

ALTERNATIVAS, NARRATIVAS POLÍTICAS E POPULARIDADE: EFEITOS SOBRE A AVALIAÇÃO DO GOVERNO DURANTE O PERÍODO DA PANDEMIA NO BRASIL

José Flávio dos Santos Lopes¹

RESUMO

O processo de formulação de políticas públicas capazes de combater a pandemia que afetou o mundo em 2020 foi a principal atenção que os governos tiveram em suas agendas. Dentro dessas medidas, os governos adotaram o distanciamento social logo após os primeiros casos da doença, outros incentivaram a produção de vacinas junto com organizações de saúde entre alternativas possíveis para combater um problema que não só afetou a área setorial da saúde. A literatura sobre narrativas políticas, argumenta que a presença de um personagem apenas, como um ator político pode ser importante para que problemas sejam identificados e propostas sejam formuladas através de histórias e, a literatura sobre formulação destaca a relação direta dos atores políticos como principais responsáveis por propor soluções para problemas públicos. O trabalho busca compreender como a atuação a partir da formulação de alternativas para combater a pandemia pode afetar a avaliação do governo de um país. Buscamos verificar com o caso brasileiro, como o ex-presidente Bolsonaro, como personagem, buscou narrar em seus pronunciamentos questões sobre as alternativas para combater a pandemia e se impactou a avaliação de governo pelos brasileiros. O trabalho se diferencia por estudar empiricamente como a popularidade de um governo pode ser impactada decorrente do apoio ou não de alternativas para se resolver um problema público. Foi realizado um estudo longitudinal com dados sobre avaliação de governo e falas de Bolsonaro em um período de 3 anos (2020-2022) e como técnica estatística foi utilizando o método de Estimativas por Equações Generalizadas (GEE) para relacionar os pronunciamentos do então ex-chefe do executivo para verificar em que medida e sobre quais alternativas a avaliação dos brasileiros sobre o governo impactou sua popularidade. Como principal resultado, foi verificado que o ex-presidente Bolsonaro teve o aumento em sua avaliação no quesito péssimo quando apresentava em seus pronunciamentos não ser a favor da vacinação como alternativa para o combate à pandemia.

Palavras-Chave: Narrativas Políticas. Avaliação do Governo. Formulação de Políticas.

ABSTRACT

The process of formulating public policies capable of combating the pandemic that affected the world in 2020 was the main attention that governments had on their agendas. Within these measures, governments adopted social distancing soon after the first cases of the disease, others encouraged the production of vaccines together with health organizations among possible alternatives to combat a problem that not only affected the health sector. The literature on political narratives argues that the presence of a single character, such as a political actor, can

¹ Discente do curso de graduação em Administração Pública pela Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira - UNILAB

be important for problems to be identified and proposals to be formulated through stories, and the literature on formulation highlights the direct relationship of political actors as the main responsible for proposing solutions to public problems. The work seeks to understand how action, based on the formulation of alternatives to combat the pandemic, can affect the evaluation of a country's government. We seek to verify with the Brazilian case, how former President Bolsonaro, as a character, sought to narrate in his pronouncements questions about the alternatives to combat the pandemic and whether it impacted the evaluation of government by Brazilians. The work differs by empirically studying how the popularity of a government can be impacted due to the support or not of alternatives to solve a public problem. A longitudinal study was carried out with data on the evaluation of Bolsonaro's government and speeches over a period of 3 years (2020-2022) and, as a statistical technique, the Generalized Equation Estimates (GEE) method was used to relate the pronouncements of the then former head of the executive to verify to what extent and on which alternatives the evaluation of Brazilians about the government impacted his popularity. As the main result, it was verified that former President Bolsonaro had an increase in his evaluation in the very bad item when he said in his pronouncements that he was not in favor of vaccination as an alternative to fight the pandemic.

Keywords: Political Narratives. Government Assessment. Policy Formulation.

1. INTRODUÇÃO

O papel dos atores políticos é de vital relevância para determinar propostas para se resolver problemas públicos. Essa performance é característica fundamental para o desenvolvimento de propostas e formulação de políticas em todos os contextos a fim da promoção do desenvolvimento de políticas públicas (Capella, 2018). Assim, o chefe do executivo de um país é um personagem central no desenvolvimento e criação de alternativas para solução de problemas nas diversas áreas setoriais e apresenta essas soluções por meio de narrativas.

As narrativas de políticas desempenham um arcabouço teórico relevante pois destaca a importância que as narrativas possuem dentro do processo de produção de políticas públicas. Sendo assim, como o protagonismo dos atores é destaque fundamental para a capacidade de se resolver problemas pelo fato de que um ator pode contar com o artifício de apresentar narrativas para ajudar nas formulações de políticas.

O contexto da pandemia trouxe para o centro da formação de agenda e principalmente a etapa de formulação de políticas públicas a preocupação imediata para combater um problema de saúde pública (Capano *et al*, 2020). Por outro lado, alguns governos demoram para formulação e por consequência a implementação de alternativas iniciantes capazes de enfrentar a pandemia (Abrucio *et al*, 2020; Pereira; Sampaio; Oliveira, 2021). Dessa forma, como a atuação de um governo durante a pandemia foi retratada pode causar impactos em contextos de aceitação da população sobre a capacidade de se resolver problemas.

No cenário brasileiro, Jair Messias Bolsonaro (ex-presidente da República de 2019-2023) e no segundo ano de seu mandato, teve que enfrentar o problema da pandemia que afetou o mundo inteiro em questão de uma crise de saúde pública e se estendendo para outros setores como economia, educação entre outros. No início da pandemia, sua atuação foi discutida em aspectos como negacionismo político e controvérsias sobre evidências científicas (Duarte; Benetti, 2022; Duarte; César, 2021), o uso de seu discurso (Cioccarri; Marques; Ezequiel, 2022). Sendo assim, como a avaliação do governo pode ter sido impactada pelas narrativas de um governante sobre uma questão de crise de saúde pública, se refere a lacuna que pretendemos investigar.

