



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
INSTITUTO DE CIÊNCIA POLÍTICA  
ESPECIALIZAÇÃO EM ASSESSORIA POLÍTICA, GOVERNO E POLÍTICAS  
PÚBLICAS

Antônio Gabriel Reis Cardoso

***BACKLASH* DA OPINIÃO PÚBLICA: O PODER DE VETO DA POPULAÇÃO  
NO CASO DA “TAXAÇÃO DAS BLUSINHAS”**

Brasília

2025

Antônio Gabriel Reis Cardoso

***BACKLASH* DA OPINIÃO PÚBLICA: O PODER DE VETO DA POPULAÇÃO  
NO CASO DA “TAXAÇÃO DAS BLUSINHAS”**

Trabalho de conclusão de curso apresentado  
ao Instituto de Ciência Política da  
Universidade de Brasília como requisito  
parcial para a obtenção do título de  
Especialista em Assessoria Política,  
Governo e Políticas Públicas.

Orientadora: Prof.<sup>a</sup>. Dra. Marcela Machado

Brasília

2025

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço, em primeiro lugar, aos meus pais, Amauri e Dilma, pelo amor, apoio incondicional e pelos valores que sempre me transmitiram. Aos meus irmãos, Junior e Fausto, pelo companheirismo e incentivo em todos os momentos da minha trajetória.

Registro, ainda, minha profunda gratidão à professora Marcela Machado, pela orientação atenta e paciente, pela generosidade intelectual e pelo estímulo constante ao rigor acadêmico e à reflexão crítica. Sem seu apoio e dedicação, este trabalho não teria sido possível.

## RESUMO

Este artigo investiga de que modo a população atua como agente informal de veto tanto à criação de políticas públicas quanto à extinção de políticas já consolidadas. Por meio do estudo de caso da tentativa de pôr fim à isenção para remessas internacionais de até 50 dólares – iniciativa conhecida como "taxação das blusinhas" –, analisa-se como a intensa repercussão negativa forçou o recuo do governo federal, utilizando como referenciais o modelo dos Múltiplos Fluxos de John Kingdon (1984) e o modelo termostático de Christopher Wlezien (1995; 2018). Os resultados propõem o "*backlash* da opinião pública" como ferramenta analítica para explicar situações em que reações populares amplificadas digitalmente impõem elevados custos políticos e inviabiliza a ação estatal. Argumenta-se ainda sobre a maior sensibilidade do Executivo a esse fenômeno em comparação ao Legislativo. Conclui-se que a opinião pública digitalmente conectada é um ator de veto consolidado, com poder para reconfigurar o ciclo de políticas públicas e influenciar a governabilidade.

**Palavras-chave:** Políticas Públicas; Opinião Pública; Extinção de Políticas; Representatividade democrática; Responsividade Governamental.

## ABSTRACT

This article investigates how the population can act as an informal veto player both in the creation of new public policies and in the attempt to extinguish already consolidated ones. Through a case study on the proposal to end the tax exemption for international remittances up to 50 US dollars, an episode widely known as the "taxação das blusinhas", the research analyzes how intense negative public *backlash* compelled the federal government to retreat from the initiative. The analysis draws on Kingdon's Multiple Streams Model (1984) and Wlezien's thermostatic model (1995; 2018) as theoretical frameworks. The findings introduce the concept of "public opinion backlash" as an analytical tool to explain situations in which digitally amplified popular reactions generate high political costs and render state action unviable. The article also argues that the Executive branch is particularly sensitive to such dynamics, compared to the Legislative. It concludes that digitally connected public opinion has become a consolidated veto player, capable of reshaping the policy cycle and influencing governance.

**Keywords:** Public Policy; Public Opinion; Policy Termination; Democratic Representation; Government Responsiveness.

## SUMÁRIO

|                                                                                                                             |           |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>1. INTRODUÇÃO .....</b>                                                                                                  | <b>6</b>  |
| <b>2. REFERENCIAL TEÓRICO .....</b>                                                                                         | <b>8</b>  |
| 2.1 Políticas Públicas .....                                                                                                | 8         |
| 2.2 Opinião pública.....                                                                                                    | 12        |
| 2.3 Representatividade e responsividade .....                                                                               | 14        |
| <b>3. METODOLOGIA .....</b>                                                                                                 | <b>16</b> |
| <b>4. ANÁLISE DO CASO .....</b>                                                                                             | <b>17</b> |
| 4.1. O caso da “Taxação das Blusinhas” .....                                                                                | 17        |
| <b>5. RESULTADOS E DISCUSSÃO .....</b>                                                                                      | <b>22</b> |
| <b>6. CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>                                                                                        | <b>28</b> |
| <b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>                                                                                     | <b>31</b> |
| <b>APÊNDICE .....</b>                                                                                                       | <b>34</b> |
| <b>Apêndice A</b> – Caracterização do conteúdo jornalístico sobre a “Taxação das Blusinhas” (11 a 19 de abril de 2023)..... | 34        |

## 1. INTRODUÇÃO

Como os problemas públicos conquistam espaços na agenda governamental? Essa pergunta tem sido uma constante na literatura de políticas públicas ao longo das últimas décadas, constituindo também um dos eixos centrais da primeira das conhecidas cinco fases do ciclo de políticas públicas de Howlett e Ramesh (1993): a formação da agenda, ou *agenda-setting*. Uma vez inserido na agenda governamental, o problema costuma ser seguido pela formulação de alternativas para sua resolução (segunda fase), a escolha de uma delas pela autoridade competente (terceira fase), sua implementação (quarta fase) e, finalmente, seu monitoramento (quinta fase). No entanto, a maioria das iniciativas não sobrevive a esse percurso, e, caso consolidem-se como política, pode chegar um momento em que encaram sua extinção – considerada uma fase esquecida do ciclo. O objetivo deste trabalho é justamente investigar, por meio de um estudo de caso, não como uma política pública nasce, mas como ela pode morrer.

No início do ciclo das políticas públicas, para uma questão ser incluída na agenda governamental, segundo o modelo dos Múltiplos Fluxos de Kingdon (1984), deve ser aproveitada a abertura de uma janela de oportunidade, mediante o alinhamento entre a percepção de um problema, a existência de propostas viáveis e uma conjuntura política favorável. Embora Kingdon tenha desenvolvido seu modelo com foco na formação da agenda e o nascimento de políticas públicas, Souza e Secchi (2015) levanta a possibilidade de que os Múltiplos Fluxos possam também ser úteis para investigar as motivações para a extinção de uma política.

Mas o que acontece quando uma política é introduzida mesmo sem a confluência dos Fluxos identificados por Kingdon? E como a extinção de uma política já consolidada é incluída na agenda governamental? No início do terceiro mandato do presidente Luís Inácio Lula da Silva, o caso da desistência, por parte do governo, de revogar a isenção fiscal para remessas internacionais de até 50 dólares entre pessoas físicas, motivada por grande repercussão negativa, tem a oferecer fortes *insights* para ambas essas perguntas: ao mesmo tempo que ilustra como a ausência do alinhamento dos Múltiplos Fluxos pode comprometer a trajetória de uma iniciativa durante o ciclo de políticas públicas, também serve de exemplo para se entender a complexidade que pode permear a decisão de finalizar medidas governamentais.

A “Taxação das blusinhas”, como ficou conhecida, inicialmente era apenas uma intenção do governo, que se consolidou como política meses depois do caso aqui analisado, com a criação do Programa Remessa Conforme. Sob a justificativa de combater práticas fraudulentas cometidas por plataformas exportadoras estrangeiras, como a AliExpress, Shein e Shopee, ao burlar a isenção fiscal para importações de compras de até 50 dólares entre pessoas físicas, o Ministério da Fazenda pretendia extinguir a regra. No entanto, após chegar a público essa pretensão, a repercussão foi imediata, e rapidamente notou-se o potencial custo político da proposta. Embora membros do governo tenham buscado explicar o ponto de vista da administração fazendária, de que nenhum imposto seria criado ou majorado, dias depois do anúncio, o governo recuou.

Ainda que o governo tenha desistido da iniciativa, em resposta à reação popular, ela continua figurando como a principal fonte de desgaste político do governo Lula III. Segundo levantamento da AtlasIntel em parceria com a Bloomberg, em maio de 2025<sup>1</sup>, a chamada “taxação das blusinhas” foi apontada como o principal erro do governo até então, sendo rejeitada por 64% dos entrevistados.

Esse episódio oferece uma possibilidade de pesquisa que abarca uma espécie de “análise dupla”: ao mesmo tempo em que configura uma tentativa de extinguir uma política (“sexta fase” do ciclo de políticas públicas), também pode ser entendido como o fenômeno de um novo problema público buscando seu espaço na agenda governamental (primeira fase do ciclo). Além disso, nota-se que qualquer seja a ótica sobre a qual o caso seja analisado, a opinião pública se destaca como um ator decisivo no processo de tomada dessa decisão. Assim como demonstrado por Seleglim e Vieira (2022), ao analisarem a presidência de Jair Bolsonaro, cujas decisões frequentemente eram calibradas com base na reação popular captada em plataformas digitais, utilizadas como indicadores em tempo real do humor social, observa-se que a pressão da opinião pública pode incidir diretamente sobre a continuidade ou revogação de políticas recém-anunciadas ou recém-implementadas.

A partir dessa premissa, e considerando que, em contextos democráticos, decisões governamentais podem ser revertidas, interrompidas ou remodeladas, este

---

<sup>1</sup> Fonte: <https://static.poder360.com.br/2025/04/atlasintel-governo-lula-abril-2025.pdf>. Acesso em 17 jun. 2025.

trabalho parte da hipótese de que a opinião pública, por meio de repercussões negativas tratadas aqui como *backlash*, pode atuar como um agente de veto informal, com capacidade de inviabilizar políticas públicas a partir do momento em que se tornam visíveis ao público, seja por meio de reações imediatas à sua publicação oficial, seja pela circulação de narrativas e interpretações, verdadeiras ou não, construídas em torno de seu conteúdo.

