

# **Cão que ladra também morde? Produção legislativa e estratégias de resistência no Governo Bolsonaro**

Fernanda Machiaveli Morão de Oliveira

Doutoranda do Programa de Ciência Política da Universidade de São Paulo

Pedro Henrique Reis Pereira

Mestrando do Programa de Ciência Política da Universidade de São Paulo

Trabalho preparado para apresentação no XII Seminário Discente da Pós-Graduação em Ciência Política da USP, de 26 a 30 de setembro de 2022

São Paulo  
2022

## **Resumo**

Em 2018, Jair Messias Bolsonaro se elegeu presidente com uma plataforma política baseada na promoção de valores conservadores no que tange aos costumes e uma agenda ultraliberal no âmbito da economia. A partir da aliança com evangélicos, ruralistas, militares, corporações policiais, indústria armamentista, setor financeiro e empresariado, Bolsonaro conseguiu alçar a extrema-direita ao Poder. Contando com uma bancada conservadora ampliada no Congresso e amplos poderes legislativos, seria esperado que sua agenda houvesse sido apresentada e aprovada. Entretanto, não foi exatamente isso que aconteceu. O presente artigo é um primeiro esforço para investigar em que medida Bolsonaro conseguiu de fato avançar sua agenda no Congresso e, assim, incorporar suas ideias no ordenamento jurídico brasileiro. Destarte, analisa-se como as propostas do programa da candidatura Bolsonaro se traduziram em proposições legislativas. Apesar do intensivo uso de instrumentos unilaterais, houve um fracasso quantitativo na promoção da sua agenda, com as menores taxas de sucesso e dominância em relação a Projetos de Lei Ordinária e Medidas Provisórias da Nova República. Na sequência, investiga-se quais temas conseguiram avançar no Congresso e quais as estratégias usadas pelos grupos organizados para evitar a aprovação da agenda de governo. Os resultados mostram que as propostas liberais da pauta econômica obtiveram maior êxito, porém tanto essas propostas quanto as relacionadas ao meio ambiente, segurança pública e direitos humanos sofreram significativas resistências de grupos opositoristas, os quais mobilizaram instrumentos legislativos e judiciais para barrar o avanço da agenda do governo. A análise de casos das agendas na área ambiental e de direitos e garantias aponta que, na ausência de uma coalizão organizada em bases partidárias, foi possível evitar mudanças significativas na legislação. As estratégias de resistência envolveram a construção de coalizão de defesas, a mobilização de redes e a atuação em múltiplas arenas. Por fim, apresentaremos nossas considerações finais e a agenda de pesquisa pendente.

## **Introdução**

Em novembro de 2018, Jair Messias Bolsonaro foi eleito Presidente da República com 55% dos votos válidos contra o candidato do PT, Fernando Haddad. Filiado à época ao PSL, Bolsonaro se elegeu com uma plataforma política baseada na promoção de valores conservadores no que tange aos costumes e uma agenda ultraliberal no âmbito da economia.

Seu discurso de campanha reunia críticas às políticas de direitos humanos e proteção do meio ambiente; ataques a políticas de promoção de direitos de grupos minoritários, como indígenas, LGBTQIA+, mulheres e negros; propostas pró-armamentistas, pró-agronegócio e pró-endurecimento penal; e uma agenda liberal na economia, que envolvia redução do papel do Estado, privatizações, descentralização e desburocratização. Apropriando-se do anseio popular anticorrupção e antipetista, mobilizado pela Operação Lava Jato, Bolsonaro apresentou-se como candidato antissistema, um combatente da política tradicional, que iria enfrentar a elite corrupta, representada pelos políticos, especialmente os de esquerda.

Entre outros fatores, o êxito da candidatura de Bolsonaro esteve ancorado também na aliança com relevantes grupos de interesse de base conservadora, como evangélicos, ruralistas, militares, corporações policiais, indústria armamentista, além de grupos ideológicos de extrema-direita. Aos aliados tradicionais de Bolsonaro, como as Bancadas da Bala, do Boi e da Bíblia, somaram-se setores importantes do empresariado e do mercado financeiro, mobilizados por Paulo Guedes, seu apoiador e futuro Ministro da Fazenda. As propostas trazidas por esses grupos foram incorporadas ao programa de governo de Bolsonaro, especialmente no que se refere à agenda conservadora dos costumes, da segurança pública e da educação; à agenda liberal na área trabalhista, econômica e sobre o papel do Estado; e à agenda rural, de desregulamentação e desmonte do sistema de proteção ambiental.