A literatura sobre formulação de políticas destaca a importância do papel dos atores políticos no envolvimento para se resolverem problemas (Howlett; Mukherjee, 2017; Capella, 2018). A relevância do papel dos atores e como eles atuam em questões de crises, pode impactar diretamente em indicadores como o da avaliação do executivo (Menezes, 2018).

Desse modo, o artigo pretende responder ao seguinte questionamento: As narrativas políticas apresentadas pelo ex-presidente Jair Messias Bolsonaro durante a pandemia impactaram em que medida em sua avaliação de governo? O objetivo do artigo visa descrever como as principais possibilidades propostas para combater a pandemia foi narrada por um personagem principal de uma história presente no contexto político.

Logo após essa breve introdução o artigo está dividido da seguinte forma: Na segunda parte do trabalho está apresentada a abordagem teórica sobre o processo de formulação de políticas dentro das políticas públicas junto com as principais definições da abordagem sobre narrativas de políticas. Em seguida é apresentado o método de pesquisa aplicado no trabalho e logo após a apresentação dos resultados seguido das discussões e por fim são apresentadas as considerações finais.

2. O NARRATIVE POLICY FRAMEWORK PARA A FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

2.1 A formulação de políticas dentro das políticas públicas

As políticas públicas como campo de estudos da Ciência Política são consideradas um campo multidisciplinar (Menicucci, 2018; Marques, 2013). Por consequência, existem diversas maneiras de compreender e estudar suas características observando seus aspectos nos mais diversos contextos.

As políticas públicas podem ser descritas como o que o governo decide fazer ou não fazer (Dye, 2016), às ações e intenções dos governos (Clark Cochran *et al*, 2010) ou podendo se referir à soma das atividades governamentais e influência na vida dos cidadãos (Peters; Pierre, 2006). Consequentemente, é verificado, decorrente das definições acima destacadas, a relação direta e indissociável entre governo e sociedade e que esse é o elemento mais importante do processo de produção de política pública (Brasil; Capella, 2016).

Dentro do processo de construção de políticas públicas, diversas etapas devem ser contempladas para a discussão de alternativas para resolver problemas que são enfrentados pelos governos (Souza, 2006). A definição da agenda, as formulações de políticas, a tomada de decisão e a implementação de políticas fazem parte desse protocolo que envolve o processo de políticas públicas (Xu *et. al.*, 2014; Raeder, 2014).

Uma etapa relevante desse processo, se refere à formulação de políticas públicas. Esse estágio se configura dentro do processo de políticas públicas onde alternativas são propostas para resolver problemas públicos. Nesse ponto, uma variedade de opções é acolhida por atores políticos relevantes - principalmente o governo - e filtradas de forma para que sejam úteis para lidar com uma questão de política pública (Howlett & Mukherjee, 2017).

Um dos interesses de se estudar o processo de formulação de políticas públicas se dá por compreender que esse processo que se configura como decisório, precisa de atores, instituições, grupos de interesses que considerem quais as finalidades das soluções propostas para os problemas públicos e a criação de soluções (Gelinski; Seibel, 2008). É essencial destacar um fator relevante para essa temática, aquele que se consubstancia na necessidade de que as alternativas passíveis de serem adotadas sejam céleres na sua adoção tendo em vistas mitigar os problemas públicos em discussão e que possam ser tratados com eficiência e dependendo do grau do problema social em questão.

Dessa maneira, quando um problema público é identificado pelo governo, um curso de ação é decidido por esses atores – *policymakers* – com o intuito de formular melhores respostas sobre o problema (Howlett; Ramesh; Perl, 2013). Assim, o conjunto de ações, propostas, soluções e melhores formas de se combater os problemas públicos é conhecido dentro do processo de produção de políticas públicas como formulação de políticas (Capella, 2018).

2.2 AS TEORIAS DO PROCESSO POLÍTICO

Nos últimos anos, diversas abordagens e teorias foram apresentadas para se analisar as políticas públicas e as etapas desse processo (Carney, 2015). Portanto, o uso e aplicações dessas

teorias vem sendo amplamente discutidas com a obra *Teorias do processo Político* que visa a compilação de modelos analíticos buscando melhores formas de compreender o processo político e as políticas públicas a partir de abordagens que possam ser testadas de formas empíricas (Sabatier, 2007; Sabatier; Weible, 2018; Weible, 2023).

A aplicação dessas teorias é essencial e inclui vários contextos incluindo o nacional (Lamba; Silvestre; Moraes, 2019). Nesse pressuposto, a utilização de abordagens teóricas é fundamental aos estudos de políticas públicas para explicar seus aspectos e elementos constituintes, que são importantes para os diagnósticos e podendo ser utilizados para a previsão de resultados (Sabatier; Weible, 2018). Sendo assim, a etapa de formulação de políticas pode ser investigada com a ajuda dessas teorias.

De entre essas abordagens e para auxiliar a compreender o processo de formulação de políticas públicas desponta a *Narrative Policy Framework* (NPF). É assumida, esta abordagem, como promissora, pois compreende a atuação de narrativas de atores políticos que se refere a um aspecto relevante presente na etapa da formulação e discussão das políticas públicas. O NPF destaca o fundamental papel que existe entre narrativas dentro do processo de formulação de políticas públicas, e fornece embasamentos de como realizar pesquisas empíricas sobre o tema (Shanahan; Jones; Mcbeth, 2018; Jones *et al*, 2022). Assim, a abordagem se configura de uma capaz ferramenta analítica para se compreender e analisar políticas públicas em etapas como a formulação e processo decisório.