Diante desse contexto, tem-se o seguinte problema de pesquisa: como a opinião pública pode atuar como um agente informal de veto a políticas públicas no Brasil contemporâneo? Mais especificamente, busca-se compreender como reações negativas da sociedade, amplificadas por coberturas midiáticas, podem influenciar decisões governamentais a ponto de provocar o recuo ou a extinção de medidas ainda em fase inicial de implementação. Ao investigar esse fenômeno, o trabalho pretende lançar luz sobre os mecanismos pelos quais demandas sociais emergem, ganham força e, em alguns casos, conseguem interromper o ciclo tradicional de formulação e execução de políticas públicas.

Este trabalho está dividido em cinco seções, além desta introdução. A segunda seção apresenta o referencial teórico, com base em autores clássicos e contemporâneos sobre políticas públicas, opinião pública e a influência da mídia. Em seguida, a terceira seção descreve a metodologia adotada, com destaque para o uso do estudo de caso como estratégia de investigação. A quarta seção traz a análise empírica do caso da “Taxação das blusinhas”, detalhando o contexto, os desdobramentos e a repercussão social da proposta. Na quinta seção, são apresentados os principais resultados da pesquisa, com ênfase no conceito de *backlash* da opinião pública como mecanismo de veto informal. Por fim, a sexta e última seção oferece as considerações finais, refletindo sobre os achados, as limitações deste trabalho e sugerindo caminhos para futuras pesquisas.

## **2. REFERENCIAL TEÓRICO**

### **2.1 Políticas Públicas**

Dye (1972, p. 2) oferece uma das definições mais conhecidas de políticas públicas, explicando-as como “tudo aquilo que os governos escolhem fazer ou não fazer”. Apesar de abrangente, esse escopo permite incluir tanto ações quanto omissões. Para o presente estudo, optou-se por uma concepção mais direcionada à ação política deliberada,



conforme Souza e Secchi (2015, p. 77): “uma política pública pode ser entendida como uma diretriz ou conjunto de diretrizes voltadas para o enfrentamento de um problema público”. Já um problema público, como definido por Kingdon (1984), parte de uma questão identificada na sociedade que é percebida como discrepante da situação desejada, gerando um desejo de mudança.

Como já abordado na introdução, o modelo do ciclo de políticas públicas, conforme proposto por Howlett e Ramesh (1993), é composto por cinco etapas principais: formação da agenda, formulação, tomada de decisão, implementação e avaliação. A literatura, portanto, destaca pontos importantes a serem considerados quanto ao ciclo:

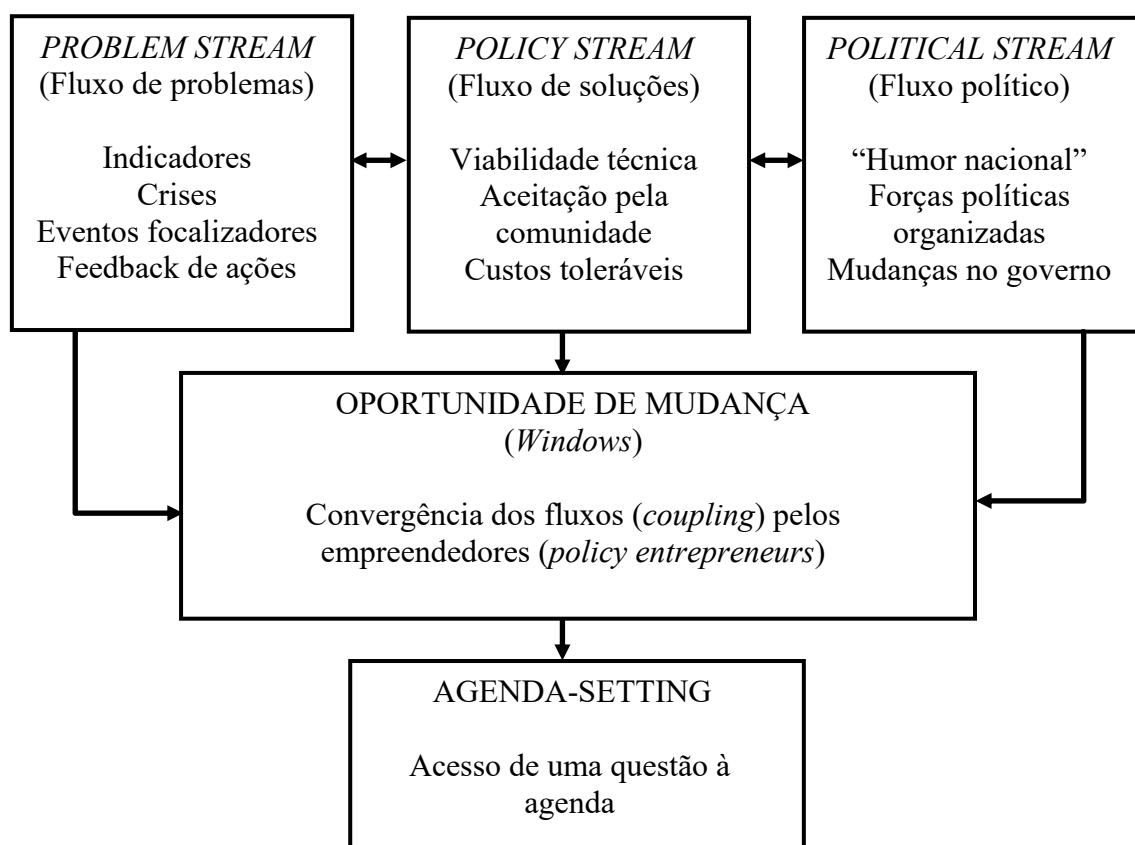
“É importante destacar que nem sempre o ciclo de políticas públicas funciona de forma sequencial e raramente reflete a dinâmica empírica de desenvolvimento de uma política pública. A utilidade do ciclo de políticas públicas é heurística e de simplificação da análise do processo desse fenômeno político (Howlett et al., 2013, & Secchi, 2013).”

O conceito de *agenda-setting* foi introduzido no campo da Comunicação por McCombs e Shaw (1972), referindo-se à influência que os meios de comunicação de massa têm na definição dos temas prioritários para o público. Ou seja, a frequência e a relevância com que um tema é veiculado afetam diretamente a percepção de sua importância pelo público. Além de determinar a relevância do assunto, a maneira como ele é abordado pela mídia, ou melhor, como é enquadrado, influencia diretamente a forma como será percebido (Entman, 1993, pg. 13).

Por sua vez, quando se trata do campo da Ciência Política, o termo *agenda-setting* se refere ao processo de formação da agenda governamental, constituída pelo conjunto de problemas públicos que recebem atenção séria dos formuladores de políticas em determinado momento (Cobb e Elder, 1972; Kingdon, 1984). Indo além, Kingdon conceitua um subconjunto da agenda governamental, a agenda decisória. Esta contempla questões que estão “prontas para a tomada de decisão pelos formuladores de políticas, ou seja, prestes a se tornarem políticas públicas” (Kingdon, 1984, *apud* Capella, 2018, pg. 29).

O modelo dos Múltiplos Fluxos de Kingdon (1984) propõe que mudanças efetivas em políticas públicas ocorrem quando três correntes independentes convergem em uma breve janela de oportunidade – como já explicado na introdução. A seguir, a tabela ilustra a dinâmica e os principais elementos do modelo:

**Figura 1 – O modelo de Kingdon**



**Fonte:** Capella, A.C.N., 2006, p.36

Para este trabalho, no entanto, é importante reconhecer que as fases do ciclo de políticas públicas podem não ocorrer de forma linear ou rígida. Muitas vezes, formulação e implementação se sobrepõem, especialmente, por exemplo, em casos de mudanças conjunturais como a troca de um governo, que pode fazer com que um problema perca centralidade na agenda ou que uma política seja extinta (Souza e Secchi, 2015, p. 84). Segundo o incrementalismo, de Charles Lindblom (1959), diante das limitações informacionais e cognitivas dos tomadores de decisão, o processo decisório acontece por meio de ajustes graduais ao invés de rupturas do *status quo*. Essa lógica do “*muddling through*” colabora na compreensão de que políticas podem ser revistas, interrompidas ou revertidas em qualquer momento do ciclo.

De forma complementar, cabe levantar o modelo da Lata de Lixo (Cohen, March e Olsen, 1972), que explica que numa organização complexa, como o estado burocrático brasileiro, as decisões podem não ser tomadas de forma racional e sequencial, mas sim como resultado de uma interação aleatória entre os elementos da lata.

As decisões governamentais, especialmente em contextos de crise, não podem ser compreendidas apenas como escolhas racionais de um ator unificado. Como mostra Allison (1971), essas decisões resultam em interações complexas entre diferentes modelos: o ator racional, o comportamento organizacional e a política governamental. Em vez de um governo monolítico, o que se vê é a atuação de múltiplos atores com lógicas próprias. Complementarmente, Dahl (1961) propõe uma visão da democracia como um processo dinâmico de negociação entre grupos de interesse que competem e colaboram entre si. O governo, nesse cenário, funciona como mediador, buscando equilibrar demandas divergentes tomando decisões que refletem esse jogo de forças.

Raramente incluída no ciclo de políticas públicas, a fase da extinção públicas ainda é pouco estudada, em parte pela conotação negativa do tema e pela tendência dos pesquisadores em valorizar mais o surgimento de novas políticas do que o fim das antigas (DeLeon, 1977; Daniels, 1997; Souza e Secchi, 2015). Para DeLeon, extinguir uma política significa “a conclusão deliberada ou a cessação de específicas funções, programas, políticas ou organizações governamentais”. Essa decisão, no entanto, é política e envolve múltiplos fatores, como pressão da mídia, mudanças de governo, ideologia, restrições orçamentárias e eficiência (DeLeon, 1982).

Mesmo pensado para a agenda de políticas, o modelo dos fluxos de Kingdon (1984) ajuda a entender as razões para a extinção, sobretudo pelo fluxo de soluções: ideias e propostas formuladas por especialistas. O fim de uma política pode representar também o início de outra (Hogwood & Gunn, 1984), e a extinção de uma ação governamental pode ser vista como uma solução para um outro problema público. A mídia pode influenciar esse processo ao servir tanto como difusora de informações e, também, como um ator capaz de moldar o debate público, principalmente quando os temas são simples e com alta visibilidade, podendo também influenciar na extinção ainda nas primeiras fases de uma política (Gormley, 1986, *apud* Souza e Secchi, 2015, 82).