Passados quase 4 anos do início de seu mandato, às véspera das eleições de 2022, faz sentido investigar de forma sistemática o impacto do governo Bolsonaro em cada uma dessas agendas. Quanto do programa de governo da candidatura Bolsonaro de fato se traduziu em proposições? Quantas dessas proposições avançaram no Congresso e se converteram em leis? Quais os instrumentos normativos utilizados para implementar a agenda do governo? Como os grupos organizados de oposição ao governo se organizaram e agiram para evitar retrocessos em suas pautas?

Partindo da premissa de que o Presidente brasileiro é um dos mais poderosos do mundo, seria consistente esperar que Bolsonaro houvesse impulsionado sua agenda no Congresso, promovendo significativas alterações no ordenamento jurídico brasileiro. De fato, o presidente conta com amplos poderes legislativos, como a edição de medidas provisórias com força de lei, a possibilidade de pedir urgência para suas propostas, a faculdade de editar decretos infralegais regulamentando as leis no plano federal, entre tantos outros.

Mas será que cão que ladra realmente morde? Dentro de uma agenda maior, o presente trabalho é um primeiro esforço para investigar em que medida Bolsonaro conseguiu

pautar sua agenda no Congresso, aprovar suas propostas e, assim, incorporar as ideias do seu plano de governo no ordenamento jurídico brasileiro. Além disso, é o início de uma investigação sobre as estratégias de resistência mobilizadas por grupos de oposição para evitar o avanço da agenda legislativa do governo.

Neste trabalho, analisamos a produção legislativa do governo Bolsonaro e a taxa de sucesso obtida na aprovação das suas proposições legislativas em comparação com governos anteriores. Além disso, nos debruçamos sobre o conteúdo de todas as medidas provisórias editadas, com suas respectivas exposições de motivos, identificando seus temas, objetivos e setores da sociedade que ganharam e perderam com as medidas. Dedicamos atenção especial para a tramitação das medidas provisórias que não foram convertidas em lei, para tentar entender o contexto de sua rejeição.

A partir do mapeamento das temáticas das MPs rejeitadas, investigamos nos arquivos da Câmara, Senado e sites especializados as proposições de interesse dos grupos da base bolsonarista e de oposição, com vistas a identificar disputas relevantes em torno da agenda no Congresso. Optamos por concentrar a pesquisa em duas principais disputas: as travadas entre os grupos organizados que atuam na defesa de direitos humanos contra a agenda armamentista e de endurecimento penal; e a disputa entre os grupos ambientalistas e ruralistas em torno da agenda de proteção ambiental. Com base nesse material, fizemos nossas primeiras análises sobre as estratégias de resistência dos grupos da sociedade civil de oposição, buscando estimar o quanto foram bem sucedidos em seus esforços.

Os achados permitem dizer que Bolsonaro buscou implementar sua agenda, usando especialmente os instrumentos unilaterais a sua disposição, como medidas provisórias e decretos. Entretanto, a ausência de uma coalizão de governo com base partidária nos primeiros anos; a suspensão dos mecanismos de coordenação política; o pouco debate e aceitação dentro das comunidades de políticas públicas das propostas apresentadas; e a ação dos atores de oposição na arena do Judiciário levou a menor taxa de sucesso na aprovação de propostas da história da Nova República. Bolsonaro não conseguiu converter boa parte das suas propostas em lei. Suas taxas de sucesso ficaram em 54% para MPs e 17% para os PLs.

Ao contrário do esperado, grupos de defesa do meio ambiente e dos direitos humanos obtiveram relevantes êxitos na tentativa de evitar o avanço das agendas que promoviam o desmatamento e a redução de direitos e garantias. Tais grupos passaram a atuar em diferentes arenas a partir da formação de coalizões de defesa, articulando um número expressivo de organizações em redes de advocacy. Além de mobilizarem os parlamentares, as organizações da sociedade civil engajaram a imprensa, artistas e influenciadores digitais, realizaram campanhas digitais e passaram a fazer o enfrentamento ao governo na arena judicial, mobilizando o poder de veto do STF para obter significativas vitórias. Um cordão de contenção foi formado, restringindo significativamente o desmonte às normas infralegais.

