. Disponível em: <https://www.washingtonpost.com/news/fact-checker/wp/2018/01/20/president-trump-made-2140-false-or-misleading-claims-in-his-first-year/>. Acesso em: 20 jun. 2022.

KERBAUY, Maria. **Opinião pública**: Empowerment e interfaces. *In*: OPINIÃO Pública e Sociedade. Bauru: [s. n.], 2012. prefácio, p. 09-10.

KOZINETS, Robert V. **Netnography**: Doing Ethnographic Research Online. Thousand Oaks, CA/US: Sage Publications Ltd, 2010.

LAZARFELD, Paul F. **A opinião pública e a tradição clássica**. *In*: STEINBERG, Charles S. (org). Meios de Comunicação de Massa. São Paulo: Cultrix, 1972.

LOTTA, Gabriela. **Teorias e Análises sobre Implementação de Políticas Públicas no Brasil**. Brasília: Enap, 2019

MALINI, Fábio; ANTOUN, Henrique. **A internet e a rua**: ciberativismo e mobilização nas redes sociais. 1. ed. Porto Alegre: Sulina, 2013.

MARS, Amanda. Como a desinformação influenciou nas eleições presidenciais?. **El País**, Nova York, 25 fev. 2018. Disponível em: [https://brasil.elpais.com/brasil/2018/02/24/internacional/1519484655\\_450950.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2018/02/24/internacional/1519484655_450950.html). Acesso em: 11 jun. 2022.

MINISTÉRIO da Saúde lança aplicativo que estimula remédios sem eficácia. **Estado de Minas**, [S. l.], 14 jan. 2021. Disponível em: [https://www.em.com.br/app/noticia/nacional/2021/01/14/interna\\_nacional,1229011/ministerio-da-saude-lanca-aplicativo-que-estimula-remedios-sem-eficacia.shtml](https://www.em.com.br/app/noticia/nacional/2021/01/14/interna_nacional,1229011/ministerio-da-saude-lanca-aplicativo-que-estimula-remedios-sem-eficacia.shtml). Acesso em: 11 jun. 2022.

MÕES, Malu. Covid: Brasil encerra 2021 como 12º país em morte por milhão. **Poder 360**, [S. l.], 03 de jan. 2022. Disponível em: [www.poder360.com.br/coronavirus/covid-brasil-encerra-2021-como-12o-pais-em-morte-por-milhao/](http://www.poder360.com.br/coronavirus/covid-brasil-encerra-2021-como-12o-pais-em-morte-por-milhao/). Acesso em: 06 de jul. 2022

NETO, Vital; BRITO, José; GUEDES, Marcos. TCU aponta indícios de fraude em compra de cloroquina pelo Exército. **CNN Brasil**, São Paulo, 18 fev. 2022. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/tcu-aponta-indicios-de-fraude-em-compra-de-cloroquina-pelo-exercito/>. Acesso em: 6 jun. 2022.

OLIVEIRA, Mariana. Bolsonaro diz que vai provar fraude em eleições durante live nesta quinta. **Congresso em Foco**, [S. l.], p. 1, 29 jul. 2021. Disponível em: <https://congressoemfoco.uol.com.br/area/pais/bolsonaro-diz-que-vai-provar-fraude-em-eleicoes-durante-live-nesta-quinta/>. Acesso em: 18 maio 2022.

PARISER, Eli. **O filtro invisível: o que a internet está escondendo de você**. Rio de Janeiro. Zahar, 2012

PEC do voto impresso é rejeitada pelo plenário da Câmara dos Deputados. **CNN Brasil**, [S. l.], p. 1, 10 ago. 2021. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/pec-do-voto-impresso-e-rejeitada-em-1-turno-na-camara/>. Acesso em: 22 maio 2022.

PEDONE, Luiz. **Formulação, implementação e avaliação de políticas públicas**. Brasília, Fundação Centro de Formação do Servidor Público — FUNCEP, 1986.

PINHEIRO, M. M. K.; BRITO, V. P. **Em busca do significado da desinformação**. DataGramZero, v. 15, n. 6, 2014. Disponível em: <http://hdl.handle.net/20.500.11959/brapci/8068>. Acesso em: 03 jul. 2022.

PITTA, Iuri; BRITO, José. Exército multiplicou produção de cloroquina por 12 vezes em 2020. **CNN Brasil**, São Paulo, 25 maio 2021. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/exercito-multiplica-producao-de-cloroquina-por-12-vezes-em-2020/>. Acesso em: 5 jun. 2022.

PRATA, Pedro. Revogação de uso emergencial da hidroxicloroquina pela FDA causa desinformação nas redes. **Estado de São Paulo**, São Paulo, 18 jun. 2020. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/blogs/estadao-verifica/revogacao-de-uso-emergencial-da-hidroxicloroquina-pela-fda-causa-desinformacao-nas-redes/>. Acesso em: 6 maio 2022.

REZENDE, Raquel. Farmacêuticas faturaram mais de R\$ 1 bilhão com 'kit Covid' na pandemia, segundo relatos à CPI. **Folha de São Paulo**, São Paulo, p. 1, 12 jul. 2021. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2021/07/farmaceuticas-faturaram-mais-de-r-1-bilhao-com-kit-covid-na-pandemia-segundo-relatos-a-cpi.shtml>. Acesso em: 2 jun. 2022.

ROSENFELD, Denis L. **O que é democracia**. 5<sup>o</sup>. ed. São Paulo, Brasiliense, p. 93, 1994.