No estágio da avaliação, a partir do monitoramento da eficiência, eficácia e efetividade de uma ação governamental, cabe ao tomador de decisão optar pela continuidade, extinção completa ou por ajustes via substituição ou incorporação (DeLeon, 1977; Graddy & Ye, 2008). Caso decidam pela extinção, podem enfrentar resistências, especialmente dos destinatários (Zhang, 2009; Souza e Secchi, 2015). Destinatários - ou beneficiários - de uma política pública ameaçada, costumam atuar em prol de sua continuidade, mobilizando-se de forma semelhante às coalizões de defesa, ou seja, grupos

organizados com crenças comuns, que frequentemente atuam para criar, manter, alterar ou extinguir políticas, exercendo pressão por meio de partidos, movimentos, ONGs e lobby (Sabatier, 1988, *apud* Souza e Secchi, 2015).

## **2.2 Opinião pública**

Um dos principais teóricos que se debruçaram sobre os conceitos que atravessam a opinião pública, Habermas (1989), entende que ela é formada pelo debate sobre questões de interesse comum, dentro de um espaço de deliberação racional dos cidadãos: a esfera pública. Nas democracias contemporâneas, o autor aponta o declínio da esfera pública, causado por uma “colonização” da mídia por interesses econômicos e estratégias de persuasão política, o que compromete a função deliberativa dos meios de comunicação, convertendo grande parte da comunicação pública em um instrumento de influência sobre preferências e consumo de narrativas, por meio da manipulação da opinião.

Na literatura sobre a relação entre mídia e opinião pública, o potencial da mídia de formar opiniões a partir das “imagens” que cria na mente das pessoas costuma estar em evidência já há mais de um século, a partir da publicação do livro “Opinião Pública”, de Walter Lippmann (1922; ver Martino e Marques, 2020). A perspectiva da agenda midiática, conforme McCombs e Shaw (1972), Entman (1993) e traquina (1995, *apud* Capella, 2018, p. 36), coloca a mídia como um ator importante na formação ou manipulação da opinião pública, muitas vezes sendo destacado os interesses de elites econômicas nesse processo.

No entanto, ainda que a imprensa possa apresentar vieses (Machado, 2019, pg. 255-256), o presente trabalho adota a ótica de que a imprensa pode, sim, servir como fonte confiável para investigar as percepções sociais em determinado momento, contanto que ocorra a triangulação com outras fontes empíricas, como redes sociais e pesquisas de opinião formas. A análise da cobertura jornalística, portanto, ajuda a captar os temas que despertam a atenção pública e, somada a outras fontes, pode confirmar afirmações como “houve repercussão negativa”.

Opinião pública, portanto, para os fins deste trabalho, será entendida como os reflexos perceptíveis sobre preferências dos cidadãos sobre um tema específico, percebidas seja por meio de sondagens de opinião política, da percepção de repercussões

em redes sociais ou pela cobertura da mídia. Cabe ressaltar que a ótica aqui adotada não considera a opinião pública como um reflexo exato de toda a sociedade, mas sim humores sobre temas específicos em um determinado tempo.

Para além da mídia tradicional, ao se considerar a influência das redes sociais no debate político contemporâneo, Dahlgren (2006, *apud* Martino, 2014), emprestando o termo de Habermas, argumenta que o que se observa atualmente é uma arena plural e fragmentada de “esferas públicas”. Na medida em que, na internet, a discussão política ocorre independentemente da mediação dos veículos de comunicação de massa, viabiliza-se uma participação mais livre e descentralizada dos cidadãos. Como destaca o autor, “em uma sociedade em rede, talvez não faça sentido usar a expressão no singular” (Dahlgren, 2006, *apud* Martino, 2014).

De forma complementar, Benkler (2006 *apud* Martino, 2014) introduz o conceito de “esfera pública conectada”, na qual o alto custo da informação – característico da mídia tradicional – é substituído por uma lógica horizontal e acessível: qualquer pessoa conectada pode produzir e difundir mensagens no ambiente digital. Assim, “a possibilidade de os cidadãos conversarem entre si diminui, ou mesmo elimina, a dependência em relação à mídia de massa para ter conhecimento dos acontecimentos do mundo”.

Margetts *et al.* (2016) mostram como pequenos atos individuais online (curtir, compartilhar, comentar) podem escalar para movimentos enormes de forma imprevisível, criando uma política mais turbulenta e volátil. Em síntese, as redes sociais retiraram dos governos o controle sobre o fluxo de informação: agora a agenda também é guiada “de baixo para cima”, e líderes do Executivo precisam reagir a tendências online e narrativas que ganham força fora dos canais oficiais.

Embora este trabalho não se baseie na Teoria do Equilíbrio Pontuado de Baumgartner e Jones (1993), cabe emprestar seu conceito de *policy image*. Os autores definem a imagem de uma política como a forma pela qual ela é compreendida e discutida no debate público, desempenhando um papel determinante na estabilidade ou mudança de uma política, uma vez que influencia o apoio que ela recebe de diferentes setores da sociedade. Segundo os autores, “defensores de uma ideia focalizam determinadas imagens, ao passo que seus oponentes podem se concentrar em um conjunto diferente de imagens” (*apud* Capella, 2006, p. 101). Ou seja, a disputa política frequentemente se dá não apenas em torno do conteúdo técnico das propostas, mas também sobre como elas

são representadas e percebidas, sendo essas representações capazes de moldar a aceitação ou rejeição pública de uma iniciativa. Da mesma forma que os autores acima trabalham a ideia da imagem de uma política, para Deborah Stone (2002), os problemas políticos são retratados simbolicamente e estrategicamente no discurso político e:

[...] podem assumir a forma de narrativas simbólicas (narrativas de declínio, de progresso, de controle, ou seja, histórias com começo, meio e fim; vilões e heróis; envolvendo mudanças ou transformações, que representam o problema de acordo com os objetivos dos atores que buscam influenciar a definição de problema) e narrativas numéricas (que se utilizam fundamentalmente de medidas baseadas em categorias empregadas deliberadamente para legitimar e reafirmar a definição de um problema). Assim, a definição de problemas está no centro do conflito e de toda a atividade política e dependendo de como os problemas são definidos, essa disputa produz grupos vitoriosos e perdedores (Stone, 2002 *apud* Capella, 2018).

### 2.3 Representatividade e responsividade

Segundo Shapiro (2011), embora diferentes processos causais possam estar em ação, inclusive de forma interdependente, o fator que, de forma mais convincente, explica os motivos que levam políticos a tomarem decisões com base em eventuais *feedbacks* da opinião pública é a *accountability* eleitoral, ou seja, o risco de punição nas urnas caso governantes não respondam às preferências de seu eleitorado. Isso porque, em uma democracia, espera-se que líderes eleitos não se afastem significativamente das opiniões dos eleitores, ao menos até o momento da próxima eleição.

A percepção do humor público, como Shapiro (2011) observa, frequentemente decorre de uma sensibilidade difusa ao ambiente político, e não apenas de dados objetivos, por exemplo, captados por pesquisas de opinião. Significa, portanto, que, mesmo sem medições formais, governantes atentos conseguem pressentir a reação popular às suas ações e antecipar respostas do público.

A ideia de “opinião pública latente”, de V. O. Key Jr. (1961), seria uma reação futura provável do público a uma decisão ou ação atual de governantes. Ignorar a opinião latente pode levar à punição eleitoral mais adiante. Levá-la em consideração permite ao líder ajustar suas estratégias antes que a desaprovação se cristalice. Idealmente, relacionar-se-ia cada ação com os valores, preferências e aversões já presentes na sociedade, ajustando suas decisões conforme essa estimativa. No entanto, caso a decisão já tenha sido tomada, a opinião pública latente torna-se mais fácil de ser percebida, com atenção à sua repercussão nas diferentes mídias.

Wlezien (1995; 2018), postula o Modelo Termostático para se entender como, numa democracia, tanto a opinião pública e governo são mutuamente responsivos: com relação a suas ações e *feedbacks*. O autor explica que à medida que o governo implementa políticas, a sociedade, caso minimamente informada sobre ações dos tomadores de decisão, oferece sinais sobre suas percepções acerca das iniciativas, indicando a demanda coletiva de “mais” ou “menos” intervenção estatal. Por sua vez, o governo responde a esses sinais adequando suas políticas – avançando ou recuando – a fim de atingir a situação ideal com base nas reações sociais.

Ceron e Negri (2016) demonstraram, em estudo sobre reformas na Itália, que análises de sentimentos em redes sociais podem auxiliar os formuladores de políticas em todas as fases do processo. Segundo os autores, os comentários dos usuários oferecem um fluxo rápido e barato de informação capaz de complementar métodos tradicionais de pesquisa, indicando preferências dos cidadãos, monitorando opiniões durante a implementação e captando mobilizações de atores contrários ou favoráveis. Essa retroalimentação informal aumenta a responsividade governamental e pode ser vista como uma forma de “aprendizado institucional” acelerado. No mesmo sentido, Seleglim e Vieira (2022), analisam o processo decisório da presidência de Jair Bolsonaro com decisões frequentemente calibradas com base na reação popular captada em plataformas digitais.

A literatura triada para este trabalho mostra que decisões governamentais podem ser revistas diante de pressões externas, especialmente quando amplificadas pela mídia, com potencial de gerar efeitos imediatos no comportamento dos tomadores de decisão. Geralmente motivados pelo *accountability* eleitoral, representantes democraticamente eleitos – ou seus subordinados, ao pensar-se sob a ótica do agente-principal (Jensen e Meckling, 1976) – tendem a levar em conta os *feedbacks*. Assim, a análise empírica que se propõe neste estudo parte da hipótese de que a opinião pública, expressa de forma intensa e negativa (*backlash*), pode atuar como um mecanismo informal de veto a políticas públicas. Para investigar essa hipótese, a próxima seção apresenta a metodologia adotada, detalhando o desenho da pesquisa, as técnicas de coleta e as estratégias de análise que fundamentam o estudo de caso escolhido.