2.3 O Narrative Policy Framework: Conceitos e Definições

O *Narrative Policy Framework* (NPF), se trata de uma abordagem contemporânea para se compreender de maneira precisa a importância do papel das narrativas dentro do processo político (Jones; Mcbeth, 2010). Dessa forma, as narrativas de políticas e como destacam os autores, são “histórias com uma sequência temporal de eventos que ocorrem em um roteiro populado por momentos dramáticos, símbolos e personagens arquétipos, culminando em uma moral da história” (Jones; Mcbeth, 2010, p. 329).

Assim, essa abordagem destaca a atenção para as histórias que são contadas dentro dos ambientes políticos permitindo relacionar não apenas a importância que as narrativas têm para a comunicação humana como também nas interferências práticas no mundo (Barcelos; Rodrigues Neto, 2022). Ainda se declara que as narrativas de políticas têm um papel de grande relevância no processo de formulação, implementação e mudanças de política (Jones; Crow, 2017).

A NPF está ligada nas interpretações do estruturalismo², que afirma que as narrativas de políticas contêm elementos precisos que podem ser generalizados em diferentes contextos políticos (Shanahan *et al*, 2018). Para serem consideradas narrativas de políticas, a literatura destaca a existência de elementos que forneçam uma visão clara para essa abordagem, que são a forma e conteúdo (Jones; Mcbeth; Shanahan, 2014; Shanahan *et al*, 2018).

As narrativas políticas devem se compor por histórias com início, meio e fim e apresentar os seguintes elementos: o cenário (*setting*), sendo o ambiente ou espaço onde a ação da história acontece ao longo de um determinado período, podendo incluir disputa entre atores políticos; personagens (*characters*), sendo as entidades que povoam as narrativas, tendo como divisão: herói, (os que são responsáveis pela resolução de um determinado problema); vítima (o que sofre pela atitude do vilão) e o vilão (o causador do problema em questão).

Outros tipos diferentes de personagens foram apresentados na literatura, tais como: “oponentes”, as entidades que se opõem a uma narrativa específica; e os “aliados”, os que se identificam mais com narrativas dos heróis (Marry, 2016).

O enredo (*plot*), definido como o componente que liga os personagens uns aos outros e que organiza as ações dentro de um cenário particular e visando pôr fim a moral da história que pode ser destacado como a solução para o problema em discussão (Jones & Mcbeth, 2010; Shanahan; Jones; Mcbeth, 2018; Shanahan *et al*, 2018).

Outro aspecto relevante é destacado por Jones (2018), de que uma narrativa deve conter pelo menos a presença de um personagem e um aspecto político dentro da história para que as narrativas possam ser consideradas narrativas de políticas.

O NPF possui três níveis de análises, sendo eles: (i) micro, que projeta o olhar para o nível individual ou do sujeito, focando em como os indivíduos formam as narrativas e são moldados por elas; (ii) meso, buscando compreender como as narrativas são relacionadas dentro dos grupos e sua composição de coalizões por exemplo, e como eles moldam e influenciam os subsistemas de políticas e (iii) macro, que se concentra nas narrativas que circulam entre instituições e a sociedade (Shanahan, Jones e Mcbeth, 2018).

Outra característica da NPF, refere-se ao conteúdo das narrativas, compreendido aqui como fatores que diferem esta abordagem de outras teorias (Shanahan *et al*, 2018; Jones; Mcbeth; Shanahan, 2014). Como destaca Jones e Mcbeth, (2010), as narrativas podem estar ancoradas a: sistemas de crenças (*policy beliefs*) e estratégias políticas (*narrative strategies*).

² Neste ponto, ao se falar de estruturalismo refere-se a abordagem estrutural dos estudos literários e não sobre a abordagem descrita nas discussões clássicas das ciências sociais sobre estrutura e agência. Visitar Jones e Mcbeth (2010) sobre as discussões acerca do estruturalismo nos estudos da NPF.

O sistema de crenças pode ser compreendido como os valores que conduzem os indivíduos e as estratégias narrativas são consideradas como parte fundamental presentes nas narrativas de políticas, pois são usadas como ferramenta para que os grupos interessados e atores políticos possam atingir fins específicos e realizar ações de seus interesses para influenciar o processo político e principalmente na construção das narrativas (Jones *et al.*, 2022; Merry, 2016; Shanahan; Jones; Mcbeth, 2018).

Amparado nessas definições três estratégias aparecem na literatura do NPF: (i) mecanismos causais (*Causal mechanisms*), que se refere a estratégia que buscam motivos/causas para apresentar um problema por partes dos atores, (ii) expansão de conflito (*Scope of conflict*) estratégia usada pelos atores com a intenção de mobilizar ou não parte da população e/ou outros atores políticos a participarem da questão em destaque na história e (iii) mudança de diabo-anjo (*Devil- angel shift*) estratégia usada pelos personagens que heróis demonizam os vilões, enquanto se colocam como tendo boas intenções conforme destacam Barcelos e Rodrigues Neto (2022). Dessa forma, a intenção que os atores buscam demonstrar para a aplicação de estratégias narrativas se caracteriza por mostrar formas de atingir seus objetivos, aumentar ou diminuir debates, persuadir o público etc. (Shanahan *et al*, 2018).

De todo o exposto, pode ser verificado a relação existente entre o fundamental papel que existe entre o processo de formulação de políticas públicas sendo estudado a atuação dos principais atores que permeiam os ambientes políticos, principalmente em momentos de crises, como destaque para a situação da pandemia e o papel relevante que as narrativas políticas desempenham nos processos de produção de políticas públicas. Sendo assim, investigaremos empiricamente essa relação no tópico seguinte.