Nas próximas seções, percorreremos o seguinte trajeto: em primeiro lugar, vamos revisitar as teorias que tratam do processo de formação da agenda na produção de políticas públicas e a literatura que trata especificamente sobre os poderes de agenda do Presidente. Na

sequência vamos analisar a produção legislativa do Governo Bolsonaro e sua taxa de sucesso em converter suas propostas em legislação. Na sequência, analisaremos o conteúdo das medidas provisórias editadas, identificando os temas da agenda do governo e a aceitabilidade das propostas. Na sequência, vamos analisar casos de embate em torno de MPs e projetos de lei nas áreas de direitos humanos e ambiental. Com base nos casos, busca-se identificar padrões de atuação que dificultaram os avanços na agenda de governo. Por fim, apresentaremos nossas considerações finais e a agenda de pesquisa pendente.

### **Formação da agenda: coalizões de defesa e poderes institucionais do Presidente.**

A formação da agenda é o processo por meio do qual são selecionados os temas que serão objeto de atenção dos tomadores de decisão em um determinado momento. Na literatura, vários modelos de análise buscam explicar como esse processo ocorre, quem são os atores que influenciam na definição da agenda e como as políticas públicas mudam. Os modelos de de Múltiplos Fluxos de Kingdon (1984), o Advocacy Coalition Framework (ACF), de Jenkins-Smith e Paul Sabatier (1988) e a Teoria do Equilíbrio Interrompido, desenvolvida por Frank R. Baumgartner e Bryan D. Jones (1993) demonstram que, em geral, a formação da agenda não é um processo racional, incremental ou linear. Ao contrário, mudanças na agenda ocorrem de forma súbita e rápida em determinados contextos, a partir da ação de atores interessados em reenquadrar a percepção dos problemas e propor soluções mais próximas das suas preferências ou crenças.

Cada um a seu modo, esses modelos destacam, além do papel dos atores políticos “visíveis” como Presidente e parlamentares, atores invisíveis que atuam nas comunidades ou subsistemas de políticas públicas, tais como representantes de grupos de interesse, ativistas, especialistas, burocratas de carreira e pesquisadores (KINGDON, 1984; JENKINS-SMITH et al, 2017). Nesta seção, vamos revisitar parte das teorias do campo, buscando, levantar hipóteses para a nossa pesquisa.

Em seu livro *Agenda, Alternatives and Public Policies*, John Kingdon (1984), elabora o Modelo de Múltiplos Fluxos. Partindo da premissa de que os tomadores de decisão não conseguem se concentrar e decidir sobre todos os temas relevantes em um determinado momento, Kingdon estuda como determinados problemas são priorizados e como determinadas alternativas são escolhidas e de fato convertidas em políticas públicas.

O autor mapeia três fluxos com dinâmicas independentes que influenciam esse processo: o fluxo dos problemas, em que determinadas situações sociais passam a ser reconhecidas como problemas que merecem resposta do Poder Público; o fluxo das soluções, em que atores invisíveis de uma comunidade de política geram e selecionam alternativas; e o fluxo da política, em que mudanças de contexto, como transições de governo, resultados eleitorais, campanhas de grupos de interesse ou alterações no “humor nacional” afetam a receptividade dos temas pelos tomadores de decisão. A entrada de temas na agenda depende da junção desses três fluxos em momentos de abertura das janelas de política (*policy windows*).

Quem realiza essa junção entre os três fluxos são os empreendedores de políticas, atores dispostos a investir recursos para impulsionar suas políticas de preferência. Eles podem atuar em diferentes momentos no processo de formação da agenda e definição de alternativas: produzem e divulgam dados e pressionam para definição de um problema; atuam no processo de formulação e amaciamento das alternativas, buscando criar consenso dentro das comunidades de especialistas em torno de determinadas propostas; e aparecem com as soluções mais amadurecidas quando janelas de política estão abertas, fazendo a junção entre os três fluxos de forma a inserir um tema na agenda de decisões.

Com base nesse modelo, seria esperado que grupos de interesse que se organizam em torno das pautas conservadoras tenham empreendido esforços para pautar suas propostas e influenciar o desenho das políticas tanto nos órgãos do Executivo quanto no Congresso Nacional. Aproveitando a janela aberta pela mudança de governo e pela formação de uma nova coalizão de apoio, tais grupos podem ter atuado como empreendedores tentando unir os fluxos para garantir a promoção dos interesses defendidos. A questão aqui é saber quanto dessas ideias estavam prontas para serem convertidas em alternativas de solução, com viabilidade técnica, aceitação pelas comunidades de especialistas e aceitabilidade pelos políticos.