### 3. METODOLOGIA

A metodologia adotada neste trabalho foi o estudo de caso, tendo em vista seu potencial para investigar relações complexas, como a influência da opinião pública sobre decisões políticas. A seleção dessa abordagem justifica-se pelo contexto multifacetado que envolve o fenômeno analisado, assim como pelos múltiplos agentes envolvidos no processo decisório. A partir da análise aprofundada do caso da “taxação das blusinhas”, no qual o governo recuou de uma iniciativa após forte reação pública, busca-se gerar contribuições teóricas que possam ser aplicadas a situações semelhantes, lógica que está em consonância com a definição de estudo de caso apresentada por Gerring (2019 apud Sandes-Freitas e Freitas, 2024, p. 137).

A escolha desse caso específico se deu não apenas pela sua relevância política e repercussão social, mas também pela visibilidade que a proposta ganhou nas mídias tradicionais e digitais, permitindo observar com clareza a interação entre opinião pública e ação governamental. Trata-se de um exemplo emblemático de como determinadas decisões podem ser revistas em função de pressões externas, sobretudo em regimes democráticos com elevada conectividade informacional.

Os dados foram coletados a partir do levantamento de conteúdos jornalísticos publicados em três veículos de grande alcance nacional: O Globo, Estadão e Folha de S. Paulo. O recorte temporal abrangeu o período de 11 a 19 de abril de 2023, ou seja, a partir da comunicação da intenção de revogar a respectiva isenção fiscal até o dia seguinte ao anúncio da desistência pelo governo.

As unidades de análise incluíram matérias, colunas e editoriais, totalizando um corpus de 26 textos coletados manualmente nos acervos digitais dos respectivos veículos. A leitura foi conduzida de forma interpretativa, com atenção aos principais sentidos atribuídos à proposta e às reações sociais descritas nas reportagens, com o objetivo de detectar eventuais vieses pela imprensa durante a cobertura e localizar trechos que evidenciassem tanto a percepção pública negativa em relação à medida quanto a relação causal entre a reação social e a decisão tomada pelo governo Lula. A categorização do material considerou o tom da cobertura (positivo, neutro ou negativo), a natureza do enfoque (explicativas, técnicas, partidárias, relativas à comunicação do governo, entre outras) e a presença ou ausência de menção à repercussão social, seja nas redes, na opinião pública ou no ambiente político. A abordagem indutiva permitiu captar nuances



discursivas emergentes, sem a imposição de categorias analíticas prévias, nem uso de softwares de análise qualitativa. O foco esteve na identificação de padrões narrativos que evidenciassem o peso da opinião pública como fator de veto informal no processo decisório.

**Quadro 1** - Categorização das matérias por viés e veículo de imprensa

| <b>Veículo</b>    | <b>Total de textos analisados</b> | <b>Viés negativo</b> | <b>Viés neutro</b> | <b>Viés positivo</b> |
|-------------------|-----------------------------------|----------------------|--------------------|----------------------|
| O Globo           | 12                                | 5                    | 5                  | 2                    |
| Estadão           | 4                                 | 2                    | 1                  | 1                    |
| Folha de S. Paulo | 10                                | 1                    | 8                  | 1                    |
| <b>Total</b>      | <b>26</b>                         | <b>8</b>             | <b>14</b>          | <b>4</b>             |

**Fonte:** elaborado pelo autor.

A classificação dos vieses considerou o tom geral da cobertura, a escolha de fontes, a linguagem utilizada nos títulos e o destaque conferido às reações públicas. Um texto foi considerado negativo quando enfatizava o impacto adverso da proposta, neutro quando apresentava múltiplos lados de forma equilibrada ou explicava a medida com enfoque técnico e positivo quando reforçava os argumentos do governo.

## 4. ANÁLISE DO CASO

### 4.1. O caso da “Taxação das Blusinhas”

Em 11 de abril de 2023, o secretário especial da Receita Federal do Brasil (RFB), Robinson Barreirinhas, anunciou, em entrevista ao portal UOL, a intenção do governo federal de extinguir a isenção fiscal para remessas internacionais de até US\$ 50,00 (aproximadamente R\$ 247 à época) entre pessoas físicas (G1, 2023)<sup>2</sup> – política que já existia desde 1994. A justificativa apresentada foi que essa regra vinha sendo utilizada de forma indevida por plataformas estrangeiras de varejo digital – *marketplaces* como Shein, Shopee e AliExpress – que, ao simular, ao simular transações entre pessoas físicas, buscavam evitar a alíquota de 60% do Imposto de Importação aplicada a envios realizados por pessoas jurídicas. Antes, o ministro da Fazenda, Fernando Haddad, já havia

<sup>2</sup> Fonte: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2023/04/11/receita-diz-que-vai-acabar-com-isencao-de-imposto-para-encomendas-internacionais-de-ate-us-50.ghtml>. Acesso em 17 jun. 2025.

considerado a prática uma espécie de “contrabando digital” (G1, 2023)<sup>3</sup>, e o setor varejista brasileiro – grupo que levou a demanda ao governo – já denunciava essa distorção, alegando concorrência desleal (G1, 2023)<sup>4</sup>. Além de buscar corrigir essa assimetria, o governo estimava arrecadar por volta de R\$ 8 bilhões com a mudança, contribuindo para o cumprimento da meta fiscal estabelecida para o ano no arcabouço orçamentário.

Ainda sobre a proposta, Barreirinhas explicou que a Receita pretendia disponibilizar um sistema eletrônico para o registro prévio das informações sobre o produto enviado ao Brasil, por parte do exportador, para combater fraudes. “Com essas medidas, os consumidores serão beneficiados com a declaração antecipada. A mercadoria poderá chegar ao Brasil já liberada, podendo seguir diretamente para o consumidor” (G1, 2023)<sup>5</sup>.

A reação pública, no entanto, foi rápida e intensa. No dia seguinte ao anúncio, o tema já figurava entre os mais comentados nas redes sociais, com destaque para a palavra “Shein”, com mais de 58 mil menções no X – antigo Twitter (O Globo, 2023)<sup>6</sup>. Embora membros do governo, como o ministro Haddad e a primeira-dama Janja Lula da Silva – e até mesmo *influencers digitais* como Felipe Neto –, tenham se esforçado para esclarecer que a medida não criaria ou aumentaria impostos, e que tinha como fim o combate ao contrabando, a percepção predominante entre os consumidores era a de que o preço das compras realizadas nesses *marketplaces* internacionais iria aumentar.

Entre os dias 11 e 19 de abril de 2023, Folha de S. Paulo, Estadão e O Globo publicaram vinte e seis peças noticiosas sobre o tema, abrangendo capas, colunas e editoriais. A categorização do material revelou predomínio de enquadramento neutro-explicativo: os jornais informaram que a alíquota de 60% já existia e detalharam a brecha explorada pelas plataformas estrangeiras. Independentemente de vieses identificados nas matérias, foi recorrente a menção à forte “repercussão negativa” na opinião pública sobre o tema. De modo geral, as reportagens evidenciam que a narrativa de “punição ao

---

<sup>3</sup>Fonte: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2023/04/11/receita-diz-que-vai-acabar-com-isencao-de-imposto-para-encomendas-internacionais-de-ate-us-50.ghtml>. Acesso em 17 jun. 2025.

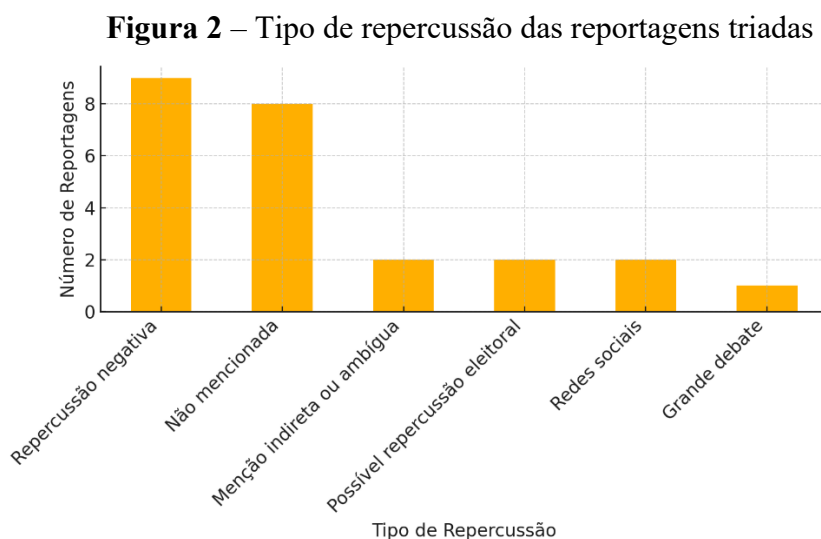
<sup>4</sup>Fonte: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2023/03/28/por-que-varejistas-criticam-shein-shopee-e-aliexpress-por-contrabando-digital-no-brasil.ghtml>. Acesso em 17 jun. 2025.

<sup>5</sup>Fonte: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2023/04/11/receita-diz-que-vai-acabar-com-isencao-de-imposto-para-encomendas-internacionais-de-ate-us-50.ghtml>. Acesso em 17 jun. 2025.

<sup>6</sup>Fonte: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2023/04/volta-da-isencao-para-compras-internacionais-nao-e-recuo-mas-ajuste-diz-pimenta.shtml>. Acesso em 17 jun. 2025.

consumidor” prevaleceu sobre os argumentos técnicos apresentados pelas autoridades, atribuindo esse resultado a falhas na comunicação do governo.

A tabela constante do apêndice A apresenta o levantamento sistematizado de 24 textos publicados pelos jornais Folha de S. Paulo, O Globo e Estadão entre os dias 11 e 19 de abril de 2023, sobre a proposta de extinção da isenção fiscal para compras internacionais de até 50 dólares. Cada item foi classificado quanto ao tom predominante, enfoque temático e tipo de repercussão mencionado. O objetivo foi mapear os sentidos atribuídos à proposta no debate midiático e identificar padrões discursivos relevantes para a análise do *backlash* da opinião pública. A figura 2 sintetiza o tipo de repercussão trazido pelas reportagens.