3. METODOLOGIA

3.1 O desenho de pesquisa

Para responder à questão de partida utilizamos um desenho de pesquisa no modelo longitudinal, com dados coletados num período de 3 anos (2020 a 2022) sobre uma unidade de análise particular: da descrição da relação entre discurso e avaliação governamental no período de pandemia. (Blaikie; Priest, 2019; Bryman, 2016) Nesse preciso, a popularidade presidencial foi selecionada como variável dependente neste estudo enquanto as falas do ex-presidente Bolsonaro serão inclusas no modelo enquanto variável independente em (n = 49).

A avaliação do governo, a variável dependente neste estudo, foi realizada pela divisão de estudos estatísticos poder360 que realizou entrevistas por telefone a cada 15 dias a partir de

abrir 2020³. Como variáveis explicativas para o presente estudo, foram coletadas as falas de Bolsonaro durante a o período da pandemia e que foram tratadas como variáveis Dummy em que 0 = sim e 1 = não em categorias de apoio ou não nas falas. As 3 principais categorias foram apoio ou não ao Lockdown e medidas de distanciamento social, apoio ou não a vacinação e por fim apoio ou não ao uso de cloroquina para o combate a Covid-19. As declarações foram catalogadas nos mesmos períodos em que saíam as avaliações do governo⁴. Na tabela 1, são apresentadas estatísticas descritivas das variáveis utilizadas no estudo.

Tabela 1 Estatísticas Descritivas

	<i>N</i>	<i>Média</i>	<i>Desvio padrão</i>	<i>Mínimo</i>	<i>Máximo</i>
<i>Variável dependente</i>					
Ótima	49	29,8367	4,06380	22,00	39,00
Regular	49	18,3265	4,52487	11,00	28,00
Péssima	49	48,8163	6,41182	33,00	57,00
<i>Variável independente</i>					
Lockdown	49	,8571	,35355	-	-
Vacinação	49	,5918	,49659	-	-
Cloroquina	49	,8980	,30584	-	-

Fonte: Elaboração própria

3.2 Variáveis investigadas

Variável dependente

O fator popularidade é um fator de grande relevância e vem sendo estudado há bastante tempo para explicar as motivações e relações de por que os eleitores escolhem e simpatizam com seus representantes (Berlemen; Enelkemann, 2014). Importante conceito que se apresenta como variável para indicadores relevantes para os diversos níveis de governos.

Como bem destaca Pinto (2013), ela pode ser medida através de opiniões públicas ou pesquisas de intenção de votos para medir a satisfação de seus eleitores sobre seus

³ As avaliações podem ser verificadas em <https://www.poder360.com.br/pesquisas/leia-a-integra-das-pesquisas-poderdata/>

⁴ As falas do ex-presidente podem ser encontras em < <https://www.aosfatos.org/todas-as-declara%C3%A7%C3%B5es-de-bolsonaro/>>

representantes. Dessa forma, a popularidade é mensurada em períodos de tempos curtos, que são feitas durante o percurso de atuação do governo e que reflita a opinião pública ao longo do tempo.

Pela NPF o apoio da maioria da população se mostra relevante quando um governante precisa tomar decisões e formular políticas pois é refletido como as alternativas são vistas para ser capazes de resolver problemas com eficiência e assim ser avaliada positivamente pela população (Menezes, 2018).

Variáveis independentes

O Lockdown

A expressão lockdown é referente a alternativas de contenção de doenças envolvendo principalmente a restrição da mobilidade e o funcionamento das atividades da população de um país. Portanto, no caso da pandemia, medidas de contenção do vírus a partir de políticas de distanciamento social foi um fator relevante como alternativa proposta

A implementação dessa medida como respostas para o enfrentamento do Covid-19 foi destaque prioritário no mundo inteiro. A contenção para a possível propagação do vírus foi destaque com o auxílio do lockdown, i.e., medida de confinamento da população. Essa medida foi implementada em diversos países no início da pandemia (como em Nova Zelândia e Líbia) e foi uma possível alternativa para minimizar a propagação da doença sendo apresentada como uma forma eficaz (Kharroubi; Saleh, 2020).

Já em relação a questões econômicas e de custo-benefício, a alternativa do confinamento foi percebida com olhar negativo em questões como bem-estar (Joff, 2021) e impactando primordialmente o setor privado (Allen, 2021). Assim, a iniciativa de como um governante agiu para implementar essa medida pode causar efeito em questões como avaliação de governo e como foi indicadores da situação da pandemia, como mortes e agravamento da doença.

Vacinação

A vacinação é uma forma eficaz de saúde pública para o enfrentamento de várias doenças comprovadas cientificamente (Da Paz Silva Filho *et al*, 2021). No Brasil, a vacinação começou a ser distribuída apenas em fevereiro de 2021, quase um ano após o início da pandemia do país,

e foi considerada uma forma de resolver o problema “tardia”, motivo que mostra a atenção dada ao problema pelo governo federal.

Mesmo como fator principal para o enfrentamento da pandemia no Brasil, as vacinas foram retratadas como alternativas não prioritárias durante o governo Bolsonaro (Castro, 2021). A rivalidade existente entre o ex-presidente e alguns governadores brasileiros foi amplamente foco prioritário para a aquisição de vacinas como forma de enfrentamento da pandemia (Pereira; Oliveira; Sampaio, 2021).

Contrariamente ao posicionamento do ex-presidente Bolsonaro, algumas definições de plano de ação para o enfrentamento à pandemia no Brasil foram apresentadas pelo Ministério da Saúde (MS). O Plano Nacional de Operacionalização da Vacina foi destaque como forte escolha para avançar a vacinação no país (Brasil, 2021).