Nesse sentido, o modelo de Coalizões de Defesa é muito elucidativo (JENKINS-SMITH et al, 2017). Desenvolvido por Sabatier e Jenkins-Smith no final da década de 1980 para lidar com problemas complexos, o modelo de Coalizões de Defesa compreende as políticas públicas não como ações ou inações do governo que ocorrem dentro de um ciclo de etapas sucessivas, mas como traduções de um sistema de crenças em objetivos, regras, incentivos, sanções, subsídios, taxas e outros instrumentos regulatórios de uma determinada política pública. Ou seja, refletem crenças compartilhadas por um conjunto de atores no interior de um subsistema de políticas públicas.

Ao contrário da concepção de comunidade de políticas do Kingdon, o modelo de Coalizões de Defesa foca nas disputas internas ao subsistema de políticas públicas. Para o modelo, dentro de cada subsistema há pelo menos duas coalizões de defesa adversárias. Na definição original, as coalizões de defesa são definidas por atores que compartilham um núcleo de crenças sobre políticas e que coordenam suas ações de uma maneira não trivial para influenciar um subsistema de políticas públicas. As coalizões usam diversas estratégias para influenciar as decisões das autoridades governamentais que afetam as regras institucionais, produtos e resultados das políticas públicas.

A regra geral é que mudanças no sistema de crenças centrais de uma determinada coalizão são difíceis de acontecer dentro de uma década<sup>1</sup>. Dadas as tendências individuais de manutenção das crenças nucleares, mudanças nos atributos centrais de um programa não irão

---

<sup>1</sup> O modelo conceitua três camadas hierárquicas de crenças, com maior ou menor espaço para mudança. No nível mais interno estão as crenças centrais profundas#, que são, em grande parte, produto da socialização infantil e, portanto, muito difíceis de mudar e refletem nossos valores. Uma segunda camada são as crenças sobre políticas, que traduzem as crenças centrais profundas em convicções sobre políticas públicas. Em torno delas, são definidas as clivagens que dividem as coalizões. Por isso são descritas como a “cola” que mantém as coalizões unidas. A terceira camada consiste nas crenças secundárias sobre as políticas. Elas refletem um outro nível de disputa mais técnica e instrumental. Porque as crenças secundárias são mais restritas em escopo, mudá-las requer menos evidências e menos acordos entre atores do subsistema.

ocorrer, enquanto a coalizão de defesa que o suporta permanecer no poder naquela jurisdição, a menos quando a mudança é imposta por uma jurisdição superior. Assim, mudanças nas políticas públicas ocorrem principalmente por meio da aprendizagem orientada para a política, no caso de mudanças técnicas e instrumentais, e ou por perturbações externas<sup>2</sup>, com consequente alteração da coalizão predominante no subsistema.

Com base nesse modelo analítico, podemos esperar o embate em torno das crenças sobre as políticas e sobre os caminhos para implementá-las tenha se acirrado, na medida em que as mudanças na composição do governo e de sua base de apoio criaram oportunidades a serem exploradas nas disputas internas das coalizões. Nesse sentido, esperamos que não só os grupos de interesse de matriz conservadora tenham se organizado para promover suas políticas de interesse, mas que também os grupos com visões progressistas mobilizem suas coalizões de defesa para resistir às mudanças, investindo os recursos à sua disposição. Além disso, é possível que uma crise da amplitude da pandemia de Covid-19 tenha sido explorada pelas coalizões para enquadrar os problemas e apresentar suas soluções de preferência.

Entretanto, a estabilidade de alguns parâmetros define também constrangimentos dentro dos quais as coalizões irão operar. No caso, as mudanças de governo não alteraram as características do sistema político e seus pontos de veto, permitindo que os grupos travassem as disputas em mais de uma arena, a partir da mobilização dos recursos disponíveis para conter a agenda do governo.