**Fonte:** elaborado pelo autor.

A maior parte das reportagens analisadas mencionou a repercussão negativa da proposta (n = 9), seguida por textos que não fizeram qualquer menção explícita à reação pública (n = 8). Outros registros indicaram menções indiretas, possíveis impactos eleitorais, referência às redes sociais ou ao grande debate gerado, revelando diferentes graus de sensibilidade da imprensa ao clima de opinião durante o episódio.

No dia 18 de abril, menos de uma semana após o anúncio da intenção de extinguir a isenção, o governo anunciou a decisão de recuar com a proposta. Nas matérias publicadas após a desistência, destacou-se a associação direta entre a intensa repercussão negativa e o recuo do Executivo, apresentada como relação causal determinante para a mudança de posicionamento governamental.

Apesar do rápido recuo, o desgaste político foi sentido rapidamente. Dados da pesquisa Genial Quaest, coletados entre 17 e 18 de abril e divulgada em 19 de abril (Quaest, 2023)<sup>7</sup> – após a revogação –, indicaram redução de quatro pontos percentuais na avaliação positiva do governo Lula, passando de 40%, em fevereiro do mesmo ano, para 36 %, enquanto a negativa aumentou de 20% para 29%. Além disso, a proposta de dar fim à isenção foi a menção negativa mais lembrada – citada por 16% dos entrevistados.

Após a desistência por parte do governo, o então ministro-chefe da Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República (Secom), Paulo Pimenta, negou que a decisão foi um recuo, classificando-a como um “ajuste” (Estadão, 2023)<sup>8</sup>. Poucos meses depois, em 29 de junho de 2023, a Receita Federal publicou a Instrução Normativa nº 2.146, que determinava a criação do Programa Remessa Conforme (Brasil, 2023)<sup>9</sup>, voltado à regulamentação e maior controle das remessas internacionais. O Programa, regulamentado pela Coordenação-Geral de Administração Aduaneira (Coana) em 25 de julho, por meio da Portaria 130, de 2023 (Receita, 2023)<sup>10</sup>, passou a oferecer tratamento aduaneiro diferenciado às empresas de comércio eletrônico que aderissem voluntariamente às novas regras, entre elas o envio de informações sobre as importações e o devido pagamento dos tributos antecipadamente, garantindo isenção para remessas de até US\$ 50 às empresas que aderissem ao Programa – benefício semelhante ao que antes havia entre pessoas físicas. A partir daí, o debate sobre a isenção passou a ser atrelado ao Programa, e não mais às remessas entre pessoas físicas.

Em 2024, o tema voltou ao debate político quando o então presidente da Câmara dos Deputados, deputado Arthur Lira (PP/AL), defendeu o fim da isenção para remessas internacionais de até US\$ 50 – criada pelo Remessa Conforme. Lira sugeriu que a mudança ocorresse por meio da inclusão do tema dentro do texto do Projeto de Lei nº 914, de 2024, de autoria do Poder Executivo, que instituiu o Programa Mobilidade Verde e Inovação (MOVER) – lançado no ano anterior pela Medida Provisória nº 1205, de 2023 –, voltado a incentivos à modernização do setor automobilístico<sup>11</sup>. Na Câmara, a inclusão foi feita

---

<sup>7</sup> Fonte: <https://genial.vc/pesquisa-mercado-abril23>. Acesso em 17 jun. 2025.

<sup>8</sup> Fonte: <https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/20230419-47300-nac-24-eco-b4-not>. Acesso em 17 jun. 2025.

<sup>9</sup> Fonte: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-rfb-n-2.146-de-29-de-junho-de-2023-493186915>. Acesso em 17 jun. 2025.

<sup>10</sup> Fonte: <https://normasinternet2.receita.fazenda.gov.br/#!/consulta/externa/132287>. Acesso em 17 jun. 2025.

<sup>11</sup> À época, medidas provisórias estavam passando por um imbróglio em sua tramitação e deixavam de ser instituídas as comissões mistas que, conforme a Constituição, deveriam analisar

por meio do substitutivo do relator de Plenário, dep, Átila Lira (PP/PI), aliado do presidente da Casa, e foi considerada um “jabuti” (matéria estranha ao conteúdo original do projeto), apesar de Arthur Lira argumentar que ambas as propostas teriam relação uma com a outra por tratarem de competição com produtos do exterior, gerou impasses políticos durante a tramitação.

O governo resistiu à mudança, temendo que a inclusão da taxação travasse a aprovação do MOVER, uma de suas prioridades. O ministro Haddad alertou que “a tendência no governo era vetar a retomada do imposto federal sobre importações de até US\$ 50, se a volta da tributação for aprovada pelo Congresso Nacional” (G1, 2024)<sup>12</sup>. Após negociação entre Lira, Lula e Haddad, foi acordada que, conquanto os dispositivos não fossem vetados, a implementação do imposto seria de 20% às importações de empresas que fizessem parte do Programa Remessa Conforme, dando fim à isenção, mas garantindo benefícios aos *marketplaces*, uma vez que o imposto usual seria de 60%. (Valor, 2024; Metrôpoles, 2024; Agência Brasil, 2024)<sup>131415</sup>. As novas regras passaram tiveram vigência a partir de 1º de agosto de 2024, o dia em que deixou de vigorar a política de isenção.

Embora os desdobramentos do caso se estendam até 2024, com a criação do Programa Remessa Conforme e a posterior imposição da alíquota de 20% por iniciativa do Poder Legislativo, o escopo analítico deste trabalho se concentra no primeiro estágio do caso – o recuo do governo –, apesar de também serem levantadas inferências sobre o restante do processo. A sequência de eventos que culminou no recuo do Poder Executivo em abril de 2023 é suficiente para perceber que o *backlash* da opinião pública pode tem o potencial de transformar cidadãos em um ator de veto informal. Portanto, na sessão seguinte, propõe-se explicar o episódio sob luz de teorias clássicas e contemporâneas sobre o ciclo de políticas públicas e responsividade governamental.

---

essas proposições legislativas. Por isso, o governo ou parlamentares da base governista costumavam apresentar projetos de Lei com o mesmo teor das medidas provisórias, para possibilitar o avanço dos temas no Legislativo.

<sup>12</sup> Fonte: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2024/06/05/taxa-das-blusinhas-quanto-custarao-as-compras-online-com-o-fim-da-isencao-de-impostos-ate-us-50.ghtml>. Acesso em 17 jun. 2025.

<sup>13</sup> Fonte: <https://valor.globo.com/politica/noticia/2024/03/19/lira-defende-incluir-taxao-de-compras-internacionais-de-at-us-50-no-projeto-de-lei-do-mover.ghtml>. Acesso em 17 jun. 2025.

<sup>14</sup> Fonte: <https://www.metropoles.com/colunas/igor-gadelha/lira-campanha-whatsapp-compras-us-50>. Acesso em 17 jun. 2025.

<sup>15</sup> Fonte: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2024-06/taxacao-de-importacao-ate-us-50-e-projeto-mover-vao-sancao>. Acesso em 17 jun. 2025.

## 5. RESULTADOS E DISCUSSÃO

O problema público (Kingdon, 1984) foi inicialmente identificado por representantes do setor do varejo, que levantaram a demanda de mudar as regras de tributação de importações ao identificarem a questão das supostas fraudes cometidas por *marketplaces* estrangeiros, aproveitando da isenção e gerando desvantagens competitivas, uma vez que essas empresas não tinham os mesmos custos que o varejo nacional – que enfrenta, na conjuntura político-econômica brasileira, maiores custos de produção, assim como paga os devidos impostos. Ao levar a demanda ao Ministério da Fazenda, o setor do varejo se enquadra, sob a ótica dos Múltiplos Fluxos de Kingdon, como um empreendedor de política, que desfruta de conexões políticas, conseguindo “‘amarrar’ os três fluxos, sempre atentos à abertura de janelas (Kingdon, 1984, apud Capella, 2006, pg. 97), possibilitando a inclusão de um problema na agenda governamental.

Entre o universo de opções para enfrentar o assunto, a extinção da isenção foi considerada uma possível alternativa, somada a mecanismos para aumentar a fiscalização sobre as remessas internacionais a fim de evitar práticas fraudulentas. A alternativa foi avaliada como viável, possibilitando tanto o enfrentamento ao problema quanto uma oportunidade de arrecadação para o governo – num contexto de busca por cumprir com o arcabouço fiscal. O governo, através da Receita Federal, tomou a decisão de que essa seria a política adotada. Porém, antes que fosse publicada uma norma para iniciar o processo de implementação das novas regras e do fim da isenção, foi feito o anúncio premeditado pelo secretário da RFB.

Antes que se prossiga com os efeitos do anúncio, cabe explicar que ao mesmo tempo em que o fim da isenção e as novas regras se enquadrem em uma nova política, também constitui a entrada da extinção de uma política, ou *policy termination*, dentro da agenda governamental (DeLeon, 1977; Souza e Secchi, 2015).

No entanto, a rápida mobilização popular contra a medida, motivada pela *policy image* que foi atribuída ao fim da isenção – percebida como aumento de impostos –, levou o governo a recalcular os custos da nova política. Levanta-se, portanto, a hipótese de que a forma como uma política é anunciada torna-se um dos fatores para seu sucesso, especialmente quando se trata de medidas que possam trazer “prejuízos” a certos grupos, como o público achou que ocorreria com o fim do benefício. Cabe destacar que, mesmo após o recuo do Executivo, e a criação do Programa Remessa Conforme, o setor do varejo

novamente utilizou de seu acesso a autoridades políticas para levar a demanda ao presidente da Câmara dos Deputados, que “patrocinou” a inclusão do tema dentro do Programa Mover, do governo.

Wlezien (2017) traz que “a *accountability* e o controle democráticos exigem que as pessoas estejam razoavelmente bem-informadas sobre o que os formuladores de políticas fazem. Considere que um público mal-informado é incapaz de responsabilizar os formuladores de políticas”. A partir disso, é possível complementar: públicos desinformados, isto é, expostos a informações falsas, distorcidas ou manipuladas, podem responsabilizar indevidamente os formuladores de política.