Ainda no que tange a eficácia de vacinação no contexto brasileiro, o Programa Nacional de Imunização (PNI), que se trata de um programa vinculado ao Sistema Único de Saúde (SUS), já vem apresentando durante anos importantes resultados disponibilizados de forma gratuita a imunização de várias doenças, tais como sarampo, hepatites, gripe, febre amarela, tétano entre outras, mostrando a eficácia de alternativas como a vacinação em massa (De Araújo *et al*, 2021).

Alternativas farmacêuticas

Além de alternativas para se combater uma pandemia de forma estratégicas e planejadas, como a implementação de isolamento social, como se referindo a uma doença viral, o uso de medicamentos foi destaque nas atitudes do ex-presidente Bolsonaro como por exemplo o uso de Cloroquina para “curar” a doença. Porém, sempre foi preciso que evidências científicas comprovem o uso desse tipo de medicamento para o tratamento da Covid-19 (Imoto *et al*, 2020).

Dando destaque para o negacionismo científico, que foi presente em boa parte do governo Bolsonaro durante o período da pandemia, mesmo a maioria das autoridades de saúde não recomendando o uso desse tipo de medicamento para o tratamento de Covid-19 o ex-presidente se manteve fiel em sua defesa para a implementação desse medicamento (Caponi *et al*, 2020).

3.3 Técnica estatística para o tratamento dos dados

Como técnica estatística foi utilizado o procedimento de Estimativas de Equações Generalizadas (GEE). Este método estatístico foi escolhido pela capacidade de analisar dados

longitudinais e se caracteriza para dados colhidos em vários momentos (Guimarães; Hirakata, 2012). No presente estudo analisamos dados que foram recolhidos entre 2020 e 2022. O tratamento das variáveis se baseou com a distribuição de probabilidade gama pela função de ligação de tipo log. O modelo de efeito foi através da técnica estatística Wald Qui-Square e com um intervalo de confiança de 95% e, por fim, também foram calculadas as estimativas de parâmetros para verificar as tendências das variáveis estudadas.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

4.1 O caso brasileiro: O federalismo de Bolsonaro durante a pandemia

O federalismo foi uma característica que tomou destaque no Brasil a partir da redemocratização advinda da Constituição de 1988. Baseado pela essência central do papel de descentralização que entes subnacionais (Estados e Municípios) conquistaram a partir desse momento no país (Arretche, 2012; Bichir, 2016). Essa característica é destacada na concepção de que essa cooperação se trata dos resultados advindas da função que o governo federal tem de financiar, elaborar e implementar políticas nacionais, por exemplo políticas de saúde no Brasil (Arreteche, 2004; Abrucio *et al*, 2020).

No cenário da pandemia, o papel fundamental do federalismo entra em cena de forma imediata. No caso brasileiro, o então ex-presidente Jair Messias Bolsonaro demorou a fazer um pronunciamento sobre a situação e conduziu uma relação de “conflito” com os entes subnacionais, principalmente os estados, sobre a forma de combater a chegada da pandemia no Brasil (Pereira; Sampaio; Oliveira, 2020).

O embate entre Bolsonaro e os governadores durante a pandemia refletiu a falta de coordenação efetiva do modelo de federalismo baseado na CF/88 (Carvalho *et al*, 2022). O papel dos estados em implementar as primeiras políticas de distanciamentos sociais foi fator bastante criticado pelo ex-presidente que priorizou em primeiro momento uma flexibilização para não ocasionar um “colapso econômico” (Saraiva; Zago, 2021).

Como consequência, os primeiros passos para o enfrentamento da pandemia no Brasil se perpetuaram por embates de narrativas e falta de cooperação do ex-presidente da república. Ficando assim, evidenciado uma contrariedade de Bolsonaro para o federalismo pós-88 que se fundamentava em uma real relação direta do governo federal junto com os entes subnacionais (Carioni, 2021).

Assim, no contexto da pandemia a atuação dos governantes (federal, estadual e municipal) foi primordial para se formular e implementar medidas e políticas para a contenção da situação no Brasil (Abrucio *et al*, 2020). Nesse ponto, a formulação de políticas teve papel fundamental no contexto em questão e que se trata do processo em que os atores políticos têm um maior protagonismo no processo de produção de políticas públicas e a importância de suas narrativas para o enfrentamento da pandemia.

4.2 Resultados

Como partimos do questionamento sobre se os pronunciamentos do ex-presidente Bolsonaro impactaram em sua popularidade, relacionamos as variáveis identificadas em nosso estudo utilizando o GEE para verificar a relação de como as narrativas de Bolsonaro afetou sua avaliação.

Tabela 2 - Teste de Efeito do Modelo

<i>Variáveis independentes</i>	<i>Variável dependente</i>		
	Péssima	Regular	Ótimo
Lockdown	.116 (2.476)	.252 (1.311)	.456 (.556)
Vacinação	.025* (5.055)	.062 (3.496)	.287 (1.134)
Cloroquina	.572 (.320)	.672 (.179)	.880 (.023)
<i>Observações</i>	49	49	49
Desvio	.019*	.058	.019*
Pearson Chi-Square	.017*	.059	.020*
Omnibus Test	.000*	.000*	.000*

* sig p < 0.05

Na tabela 2 apresenta os resultados do efeito aplicado no modelo estatísticos apresentando a significância da relação das variáveis independentes sobre o efeito causado na popularidade do ex-presidente. Pode ser verificado na tabela que a alternativa de vacinação para

a população está relacionada estatisticamente com a avaliação péssima do governo Bolsonaro ($p = 0.025$).

Os pronunciamentos de Bolsonaro sobre o uso de cloroquina para o tratamento de Covid-19 e quando mencionava sobre as medidas de distanciamento social como o Lockdown não apresentaram relação estatisticamente significativa sobre nenhum tipo de avaliação que os brasileiros fizeram sobre seu governo durante a pandemia.