De forma complementar, o Modelo do Equilíbrio Pontuado, desenvolvido por Baumgartner, Jones e Mortensen (1993) busca explicar padrões de estabilidade e mudança nas políticas públicas. A dinâmica das políticas públicas é caracterizada por longos períodos de estabilidade, em que ocorrem apenas mudanças incrementais. Entretanto, eventualmente, esse equilíbrio é interrompido por choques externos, resultando em mudanças de larga escala, chamadas por pontuações ou interrupções. Nos períodos de estabilidade, os monopólios políticos são reforçados por meio de feedbacks negativos, que reforçam o *status quo*. No entanto, quando ocorre uma alteração na imagem da política, a legitimidade de um subsistema para conduzir determinado tema fica comprometida, quebrando o monopólio conquistado e transferindo o tema do subsistema para a macropolítica. Os feedbacks positivos na macropolítica podem então provocar mudanças em larga escala.

Felipe Brasil e coautores (2020) aplicam a Teoria do Equilíbrio Pontuado ao caso brasileiro, analisando os temas que concentraram a atenção dos atores durante os governos Lula e Dilma. Para a análise, os autores consideraram como indicadores da agenda as mensagens presidenciais ao Congresso, os discursos de posse, as medidas provisórias

---

<sup>2</sup> As perturbações externas podem alterar padrões estáveis, como regras constitucionais, que influenciam a estrutura de oportunidades da coalizão no longo prazo; ou alterar padrões dinâmicos, como mudanças em coalizões de governo ou nas condições socioeconômicas do País, que incidem sobre os recursos e constrangimentos disponíveis para os atores do subsistema no curto prazo. Ou seja, produzem oportunidades para as coalizões explorarem em suas disputas internas. Há ainda eventos como crises, perturbações, choques externos fora do controle dos participantes do subsistema que podem mudar a agenda política, capturar a atenção dos tomadores de decisão ou provocar redistribuição dos recursos de poder da coalizão. Tais contextos podem ser explorados por coalizões minoritárias na disputa, as quais podem mobilizar outros atores ou chamar a atenção para seus caminhos favoritos de solução, substituindo a coalizão majoritária.

endereçadas pelo executivo, as publicações legislativas e os dados de opinião pública. O que se encontra nesse período é uma variação menor entre as temáticas centrais da agenda, visto que ambos os governos foram compostos por coalizões partidárias semelhantes.

Entretanto, com base no modelo, seria razoável esperar que, com uma mudança tão drástica nas coalizões de governo, também fossem identificadas mudanças significativas nas temáticas da agenda na macropolítica, com aumento de propostas em torno de determinados assuntos. É provável que diversos temas tenham emergido dos subsistemas para a macropolítica, a partir de mudanças na imagem da política. Ademais, a crise de Covid-19 abriu espaço para a ocorrência de significativas mudanças na agenda governamental. Nesse sentido, vamos buscar identificar tanto os temas quanto a intensidade de sua presença na agenda do Executivo.

Inspirada na pesquisa de Felipe Brasil e coautores (2020), nosso objetivo é identificar a agenda do governo Bolsonaro. Mas, por uma questão de limitação de tempo, nesse primeiro momento, estamos considerando como agenda do Presidente somente o Plano de Governo e as Medidas Provisórias editadas. Entende-se que o Plano de Governo apresenta a visão da candidatura Bolsonaro sobre o conjunto de problemas prioritários, além das crenças e imagens de solução em torno deles. E as MPs refletem o conjunto das prioridades da agenda do Presidente, visto que sua edição pressupõe a relevância da matéria e elas entram em vigor imediatamente.

Por fim, vamos adentrar no modelo de análise neo-institucionalista e seu acúmulo acerca das relações Executivo e Legislativo no Brasil. A extensa pesquisa realizada nas décadas de 1990 e 2000 demonstrou que o Presidente brasileiro é um dos mais poderosos do Mundo (MAINWARING e SHUGART, 1997). Ao contrário dos prognósticos pessimistas logo após a promulgação da Constituição de 1988, nosso sistema político não nos conduziu à paralisia decisória. Apesar dos múltiplos pontos de veto, ao longo dos anos, diversas reformas propostas pelo Executivo foram aprovadas no Congresso Nacional (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999 e 2006).

De fato, havia uma característica que nos diferenciava do tipo ideal de democracia consensual de Lijphart (2003): o Poder Executivo preponderava na produção legislativa. Entre os governos de Sarney e Lula, 85,6% das leis aprovadas foram de autoria do Poder Executivo e 70,7% das propostas enviadas ao Congresso pelos Presidentes foram convertidas em lei<sup>3</sup> (LIMONGI, 2006). Assim como líderes políticos de outras democracias, o Presidente brasileiro teria recursos institucionais suficientes para compor uma coalizão partidária majoritária, na medida em que compartilha seu poder com os partidos aliados, por meio da distribuição de pastas ministeriais (LIMONGI, 2006; AMORIM NETO, 2000). Seus poderes de agenda e a centralização dos trabalhos em um pequeno grupo de parlamentares reduziriam os custos de transação e incentivariam a cooperação em torno de uma agenda comum (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999 e 2006).