Conforme a conclusão com relação à cobertura da mídia, o caso evidencia falhas de articulação interna no governo, especialmente no que diz respeito à comunicação institucional. A ausência de coordenação entre a Receita Federal, a Casa Civil e a Secretaria de Comunicação Social (Secom) comprometeu a construção de uma narrativa inicial eficaz para justificar a proposta. Esse cenário aproxima-se do modelo da “lata de lixo” (Cohen, March e Olsen, 1972), no qual as decisões em contextos organizacionais complexos resultam da confluência aleatória de fluxos internos, e não de um planejamento racional articulado. O próprio reforço na estratégia comunicacional do governo, que intensificou a validação prévia da Secom e da Casa Civil (Terra, 2023)<sup>16</sup>, reforça a leitura de que, inicialmente, a medida foi anunciada de maneira descoordenada e tecnicamente isolada.

Essa lacuna comunicacional ganha ainda mais importância em um contexto marcado pela hiperconectividade. Como observa Zimmermann, professor da Universidade de São Paulo (USP), o governo precisa hoje considerar as possíveis repercussões digitais de suas ações antes de anunciá-las publicamente. A falta de domínio da linguagem das redes contribui para a proliferação de ruídos, especialmente em uma sociedade polarizada, em que pequenos erros podem amplificar desgastes institucionais. Nesse sentido, a internet desloca parte do controle sobre a agenda pública para fora do Estado, fazendo com que lideranças políticas tenham que reagir, em tempo real, às narrativas que ganham tração nas plataformas digitais (Metrópoles, 2025)<sup>17</sup>.

---

<sup>16</sup> Fonte: <https://www.terra.com.br/economia/ministro-de-lula-se-irrita-com-receita-apos-anuncio-sobre-compras-online-no-exterior,154eb4e308b3d48dce0b409a4af4c6f1raofn33p.html>. Acesso em 17 jun. 2025.

<sup>17</sup> Fonte: <https://www.metrópoles.com/brasil/governo-lula-se-enreda-em-nova-crise-com-ruído-em-torno-do-iof>. Acesso em 17 jun. 2025.

A estratégia política de manipulação de informações não é recente, mas ganhou nova dimensão com a facilidade de disseminação proporcionadas pelo meio digital. Nesse contexto, *fake news* ou mal-entendidos amplamente disseminados podem se tornaram um instrumento decisivo nas disputas do imaginário público. O caso analisado neste trabalho – assim como outros episódios semelhantes, como a reação à proposta de fiscalização do Pix no início de 2025, quando também houve um recuo pelo governo Lula –, levanta a hipótese de que fragilidades na forma como o Poder Público comunica suas ações podem abrir espaço para distorções. Grupos opositores, sobretudo em ambientes digitais, têm demonstrado aptidão para aproveitar essas brechas, contribuindo para a construção de *policy images* negativas que descredibilizam a ação estatal e desgastam a popularidade de governantes (Baumgartner e Jones, 1993).

No episódio analisado, a ampla circulação de informações sobre a proposta ocorreu majoritariamente por vias digitais, de acordo com o levantamento jornalístico empregado para este trabalho. A mídia tradicional atuou mais como reprodutora da reação social do que como instância mobilizadora. Ainda que se discuta se o engajamento nas redes foi espontâneo ou estimulado por mecanismos algorítmicos e estratégias de segmentação, as evidências apontam que a repercussão negativa teve impacto direto e causal sobre a decisão do governo.

A literatura sobre responsividade democrática reconhece a complexidade desse tipo de relação. Como argumenta Shapiro (2011), um dos dilemas das democracias contemporâneas é saber se líderes devem seguir a vontade do público ou exercer seu julgamento próprio, explicando por que o curso escolhido pode ser melhor do que o desejado pela maioria. No entanto, essa capacidade de persuasão depende da clareza e da credibilidade da comunicação governamental – justamente o ponto onde o caso aqui analisado falhou.

Em entrevista ao jornal O Globo, o presidente do Instituto Locomotiva de Pesquisa, Renato Meirelles, além de apontar erros na comunicação do governo com o anúncio da intenção de dar fim à isenção, também levanta um fato importante: conforme pesquisa do instituto, 53% dos eleitores, “aproximadamente 82,6 milhões, mais do que os



votos no presidente [Lula], já fizeram compras na AliExpress, Shein e Shopee. Então a medida tem um potencial grande de estrago a curto prazo para o governo” (2023)<sup>18</sup>.

Considerando as discussões apresentadas acima, ao aplicar o caso ao modelo de Kingdon (1984) à tentativa inicial de (i) criar uma política de fiscalização aduaneira e combate às fraudes nas remessas internacionais e (ii) extinguir a política de isenção, pode-se intuir inicialmente que os fluxos de “problemas”, de “soluções” e “político”, estão alinhados. No entanto, alguns fatores deixaram de ser considerados no processo de tomada de decisão do governo e do empreendedor da política (varejistas).

Primeiro, com o cenário polarizado que permeia o Brasil na atualidade, somado ao resultado da acirrada eleição de 2022, com Lula sendo eleito com apenas 5,23 pontos percentuais a mais que o ex-presidente Jair Bolsonaro – registrando a menor diferença percentual já registrada para com relação ao segundo colocado desde 1989 (Valor, 2022)<sup>19</sup> – erros políticos tornam-se muito mais custosos. O erro, no caso, pode ser atribuído à forma como foi anunciada a proposta, como trazido por Meirelles em sua entrevista (2023)<sup>20</sup>. Os ruídos imediatos levaram à, como levantado anteriormente, com base em Wlezien (2017), responsabilização indevida da política, uma vez que a opinião pública teve acesso inicial a informações incompletas e distorcidas.

Segundo, ao tratarmos a iniciativa como uma tentativa de extinguir uma política, os beneficiários dessa estrutura consolidada tendem a buscar a continuidade de seus benefícios (Zhang, 2009; Souza e Secchi, 2015). Nesse sentido, os consumidores dos grandes *marketplaces* asiáticos sentiram-se ameaçados e serviram como obstáculo ao avanço da proposta ao enquadrar-se como destinatários da política de isenção – apesar de, à época, não existir o benefício nas remessas de até 50 dólares enviadas por pessoas jurídicas, como já explicado.

Dito isso, conclui-se que o fluxo político não estava devidamente alinhado com os demais fluxos, e o governo não percebeu isso. A Figura 2 esquematiza o caso dentro do modelo de Kingdon, destacando os fatores no fluxo político que impossibilitaram o nascimento da política de fiscalização, ou a morte da isenção – pelo menos inicialmente.

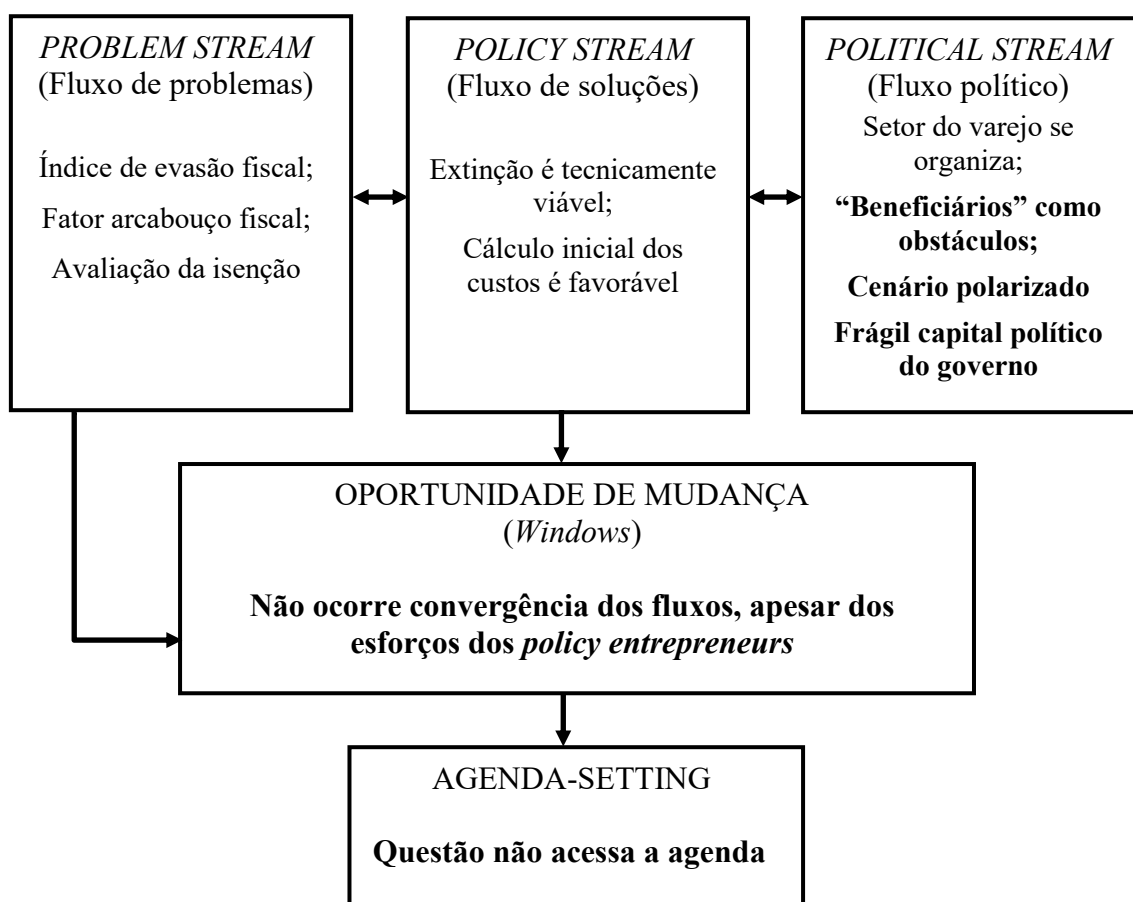
---

<sup>18</sup> Fonte: <https://oglobo.globo.com/economia/noticia/2023/04/comercio-eletronico-82-milhoes-ja-fizeram-compras-nas-plataformas-ali-express-shein-e-shopee.ghtml>

<sup>19</sup> Fonte: <https://valor.globo.com/politica/eleicoes-2022/noticia/2022/10/03/saiba-qual-foi-a-diferenca-de-votos-entre-o-pt-e-o-segundo-colocado-em-eleicoes-presidenciais.ghtml>

<sup>20</sup> Fonte: <https://oglobo.globo.com/economia/noticia/2023/04/comercio-eletronico-82-milhoes-ja-fizeram-compras-nas-plataformas-ali-express-shein-e-shopee.ghtml>

**Figura 3** – Caso da taxação das blusinhas aplicado ao modelo de Kingdon



Fonte: Elaborado pelo autor.