As tendências das variáveis explicativas sobre a variável dependente são apresentadas na Tabela 3 destacando o efeito causado quando Bolsonaro era a favor ou não as alternativas para combater a pandemia no Brasil.

Tabela 3 - Estimativas de Parâmetros entre as Variáveis

Variável independente	Variável dependente		
	Péssima	Regular	Ótimo
Lockdown 0	.000* (3.923)	.000* (2.866)	.000* (3.377)
Lockdown 1	.000* (3.832)	.000* (2.983)	.000* (3.421)
Vacinação 0	.025* (.093)	.062 (-.135)	.287 (-.044)
Vacinação 1	-	-	-
Cloroquina 0	.527 (.036)	.672 (-.047)	.880 (-.010)
Cloroquina 1	-	-	-

* sig $p < 0.05$

É apresentado um aumento em sua avaliação negativa (péssima) quando Bolsonaro é contra a implementação do lockdown como alternativa para combater a pandemia no Brasil ($p = 0.000$). O mesmo acontece quando em suas narrativas Bolsonaro é contra a vacinação e que impacta estatisticamente sua avaliação péssima ($p = 0.025$). Quando Bolsonaro cita o uso da cloroquina não existe relação estatística com sua popularidade.

4.3 Discussão dos resultados

O papel das narrativas de políticas como histórias que são contadas por atores políticos para que possam resolver problemas já foi investigada em vários contextos (Jones, 2022). Dessa forma, durante a pandemia a atuação de um personagem, em nosso estudo o ex-presidente, foi o destaque para verificar o uso de narrativas para se resolver o problema da pandemia no Brasil.

A pandemia foi um problema que teve como a participação dos chefes de governos de todos os níveis sua atenção imediata (Capano et al, 2020). Por essa razão e trazendo de volta o questionamento do trabalho, que visa sobre o impacto das narrativas do ex-presidente Bolsonaro sobre a pandemia no Brasil foi verificado que a atenção dada a fatores como vacinação se relacionou diretamente em seu aumento para avaliação negativa.

A questão da vacinação, medidas de distanciamento social, políticas de distribuição de renda foram algumas alternativas formuladas de forma imediata para se combater a pandemia em todos os países. Em suas narrativas, as medidas não foram apresentadas como solução para e moral/solução, aspecto relevante na literatura do NPF para resolver o problema da pandemia.

Sobre o processo de vacinação, Castro (2021) apresenta a importância da rápida atenção que as organizações tiveram para propor a fabricação de vacinas para combater a doença Covid-19. Isso se qualifica como uma proposta para resolver um problema de saúde, principalmente quando não se sabe muito sobre uma nova ameaça chegando como foi o caso da Covid-19.

Comprovada o efeito causado pela vacinação em pacientes com Covid-19, Filho *et al* (2021) apresentam argumentos de diversos estudos iniciais sobre a eficácia do processo de vacinação. Sendo assim, quando existe uma negação sobre formas de se resolver um problema de saúde pública, principalmente vinda de um governante federal, impactaram sim sua popularidade ($p = 0.05$). Sendo assim, corroborado pela literatura de narrativas que o apoio em forma de histórias contadas e apresentando vítimas causa efeito em variáveis como avaliação de governo.

Outro fator que impulsionou debates e discordâncias nas arenas políticas brasileira, foi a alternativa proposta sobre políticas de distanciamento social e implementação de lockdown para frear a pandemia. Foi comprovado que existiu uma heterogeneidade sobre a discussão desse tema entre o governo federal e estadual (Pereira; Sampaio; Oliveira. 2020). Enquanto por um lado o ex-presidente Bolsonaro criticou a atuação dos governadores na implementação para combater a curva de contágio, os outros entes federativos também se viam sem apoio político ou técnico.

Essa comprovação pode ser verificada quando no dia 02/02/2022 o então chefe de governo destacou que “o Supremo Tribunal Federal decidiu que as ações deveriam ser

comandadas governadores e prefeitos” o que corrobora que não existiu uma relação de cooperação entre o nível federal junto com os outros entes federativos.

Nesse ponto, como para existir narrativas de políticas pode haver a presença de apenas um personagem, o processo de formulação de alternativas para o combate da pandemia foi apenas destacado por um lado que foi o nível federal em nosso estudo.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O artigo buscou verificar empiricamente a relação que a avaliação de governo do ex-presidente Bolsonaro se apresentou durante a pandemia a partir de como o ex-chefe de governo apresentava em suas narrativas políticas as alternativas propostas para combater a pandemia como um caso em que a participação de um ator político é de vital importância em situações de crise.

O processo de formulação de políticas públicas visa a etapa dentro do processo de produção de políticas públicas como a que garante a possibilidade de criação de alternativas para se resolver problemas públicos partindo da tomada de decisão dos governantes. Dessa forma, o combate da pandemia se caracterizou por diversos motivos tais como medidas de distanciamento social para minimizar a proliferação da doença causada pelo vírus, medidas como a vacinação para deixar a população imunizada, entre outros fatores.

No presente trabalho essas alternativas para combater um problema de saúde foi utilizada para explicar a popularidade do ex-presidente Jair Messias Bolsonaro. O principal achado da investigação se deu sobre o processo de vacinação como alternativa para o combate da pandemia. Nas narrativas políticas que foram analisados, quando o ex-chefe de estado era contra o processo de vacinação da população sua avaliação de governo aumentava na categoria péssima.

Utilizando a literatura sobre narrativas dentro das políticas públicas conseguimos apresentar que atenção foi dada pelo ex-presidente para o combate da pandemia e como essas narrativas impactaram em sua popularidade. Destacado que a investigação se deu sobre a atuação de um governante como principal “personagem” dentro da história que esteve não só o Brasil e sim o mundo inteiro.