---

<sup>3</sup> Estudos apontam para alterações na capacidade dos Presidentes de controlar a agenda do Congresso e sugerem a redução da dominância do Executivo sobre o processo legislativo (ALMEIDA, 2015).

Com base nesse diagnóstico, seria de se esperar que Bolsonaro tivesse conseguido aprovar grande parte de sua agenda. Pertencente ao partido que fez a segunda maior bancada na Câmara dos Deputados e com uma maioria de centro-direita no Congresso, o Presidente poderia mobilizar seu poder de agenda para garantir maioria em torno de suas propostas. Nesse contexto, seria difícil esperar que coalizões contrárias à agenda bolsonarista, como defensores dos direitos humanos e ambientalistas, conseguissem fazer frente a um Presidente com tantos recursos institucionais.

Entretanto, não foi exatamente assim que aconteceu. Na próxima seção, apresentaremos análises iniciais da produção legislativa do Governo Bolsonaro e tentaremos identificar os temas da sua agenda e os instrumentos utilizados para impulsioná-la.

### **A Agenda e a produção Legislativa no Governo Bolsonaro**

Intitulado “O Caminho da Prosperidade”<sup>4</sup>, o programa de governo da candidatura Bolsonaro, apresentado ao TSE em 2018, deixava clara a agenda do seu governo. Com um discurso populista - que invoca a defesa do povo contra as “oligarquias corruptas”, unidas com “o marxismo cultural e suas derivações como o gramscismo” “para minar os valores da Nação e da família brasileira” - Bolsonaro apresentava uma agenda conservadora na questão dos costumes e ultra-liberal no que tange à economia, o que ele chamou de “um governo liberal democrata”.

As propostas apresentadas envolviam alterações profundas no ordenamento jurídico e nas políticas públicas em curso, formuladas e aperfeiçoadas ao longo dos 30 anos da Constituição. Com base no programa, a primeira questão que buscamos identificar foi como Bolsonaro traduziu suas propostas de campanha em proposições normativas para implementar a agenda apresentada e quais instrumentos utilizou.

O Executivo dispõe de quatro instrumentos principais para tentar aproximar os resultados do jogo de seus pontos ideais: as emendas constitucionais, os projetos de lei, as medidas provisórias e os decretos infralegais. A estratégia política do Executivo passa pela definição de qual instrumento será utilizado a partir de uma análise do contexto político (HOWELL, 2003), custos de transação envolvidos e tempo necessário para tramitação.

Um dos instrumentos mais poderosos à disposição do Presidente são as medidas provisórias. Propostas enviadas por meio de medida provisória entram em vigor desde sua edição, alterando imediatamente o status quo, o que aumenta sobremaneira o custo de rejeição das proposições pelo Congresso Nacional e altera o cálculo dos atores políticos (FIGUEIREDO E LIMONGI, 1995; OLIVEIRA, F. 2009). Desde 2001, quando foi promulgada a emenda constitucional 32, as medidas provisórias passaram a ter prazo de 120