Com base no caso analisado, propõe-se, portanto, o conceito de “*backlash* da opinião pública”, para caracterizar uma espécie de mecanismo causal pelo qual reações negativas da população a uma iniciativa ou intenção que, por algum fator externo às demandas do público geral, já está presente na agenda governamental, desencadeiam mobilizações sociais que, intensificadas pela atuação das mídias, têm o potencial de reconfigurar o cálculo político do Executivo e conduzi-lo ao recuo. A partir do momento em que a sociedade toma conhecimento sobre a política pública, seja ela em estágio gestacional ou já em implementação, cria-se uma janela para a rápida difusão de informações e interpretações, sobretudo no ambiente digital.

Dependendo do teor da proposta e dos atores envolvidos, a *policy image* da iniciativa pode ser imediatamente associada a avaliações negativas. Nesse contexto, grupos de interesse, como exemplo de segmentos da sociedade que são, ou acreditam ser, destinatários de uma política ameaçada de descontinuidade (Zhang, 2009; Souza e Secchi,

2015), repercutem a indignações contra a medida do governo e, numa espécie de turbulência política (Margetts *et al.*, 2016), iniciam um processo de erosão da legitimidade da política e, por conseguinte, do governo. Em democracias marcadas pela polarização política, tais desgastes adquirem custos ainda mais elevados para os governantes, que passam a captar os sinais da opinião pública latente (Key Jr., 1961) e a ponderar, principalmente em termos de *accountability* eleitoral, entre manter ou reconfigurar suas iniciativas. Conclui-se que, nesses cenários, mediante repercussões públicas excessivamente onerosas tornam o recuo ou o redesenho da política as alternativas politicamente mais racionais para o Executivo – assemelhando-se, em certa medida, a uma versão ainda menos intencional do processo de tomada de decisão “*muddling through*” de Lindblom (1959).

Tanto o caso analisado quanto o conceito de *backlash* da opinião pública encontram respaldo no modelo termostático de Wlezien (1995; 2018), que destaca o ajuste das políticas governamentais em resposta aos sinais emitidos pela sociedade. Esse fenômeno contribui com a hipótese de que os cidadãos podem atuar como *veto players* informais, em diálogo com a teoria de Tsebelis (2001), detendo capacidade real de obstruir ou reverter decisões ao longo do ciclo de políticas públicas, exercendo influência especial no fluxo político do modelo dos Múltiplos Fluxos de Kingdon (1984). Tal dinâmica torna-se ainda mais relevante no contexto contemporâneo, caracterizado por intensa conectividade e rápida circulação de narrativas (Dahlgren *apud* Martino, 2014; Benkler *apud* Martino, 2014; Margetts *et al.*, 2016), em que a opinião pública se fortalece como força mobilizadora e condicionante da ação estatal.

No episódio da “taxação das blusinhas”, ao levar em consideração os desdobramentos posteriores ao recuo do Executivo, nota-se que, apesar da intensa reação pública negativa com relação à proposta de abolir a isenção, o Legislativo retomou a pauta e conseguiu aprovar as mudanças que, na prática, extinguiram a política. Esse desfecho aponta para uma diferença relevante na forma como esses dois Poderes respondem à opinião pública: enquanto o Executivo demonstrou maior sensibilidade ao *backlash*, o Legislativo revelou capacidade de avançar com a medida, mesmo diante de resistência popular.

Essa assimetria pode indicar uma diferença estrutural na forma como cada poder calcula seus custos políticos. No Executivo, as decisões tendem a estar mais diretamente expostas ao escrutínio imediato, o que exige reações rápidas e estratégias de contenção

de danos. Já no Legislativo, o processo de tramitação, o fracionamento da responsabilidade política e a maior autonomia individual dos parlamentares tornam a resposta à opinião pública menos direta. Essa hipótese também levanta questões sobre desigualdade de representação: o setor varejista, que atuou como empreendedor da proposta, conseguiu atingir seu objetivo mesmo após o veto informal exercido pela população. Isso ecoa os achados de Gilens e Page (2014, *apud* Wlezien, 2018, p. 410), segundo os quais, quando os interesses das elites econômicas divergem das preferências da maioria dos cidadãos, as elites geralmente prevalecem.

Apesar do potencial explicativo da hipótese de *backlash* da opinião pública, permanece o desafio de identificar com maior rigor os mecanismos causais que comprovam sua efetividade em diferentes contextos. Há casos em que nem mesmo questões de alta visibilidade geram respostas políticas proporcionais (Burstein, 2006, *apud* Shapiro, 2011; Barabas, 2007, *apud* Shapiro, 2011). A ausência de dados consistentes sobre opinião pública em alguns temas e a ocorrência de não-responsividade mesmo em pautas salientes indicam que outros fatores, como o grau de polarização ou o capital político do governo também influenciam o grau de reação da opinião pública e o cálculo de custos políticos de uma decisão.

Nesse sentido, aspectos como o nível de polarização da sociedade e a popularidade do governo de turno devem ser considerados como variáveis intervenientes na análise. Em cenários altamente polarizados, a resposta institucional à opinião pública tende a ser mais imprevisível, e o custo político de medidas impopulares pode variar conforme o alinhamento entre os atores políticos, os meios de comunicação, os grupos organizados da sociedade civil bem como a efetividade da comunicação organizacional do Poder Público.

## **6. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Ao investigar o ciclo de vida das políticas públicas, este trabalho se propôs a iluminar um de seus momentos mais decisivos e menos explorados: a sua morte. A análise do caso da "taxação das blusinhas" permitiu ir além da pergunta inicial sobre como entra na agenda governamental a intensão de extinguir uma política consolidada, como era isenção das remessas entre pessoas físicas de até 50 dólares, assim como por quais motivos um problema público não vinga durante todo o ciclo de políticas públicas. Ao

culminar na identificação e conceituação do “*backlash* da opinião pública” como um modelo para entender a capacidade da sociedade de vetar informalmente políticas governamentais, demonstrou-se que, em um cenário de alta conectividade digital, o cidadão adquire maior agência para exercer a soberania popular garantir sua representatividade efetiva na política, antes era exercida de forma mais limitada.

O estudo revelou, por meio do caso analisado, como a confluência entre uma comunicação governamental falha e a rápida circulação de uma narrativa negativa nas redes sociais foi capaz de gerar um custo político insustentável para o Poder Executivo, forçando-o a um recuo estratégico poucos dias após anunciar seus intenções. A aplicação do modelo de Kingdon (1984) ao episódio deixou claro que o “fluxo político” não estava alinhado, precisamente porque a reação dos “destinatários” da política – os milhões de consumidores – não foi devidamente ponderada no cálculo decisório inicial. Este achado reforça a tese de que a governabilidade no século XXI depende cada vez mais da capacidade estatal de antecipar e gerir as repercussões de suas ações no ambiente digital.

A pesquisa também expôs as nuances e os limites desse poder popular. O desfecho posterior do caso, com a aprovação de uma alíquota de 20% pelo Congresso Nacional, revelou uma notável assimetria na responsividade entre os Poderes. Enquanto o Executivo se mostrou imediatamente sensível ao *backlash*, o Legislativo demonstrou maior resiliência à pressão popular, refletindo uma estrutura de responsabilização política mais difusa e a maior influência de grupos de interesse organizados, como o setor varejista, cujas preferências prevaleceram no longo prazo. Essa constatação dialoga com a literatura sobre a desigualdade de representação, indicando que o veto popular pode ser contornado por vias institucionais.

Uma das dificuldades inerentes a análises sobre o impacto da opinião pública no processo decisório reside em isolar o impacto da reação popular de outras variáveis do jogo político. No entanto, o caso em tela se mostrou particularmente revelador pela rapidez e pela conexão direta entre a explosão do descontentamento popular nas redes sociais e a célere reversão da decisão governamental.

Com relação ao uso do estudo de caso único como metodologia, encontra-se limitações especialmente com relação à capacidade de generalização dos achados. A dependência da análise da cobertura midiática, ainda que parcialmente triangulada, oferece um retrato valioso, mas indireto, da opinião pública. Reconhecendo esses limites,

a principal contribuição desta pesquisa talvez seja oferecer um ponto de partida teórico e empírico para futuras investigações.

Como forma de futuramente aprofundar as ideias aqui exploradas, pode-se sugerir o método de rastreamento de processos (*process-tracing*) – primeiro para construir (*theory-building*) e depois para testar (*theory-testing*) um modelo causal do *backlash* da opinião pública – para justamente transformar a hipótese aqui levantada em uma teoria mais sólida. Além disso, a análise de outros casos de recuo governamental, como o da revogação da Instrução Normativa RFB nº 2.219, de 2024, que estendia as regras de fiscalização do método de pagamento Pix, é prevista como enriquecedora para validar e refinar as ideias que permeiam o *backlash*.

Em última análise, este trabalho conclui que ignorar a opinião pública como um ator estratégico no ciclo de políticas públicas é um erro que governos contemporâneos não podem mais se permitir. À medida em que as redes sociais se tornam cada dia influentes na percepção política dos cidadãos, o Poder Público precisa reforçar a atenção em relação a como são comunicadas as políticas públicas, com o principal objetivo de evitar a abertura de brechas para que o *backlash* da opinião pública trave sua governabilidade.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALLISON, Graham T. **The essence of decision**: explaining the Cuban Missile Crisis. Boston: Little, Brown and Company, 1971. 338 p.

BAUMGARTNER, Frank R.; JONES, Bryan D. **Agendas and instability in American politics**. Chicago: University of Chicago Press, 1993. 298 p.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. **Formulação de Políticas Públicas**. Brasília, DF: Enap, 2018. 152 p.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. BIB - **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, São Paulo, n. 61, p. 25-52, 1. sem. 2006.