Finalmente cabe destacar possíveis contextos pesquisas futuras sobre o tema em investigação. Como foi apresentado o processo de produção de políticas pode ser realizado por meio de narrativas dentro dos contextos políticos e em situações de crise como foi o caso da

pandemia no Brasil e no mundo. Pesquisas sobre os principais personagens, que dentro da literatura do NPF são apresentados como vítimas, vilões e heróis pode ser promissor para verificar como e quem os atores políticos conseguiam enxergar durante a situação da pandemia. Estudos sobre a comparação de narrativas entre governo federal e estaduais e até municipais podem ser relevantes tendo em vista as heterogeneidades das esferas públicas.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz *et al.* Combate à COVID-19 sob o federalismo bolsonarista: um caso de descoordenação intergovernamental. **Revista de Administração Pública**, v. 54, p. 663-677, 2020.

ALLEN, Douglas W. Covid-19 lockdown cost/benefits: A critical assessment of the literature. **International Journal of the Economics of Business**, v. 29, n. 1, p. 1-32, 2022.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em perspectiva**, v. 18, p. 17-26, 2004.

ARRETCHE, Marta. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. SciELO-Editora FIOCRUZ, 2012.

BARCELOS, M.; NETO, D. D. R. O papel das narrativas em processo de políticas públicas: O Narrative Policy Framework. In: BRASIL, F. G.; CAPELLA, A. C. N. **Abordagens contemporâneas para análise de políticas públicas**. São Paulo, Eduerj, 2022, p. 191-234.

BERLEMANN, Michael; ENKELMANN, Sören. The economic determinants of US presidential approval: A survey. **European Journal of Political Economy**, v. 36, p. 41-54, 2014.

BICHIR, Renata Mirandola. Novos instrumentos de coordenação federativa: reflexões a partir do Programa Bolsa Família. **Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais-RPPI**, v. 1, n. 1, p. 49-78, 2016.

BLAIKIE, Norman; PRIEST, Jan. **Designing social research: The logic of anticipation**. John Wiley & Sons, 2019.

BRASIL, Felipe Gonçalves; CAPELLA, Ana Claudia Niedhardt. Os estudos das políticas públicas no Brasil: passado, presente e caminhos futuros da pesquisa sobre análise de políticas. **Revista Política Hoje**, v. 25, n. 1, p. 71-90, 2016.

Brasil. Ministério da saúde. CORONAVÍRUS/BRASIL. Secretarias Estaduais de Saúde. <https://covid.saude.gov.br/>. Acesso em: 15 de out. 2023.

BRYMAN, A. **Social research methods**. 5º ed. Oxford, 2016.

CAIRNEY, P. How can policy theory have an impact on policymaking? The role of theory-led academic–practitioner discussions. **Teaching Public Administration**, v. 33, n. 1, p. 22-39, 2015.

CAPANO, G. et al. Mobilizing policy (in) capacity to fight COVID-19: Understanding variations in state responses. **Policy and Society**, v. 39, n. 3, p. 285-308, 2020.

CAPELLA, A. C. N. **Formulação: o processo de definição de alternativas**. I Brasília, DF: ENAP, p. 71-108, 2018.

CAPONI, Sandra et al. O uso político da cloroquina: COVID-19, negacionismo e neoliberalismo. **Revista brasileira de sociologia**, v. 9, n. 21, p. 78-102, 2021.

CARRION, Rosinha Machado. Brasil, crise da Covid-19 e resposta presidencial. **NAU Social**, v. 11, n. 21, p. 235-257, 2020.

CARVALHO, André Luís Bonifácio de *et al.* Os governos estaduais no enfrentamento da Covid-19: um novo protagonismo no federalismo brasileiro? **Saúde em Debate**, v. 46, p. 62-77, 2022.

CASTRO, Rosana. Vacinas contra a Covid-19: o fim da pandemia? **Physis: Revista de Saúde Coletiva**, v. 31, p. 1-5, 2021.

CIOCCARI, D.; MARQUES, R. S.; EZEQUIEL, V. de C. Bolsonaro e a pandemia covid-19: discurso, imagem e poder. **Cambiassu: Estudos em Comunicação**, [S. l.], v. 17, n. 30, p. 106–122, 2022.

CLARKE E. COCHRAN et al. **American Public Policy: An Introduction**. 10º ed. Boston, MA: Cengage Wadsworth, 2010.

DA PAZ SILVA FILHO, Paulo Sérgio *et al.* Vacinas contra Coronavírus (COVID-19; SARS-COV-2) no Brasil: um panorama geral. **Research, society and development**, v. 10, n. 8, p. e26310817189-e26310817189, 2021.

DE ARAÚJO, Igor Gomes *et al.* Imunopatologia do SARS-CoV-2 e análise dos imunizantes no território brasileiro. **Revista de Casos e Consultoria**, v. 12, n. 1, p. e23990-e23990, 2021.

DUARTE, André de Macedo; CÉSAR, Maria Rita de Assis. Negação da Política e Negacionismo como Política: pandemia e democracia. **Educação & Realidade**, v. 45, 2021.

DUARTE, Daniel Edler; BENETTI, Pedro Rolo. Pela Ciência, contra os cientistas? Negacionismo e as disputas em torno das políticas de saúde durante a pandemia. **Sociologias**, v. 24, p. 98-138, 2022.

DYE, T. R. **Understanding Public Policy**. 15º ed. Boston, Pearson, 2016.

GELINSKI, Carmen Rosario Ortiz G.; SEIBEL, Erni José. Formulação de políticas públicas: questões metodológicas relevantes. **Revista de Ciências Humanas**, v. 42, n. 1 e 2, p. 227-240, 2008.