---

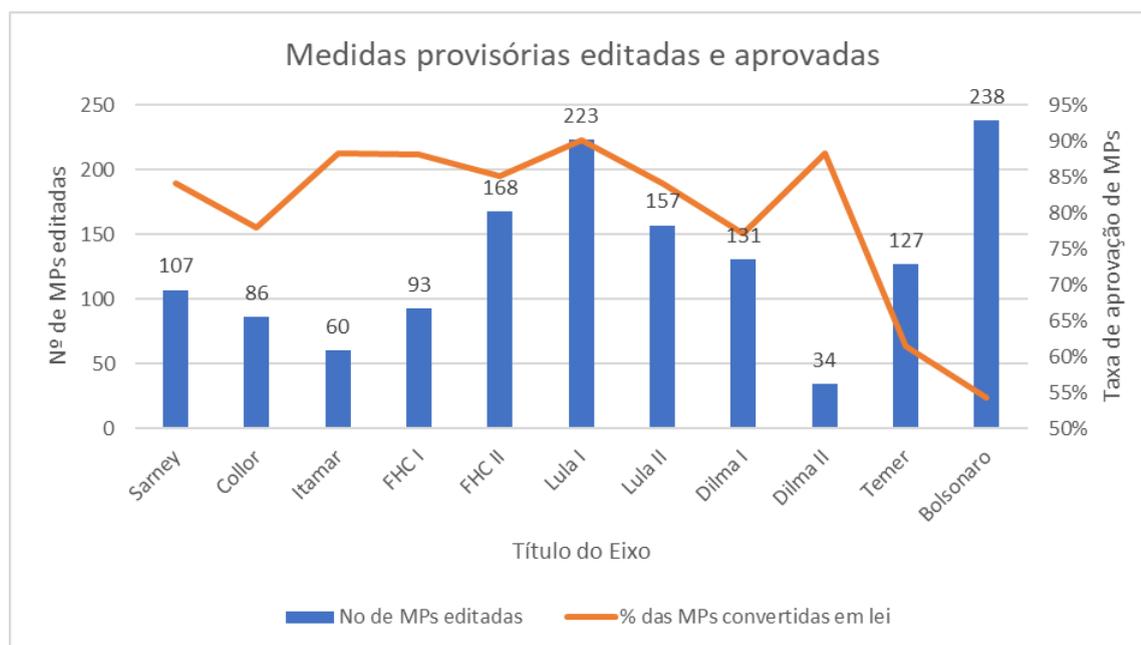
<sup>4</sup> Disponível em [https://divulgacandcontas.tse.jus.br/candidaturas/oficial/2018/BR/BR/2022802018/280000614517/proposta\\_1534284632231.pdf](https://divulgacandcontas.tse.jus.br/candidaturas/oficial/2018/BR/BR/2022802018/280000614517/proposta_1534284632231.pdf)

dias para apreciação pelas duas casas do Congresso. Na ausência de aprovação, a MP expira e sua vigência é encerrada, devendo o Legislativo disciplinar os seus efeitos.

A Constituição ainda define que seu uso deve ser feito em casos de “urgência e relevância”. Entende-se, portanto, que o conjunto de medidas provisórias enviadas ao Congresso Nacional representa um indicativo de prioridades de governo em um determinado momento. Os estudos existentes mostram que, além de liberação de créditos extraordinários e organização administrativa, as medidas provisórias, historicamente, têm sido usadas pelos Presidentes para legislar sobre temas diversos na área econômica, social e ambiental (BEDRITICHUK, 2016; FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999). Ou seja, inovações normativas em políticas públicas têm sido implementadas por meio deste instrumento, com altas taxas de sucesso.

A análise dos dados sobre o uso do instrumento no governo Bolsonaro chama atenção para dois pontos: ainda sem concluir o mandato, Bolsonaro já é o Presidente que mais fez uso desse recurso legislativo extraordinário; entretanto, é também o presidente que menos logrou êxito na aprovação de medidas provisórias desde a promulgação da Constituição de 1988, ficando abaixo inclusive de Fernando Collor.

**Gráfico 1: Medidas provisórias editadas e convertidas em lei por governo**



Fonte: NIPE CEBRAP (2022). Banco de Dados Legislativos do CEBRAP. Visitado em 13/07/2022. Portal de Legislação do Palácio do Planalto. MPs entre 05/10/88 a 12/08/2022. Elaboração própria.

A análise da situação das medidas provisórias publicadas a cada ano dá algumas pistas para a investigação. A taxa de sucesso alcançada fica abaixo de 50% nos dois primeiros anos do governo e sobe para 63% no terceiro ano. No quarto ano, 2022, ainda não é possível afirmar ao certo, pois ainda há muitas MPs em tramitação, mas a tendência é a manutenção ou melhoria da taxa de sucesso de 2021. Além disso, percebe-se que o número de MPs

dispara em 2020, quando eclode a pandemia de Covid-19, pela necessidade de implementar ações para o seu enfrentamento. Ainda assim, o percentual de MPs aprovadas segue baixo.

**Tabela 1 - Medidas provisórias por situação e ano**

	2019	2020	2021	2022	Total Geral
Convertida	22	52	44	11	129
Em Tramitação				25 <sup>5</sup>	25
Rejeitada	1		2		3
Revogada	2	1	1		4
Vigência encerrada	23	55	23	1	102
<b>Total Geral</b>	<b>48</b>	<b>108</b>	<b>70</b>	<b>37</b>	<b>263</b>
Taxa de sucesso	46%	48%	63%	92%	54%

Fonte: Fonte: Palácio do Planalto em 12 / 08/ 2022. Inclui as medidas provisórias de número 870 a 1132, editadas entre janeiro de 2019 a agosto de 2022.