CERON, Andrea; NEGRI, Fedra. The “Social side” of public policy: Monitoring online public opinion and its mobilization during the policy cycle. **Policy & Internet**, [s. l.], v. 8, n. 2, p. 131-147, 2016. DOI: 10.1002/poi3.117.

COBB, Roger W.; ELDER, Charles D. **Participation in American politics: the dynamics of agenda-building**. Boston: Allyn and Bacon, 1972. 182 p.

COHEN, Michael D.; MARCH, James G.; OLSEN, Johan P. A Garbage Can Model of Organizational Choice. **Administrative Science Quarterly**, [s. l.], v. 17, n. 1, p. 1-25, mar. 1972. DOI: 10.2307/2392088.

DAHL, Robert A. **Who governs?** Democracy and power in an American city. New Haven: Yale University Press, 1961. 355 p.

DANIELS, Mark R. **Terminating public programs**: an American political paradox. New York: M.E. Sharpe, 1997. 128 p.

DELEON, Peter. **Public policy termination**: an end and a beginning. Santa Monica, CA: RAND Corporation, 1977. 38 p. (RAND Paper Series, P-5827).

DELEON, Peter. Policy Evaluation and Program Termination. **Policy Studies Review**, [s. l.], v. 2, n. 4, p. 631-647, maio 1983.

DYE, Thomas R. **Understanding public policy**. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1972. 305 p.

ENTMAN, Robert M. Framing: toward clarification of a fractured paradigm. **Journal of Communication**, [s. l.], v. 43, n. 4, p. 51-58, dez. 1993. DOI: 10.1111/j.1460-2466.1993.tb01304.x.

GORMLEY JR., William T. Regulatory issue networks in a federal system. **Polity**, [s. l.], v. 18, n. 4, p. 595-620, 1986. DOI: 10.2307/3234821.

HABERMAS, Jürgen. **Consciência moral e agir comunicativo**. Tradução de Guido de Almeida. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1989.

HOGWOOD, Brian W.; GUNN, Lewis A. **Policy analysis for the real world**. New York: Oxford University Press, 1984. 289 p.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M. **Studying public policy: policy cycles and policy subsystems**. 2. ed. Don Mills, Ontario: Oxford University Press, 2003. 311 p.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M.; PERL, Anthony. **Política pública, seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integradora**. Tradução técnica de Francisco G. Heidemann. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

JENSEN, Michael C.; MECKLING, William H. Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure. **Journal of Financial Economics**, [s. l.], v. 3, n. 4, p. 305-360, out. 1976. DOI: 10.1016/0304-405X(76)90026-X.

KEY, V. O. **Public opinion and American democracy**. New York: Knopf, 1961. 566 p.

KINGDON, John W. **Agendas, alternatives, and public policies**. Boston: Little, Brown, 1984. 250 p.

LINDBLOM, Charles E. The science of “Muddling Through.” **Public Administration Review**, [s. l.], v. 19, n. 2, p. 79-88, 1959. DOI: 10.2307/973677.

MACHADO, Marcela; BARBABELA E OLIVEIRA, Eduardo de Figueiredo Santos. A eleição é notícia: uma análise do discurso da mídia no pleito presidencial de 2010 no Brasil. In: ANQUETIL, Mathilde et al. (org.). **I linguaggi della comunicazione politica: tra globalizzazione e frontiere linguistiche**. Padova: CLEUP, 2020. p. 249-268.

MARTINO, Luis Mauro Sá. **Teoria das Mídias Digitais: linguagens, ambientes e redes**. Petrópolis: Vozes, 2014.

MARTINO, Luis Mauro Sá; MARQUES, Angela Cristina Salgueiro. O conceito de opinião pública na teoria da comunicação: genealogias e modos de abordagem. **Organicom**, São Paulo, v. 17, n. 33, p. 62-79, 2020. DOI: 10.11606/issn.2176-6244.organicom.2020.173820.

MCCOMBS, Maxwell E.; SHAW, Donald L. The Agenda-Setting Function of Mass Media. **Public Opinion Quarterly**, [s. l.], v. 36, n. 2, p. 176-187, 1972. DOI: 10.1086/267990.

SANDES-FREITAS, Vitor Eduardo Veras de; FREITAS, John dos Santos. Estudo de caso em Ciência Política: teoria e aplicação. In: SAMPAIO, Rafael Cardoso; PAULA, Carolina de (org.). **Manual de introdução às técnicas de pesquisa em Ciência Política**. Brasília, DF: Enap, 2024.



SHAPIRO, Robert Y. Public Opinion and American Democracy. **Public Opinion Quarterly**, [s. l.], v. 75, n. 5, p. 982-1017, 2011. DOI: 10.1093/poq/nfr053.

SOUZA, Yuri Hiran de; SECCHI, Leonardo. Extinção de políticas públicas: síntese teórica sobre a fase esquecida do policy cycle. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, São Paulo, v. 20, n. 66, 2015. DOI: 10.1590/1982-53832015v20n6600.

TSEBELIS, George; GARRETT, Geoffrey. The institutional foundations of intergovernmentalism and supranationalism in the European Union. **International Organization**, [s. l.], v. 55, n. 2, p. 357-390, 2001. DOI: 10.1162/00208180151140603.

VIEIRA, Aiane de Oliveira; SELEGHIM, Ariane Dantas. Populismo, governabilidade e opinião pública: Uma análise da influência das mídias digitais no processo decisório presidencial. **Revista Agenda Política**, [s. l.], v. 8, n. 2, p. 163-186, 2022. DOI: 10.36925/2447-4980.2021v8n2.p163-186.

WLEZIEN, Christopher. The Public as Thermostat: Dynamics of Preferences for Spending. **American Journal of Political Science**, [s. l.], v. 39, n. 4, p. 981-1000, nov. 1995. DOI: 10.2307/2111669.

WLEZIEN, Christopher. The thermostatic model: the public, policy, and politics. In: FISHER, Justin et al. (ed.). **The Routledge Handbook of Elections**, Voting Behavior and Public Opinion. London: Routledge, 2018.

ZHANG, Lizhen. Study on Obstacles to Policy Termination. **Journal of Politics and Law**, [s. l.], v. 2, n. 4, p. 98-101, 2009. DOI: 10.5539/jpl.v2n4p98.

## APÊNDICE

### Apêndice A – Caracterização do conteúdo jornalístico sobre a “Taxação das Blusinhas” (11 a 19 de abril de 2023)

| Data       | Veículo                              | Tom      | Enfoque                | Repercussão                    |
|------------|--------------------------------------|----------|------------------------|--------------------------------|
| 12/04/2023 | <a href="#">Folha de SP - pg 22</a>  | Positivo | Explicativo            | Sem menção                     |
| 13/04/2023 | <a href="#">Estadão - pg 5</a>       | Neutro   | Não explicativo        | Sem menção                     |
| 13/04/2023 | <a href="#">O Globo - Capa</a>       | Positivo | Explicativo            | Repercussão negativa           |
| 13/04/2023 | <a href="#">Folha de SP - pg 26</a>  | Neutro   | Explicativo            | Repercussão negativa           |
| 14/04/2023 | <a href="#">O Globo - Capa</a>       | Negativo | Enquadramento negativo | Repercussão negativa           |
| 14/04/2023 | <a href="#">O Globo - pg 2</a>       | Negativo | Comunicação do governo | Ruído                          |
| 14/04/2023 | <a href="#">O Globo - pg 3</a>       | Negativo | Enquadramento negativo | Ruído                          |
| 14/04/2023 | <a href="#">O Globo - pg 8</a>       | Neutro   | Comunicação do governo | Repercussão negativa           |
| 14/04/2023 | <a href="#">O Globo - pg 14</a>      | Neutro   | Explicativo            | Repercussão negativa           |
| 14/04/2023 | <a href="#">O Globo - pg 15</a>      | Neutro   | Explicativo            | Sem menção                     |
| 14/04/2023 | <a href="#">Folha de SP - pg 18</a>  | Neutro   | Relações partidárias   | Possível repercussão eleitoral |
| 15/04/2023 | <a href="#">O Globo - Pg 2</a>       | Negativo | Técnico                | Sem menção                     |
| 15/04/2023 | <a href="#">O Globo - Pg 15</a>      | Positivo | Comunicação do governo | Possível repercussão eleitoral |
| 15/04/2023 | <a href="#">O Globo - Pg 15</a>      | Neutro   | Explicativo            | Sem menção                     |
| 15/04/2023 | <a href="#">O Globo - Pg 15</a>      | Negativo | Redes sociais          | Repercussão negativa           |
| 16/04/2023 | <a href="#">Folha de SP - pg 4</a>   | Neutro   | Explicativo            | Sem menção                     |
| 17/04/2023 | <a href="#">O Globo - Pg 6</a>       | Neutro   | Explicativo            | Ruído                          |
| 17/04/2023 | <a href="#">Folha de SP - pg 14</a>  | Positivo | Opinião                | Grande debate                  |
| 17/04/2023 | <a href="#">Folha de SP - pg 17</a>  | Neutro   | Técnico                | Sem menção                     |
| 18/04/2023 | <a href="#">Estadão - pg 22</a>      | Negativo | Enquadramento negativo | Sem menção                     |
| 18/04/2023 | <a href="#">O Globo - pg 3</a>       | Negativo | Técnico                | Sem menção                     |
| 19/04/2023 | <a href="#">Estadão - pg 24</a>      | Positivo | Relação causal - Recuo | Repercussão negativa           |
| 19/04/2023 | <a href="#">O Globo - pg. 13</a>     | Neutro   | Relação causal - Recuo | Redes sociais                  |
| 19/04/2023 | <a href="#">O Globo - pg. 13</a>     | Neutro   | Explicativo            | Redes sociais                  |
| 19/04/2023 | <a href="#">Folha de SP - Capa</a>   | Neutro   | Explicativo            | Repercussão negativa           |
| 19/04/2023 | <a href="#">Folha de SP - pg. 22</a> | Neutro   | Relação causal - Recuo | Repercussão negativa           |