GUIMARÃES, Luciano Santos Pinto; HIRAKATA, Vânia Naomi. Uso do Modelo de Equações de Estimativas Generalizadas na análise de dados longitudinais. **Revista HCPA. Porto Alegre. Vol. 32, n. 4 (2012), p. 503-511, 2012.**

HOWLETT, M.; MUKHERJEE, I. Policy formulation: Where knowledge meets power in the policy process. In: **Handbook of policy formulation**. Edward Elgar Publishing, 2017.

HOWLETT, M.; RAMESH, M.; PERL, A. Abordagens teóricas para compreender a política pública. In: **Política Pública: seus ciclos e subsistemas (uma abordagem integradora)**, Tradução da 3ª edição, Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

IMOTO, Aline Mizusaki *et al.* Cloroquina e Hidroxicloroquina no tratamento da COVID-19: Sumário de Evidências. **Comunicação em Ciências da Saúde**, p. 17-30 2020.

JOFFE, Ari R. COVID-19: rethinking the lockdown groupthink. **Frontiers in public health**, p. 98, 2021.

JONES, M. D. Advancing the narrative policy framework? The Musings of a potentially unreliable narrator. **Policy Studies Journal**, v. 46, n. 4, p. 724-746, 2018.

JONES, M. D.; MCBETH, M. K.; SHANAHAN, Elizabeth A. Introducing the narrative policy framework. In: **The science of stories**. Palgrave Macmillan, New York, 2014. p. 1-25.

JONES, M. D; CROW, D. A. How can we use the ‘science of stories’ to produce persuasive scientific stories? **Palgrave Communications**, v. 3, n. 1, p. 1-9, 2017.

JONES, M. *et al.* Conducting Narrative Policy Framework Research. In: WEIBLE, C. M.; WORKMAN, S. **Methods of the Policy Process**. New York: Routledge, 2022 p. 137-180. ISBN: 978-1- 003-26908-3.

JONES, M.; MCBETH, M. A narrative policy framework: clear enough to be wrong? **Policy Studies Journal**, Hoboken, v. 38, n. 2, p. 329-353, 2010.

KHARROUBI, Samer; SALEH, Fatima. Are lockdown measures effective against COVID-19? **Frontiers in public health**, v. 8, p. 549692, 2020.

LAMBA, J. R.; SILVESTRE, H. C.; CORREIA, A. M. As teorias do processo político na avaliação das políticas públicas brasileiras: aplicações e agenda de pesquisa. **BIB-Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, n. 88, p. 1-31, 2019.

MARQUES, E. As políticas públicas na ciência política. In: MARQUES, E; FARIA, C. A. P. de. **A política pública como campo multidisciplinar**. São Paulo: Unesp; Rio de Janeiro: Fiocruz, 2013. p. 23-46. ISBN 978-85-7541-422-4.

MENEZES, Daiane Boelhouwer. Aprovação presidencial (1996-2015) na América Latina: mais participação pode ser uma saída quando a economia vai mal? 2018.

MENICUCCI, T. Perspectivas teóricas e metodológicas na análise de políticas públicas: usos e abordagens no Brasil. **Revista Política Hoje**, p. 42-55, 2018.

MERRY, M. K. Constructing policy narratives in 140 characters or less: The case of gun policy organizations. **Policy Studies Journal**, v. 44, n. 4, p. 373-395, 2016.

PEREIRA, Ana Karine; OLIVEIRA, Marília Silva; SAMPAIO, Thiago da Silva. Heterogeneidades das políticas estaduais de distanciamento social diante da COVID-19: aspectos políticos e técnico-administrativos. **Revista de Administração Pública**, v. 54, p. 678-696, 2020.

PETERS, Gay B.; PIERRE, Jon. Introductin. In: PETERS, Gay B.; PIERRE, Jon. **Handbook of Public Policy**. London: Sage, 2006 p. 1-10. ISBN-10 0-7619-4061-8.

PINTO, André Jácomo de Paula. **Os enigmas da popularidade presidencial no Brasil: economia ou política?** Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília. UNB, 2013.

RAEDER, Savio Túlio Oselieri. Ciclo de políticas: uma abordagem integradora dos modelos para análise de políticas públicas. **Perspectivas em Políticas Públicas**, v. 7, n. 13, p. 121-146, 2014.

SABATIER, P. The need for better theories. In: SABATIER, P. A. **Theories of the political process** 2.ed. Boulder: Westview Press, 2007 p. 3-17.

SABATIER, Paul A.; WEIBLE, Christopher M. (Ed.). **Theories of the policy process**. Westview Press, 2018.

SAMPAIO, R. C; LYCARIÃO, D. **Análise de conteúdo categorial: manual de aplicação**. Brasília: ENAP, 2021.

SARAIVA, Karla; ZAGO, Luiz Felipe. Economia, saúde e políticas do verdadeiro nas declarações de Bolsonaro durante a pandemia de COVID-19 no Brasil. **Âmbitos: revista internacional de comunicación**, 52, 124-139., 2021.

SHANAHAN, E. A.; JONES, M. D.; MCBETH, M. K.; RADAELLI, C. M. The narrative policy framework. In: **Theories of the policy process**. Routledge. p. 173-213. 2018.

SHANAHAN, E.; JONES, M.; MCBETH, M. How to conduct a narrative policy framework study. **The Social Science Journal**, Amsterdam, v. 55, n. 3, p. 332-345, 2018.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, n. 16, p. 20-45, 2006.

WEIBLE, Christopher M. (Ed.). **Theories of the policy process**. Taylor & Francis, 2023.

WU, X.; RAMESH, M.; HOWLETT, M.; FRITZEN, S. Formulação de políticas públicas. In: **Guia de políticas públicas: gerenciando processos**. Brasília: ENAP, 2014.