SANCHES, Mariana. Brasil é país com menor rejeição à vacina na América Latina, diz Banco Mundial. **BBC News Brasil**, [S. l.], p. 1, 29 nov. 2021. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-59468300>. Acesso em: 11 jun. 2022.

SARAVIA, Enrique. **O conceito de política pública**: Introdução à teoria da política pública. In: **POLÍTICAS públicas**: Coletânea. Brasília: ENAP, 2006. v. 1, cap. Capítulo I, p. 19-96. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/>. Acesso em: 17 mar. 2022.

SARTORI, Giovanni. **Homo Videns**: televisão e pós-pensamento - Bauru: EDUSC, 2001.

SOARES, F. B. **Esfera pública e desinformação**: estratégias de circulação e legitimação da desinformação. In: Encontro Anual da Compós, XXVIII, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre. Anais...São Paulo: Compós, 2018. Disponível em [http://www.compos.org.br/biblioteca/trabalhos\\_arquivo\\_7E57XD7TP7290OYNLQX9\\_28\\_7548\\_18\\_02\\_2019\\_10\\_15\\_21.pdf](http://www.compos.org.br/biblioteca/trabalhos_arquivo_7E57XD7TP7290OYNLQX9_28_7548_18_02_2019_10_15_21.pdf)

SOARES, F. B., Recuero, R., Volcan, T., Fagundes, G., & Sodr e, G. (2021). **Desinforma o sobre o Covid-19 no WhatsApp**: a pandemia enquadrada como debate pol tico. *Ci ncia Da Informa o Em Revista*, 8(1), 74–94. <https://doi.org/10.28998/cirev.2021v8n1e>

SOUSA, Jorge Pedro. **Elementos de Teoria e Pesquisa da Comunicação e dos Media**. 2. ed. Porto/PT, 2006.

SOUZA, Celina. “Políticas públicas: uma revisão da literatura”. **Sociologias**, nº 16, dezembro de 2006, p. 20–45. *DOI.org (Crossref)*, <https://doi.org/10.1590/S1517-45222006000200003>.

SOUZA, J. S. F.; ALMEIDA JUNIOR, O. F. **O poder da informação na sociedade da informação e nas organizações empresariais**. Cadernos BAD (Portugual), n. 1, p. 125-138, 2015. Disponível em: <http://hdl.handle.net/20.500.11959/brapci/61284>. Acesso em: 20 jun. 2022.

TARDÁGUILA, Cristina. Fotos (velhas) de universitários nus inundam WhatsApp para ‘provar’ a ‘balbúrdia’ apontada por Weintraub. **Lupa**, Rio de Janeiro, 13 maio 2019. Disponível em: <https://lupa.uol.com.br/jornalismo/2019/05/13/artigo-universidade-whatsapp/>. Acesso em: 18 maio 2022.

TEÓFILO, Sarah; CARDIN, Maria Eduarda; GOTLIB, Jéssica. Ministério da Saúde tira do ar app que recomenda "tratamento precoce". **Correio Braziliense**, [S. l.], 21 jan. 2021. Disponível em: <https://www.correiobraziliense.com.br/ciencia-e-saude/2021/01/4901784-app-do-ministerio-d-a-saude-que-recomenda-tratamento-precoce-sai-do-ar.html>. Acesso em: 11 jun. 2022.

TOLEDO, Luis Fernando. Sem demanda, 400 mil comprimidos de cloroquina ficam em estoque no Exército. **CNN Brasil**, São Paulo, 16 nov. 2020. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/sem-demanda-nos-estados-400-mil-comprimidos-de-c-loroquina-encalham-no-exercito/>. Acesso em: 27 jun. 2022.

TRONCO, Giordano B. **O guia de políticas públicas para estudantes e gestores** / Giordano B. Tronco. — Porto Alegre : Jacarta Produções, 2018.

VICENTE, Maximiliano Martin. **Opinião pública**: Empowerment e interfaces. *In*: OPINIÃO Pública e Sociedade. Bauru: [s. n.], 2012. cap. 2, p. 28-38.

VICK, Mariana. Quanto as farmacêuticas ganharam com o ‘kit covid’. **Nexo Jornal**, [S. l.], 11 ago. 2021. Disponível em: <https://www.nexojornal.com.br/expresso/2021/08/11/Quanto-as-farmac%C3%AAuticas-ganharam-com-o-%E2%80%98kit-covid%E2%80%99>. Acesso em: 5 jun. 2022.

WARDLE, Claire; DERAKHSHAN, Hossein. **Information disorder**: Toward an interdisciplinary framework for research and policy making. Council of Europe, 2017



WENDLING, Mike. Como o termo 'fake news' virou arma nos dois lados da batalha política mundial. **BBC News Brasil**, [S. l.], 27 jan. 2018. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-42779796>. Acesso em: 11 jun. 2022.

WILLRICH, JQ, Kantorski LP, Guedes AC, Argiles CTL, Silva MSSJ, Portela DL. **The (mis)government in the COVID-19 pandemic and the psychosocial implications: discipline, subjection, and subjectivity**. Rev Esc Enferm USP. 2022;56:e20210550. <https://doi.org/10.1590/1980-220X-REEUSP-2021-0550>

WESTIN, Ricardo. Entenda a polêmica em torno da PEC do voto impresso. **Agência Senado**, [S. l.], 6 jul. 2021. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/infomaterias/2021/06/entenda-a-polemica-em-torno-da-pec-do-voto-impresso>. Acesso em: 22 maio 2022.

WU, Xun; RAMESH, M.; HOWLETT, Michael; FRITZEN, Scott. **Guia de políticas públicas: gerenciando processos**. Brasília: Enap, 2014.