Para compreender melhor quais as agendas implementadas por meio de medidas provisórias, empreendemos o esforço de analisar e classificar todas as medidas editadas entre 2019 e 2022, a partir da leitura da norma e das exposições de motivos. Como em governos anteriores, há um amplo uso do instrumento para fins orçamentários, com destinação de crédito extraordinário para determinadas pastas<sup>6</sup>, e para fins administrativos. Entre as medidas administrativas estão a reorganização da estrutura de órgãos do governo e também a prorrogação de uma série de contratos durante a pandemia. Já as demais MPs tratam de questões normativas de natureza diversa.

Na análise, identificamos alguns grupos de medidas. Um primeiro grupo envolve a implantação da agenda liberal do Ministério da Economia, com medidas que buscam promover a redução do Estado, a desregulamentação de setores da economia, alterações na legislação trabalhista e o que foi chamado de desburocratização - normas de simplificação, como a redução de exigências documentais para acesso a serviços ou cumprimento de deveres.

Um segundo grupo emerge em 2020 e envolve as respostas à pandemia de Covid-19 nas seguintes frentes: saúde; proteção do empresariado e de setores da economia contra os efeitos econômicos da pandemia; medidas de proteção social, como a instituição de

<sup>5</sup> Fonte: Portal de Legislação do Palácio do Planalto. As MPs em tramitação não foram contabilizadas no cálculo das taxas de sucesso, pois ainda não concluíram sua tramitação no Congresso na data de coleta dos dados.

<sup>6</sup> A utilização de MPs para crédito extraordinário é autorizada em casos de emergência. Quando o crédito é empenhado e liquidado na vigência da MP, a sua prescrição não reverte o uso do recurso já realizado. Ainda é necessário investigar se os créditos foram empenhados a tempo e o que ocorreu nos casos em que o empenho não foi feito até o encerramento do prazo da MP.

benefícios e auxílios emergenciais; e medidas de estímulo à economia e ao consumo<sup>7</sup>. É interessante observar como a agenda muda de redução do Estado em 2019 para utilização de todos os instrumentos à sua disposição para tentar intervir na economia a partir de 2020.

Um terceiro grupo envolveu medidas, algumas especialmente controversas, nas áreas ambiental, rural, educacional e de direitos e garantias. Essas medidas faziam parte da agenda de desmonte da política de proteção ambiental, da gestão democrática das instituições de ensino e de redução de direitos e garantias. Entre elas, destacamos a MP 870 de 2019, conhecida como “MP de controle das ONGs”, que definia como atribuição da Secretaria de Governo “supervisionar, coordenar, monitorar e acompanhar as atividades e as ações dos organismos internacionais e das organizações não governamentais no território nacional”; a MP 910 de 2019, conhecida como “MP da Grilagem”, que tratava da regularização fundiária das ocupações de terras nas áreas da União; a MP 901 de 2019, que alterava o Código Florestal; a MP 914 de 2019, que alterava a forma de escolha de dirigentes das instituições de ensino federais; a MP 928 de 2020 que suspendia o atendimento de pedidos de informação durante a pandemia, comprometendo os avanços da Lei de Acesso a Informação; e a MP 1068 de 2021, conhecida como “MP das Fake News”, que alterava o poder das empresas controladoras de redes sociais de moderar conteúdos e remover perfis que violassem seus termos de serviços (Tabela 4).

**Tabela 2 - Medidas provisórias por tema e ano**

Tema da MP	2019	2020	2021	2022	Total	Taxa de sucesso
Desburocratização	1	4	5	2	12	80%
Redução do Estado	2	1	2	3	8	71%
Trabalhista	2	7	3	4	16	42%
Proteção ao empresariado e a setores da economia		18	10	3	31	77%
Estímulo à Economia		3	2	4	9	71%
Proteção Social	2	4	4		10	70%
Saúde		2	5	1	8	86%
Combustíveis			2	3	5	67%
Ambiental	2				2	0%
Direitos e Garantias	1	2	2	1	6	40%
Rural			2	1	3	67%
Segurança e Defesa			3	1	4	100%

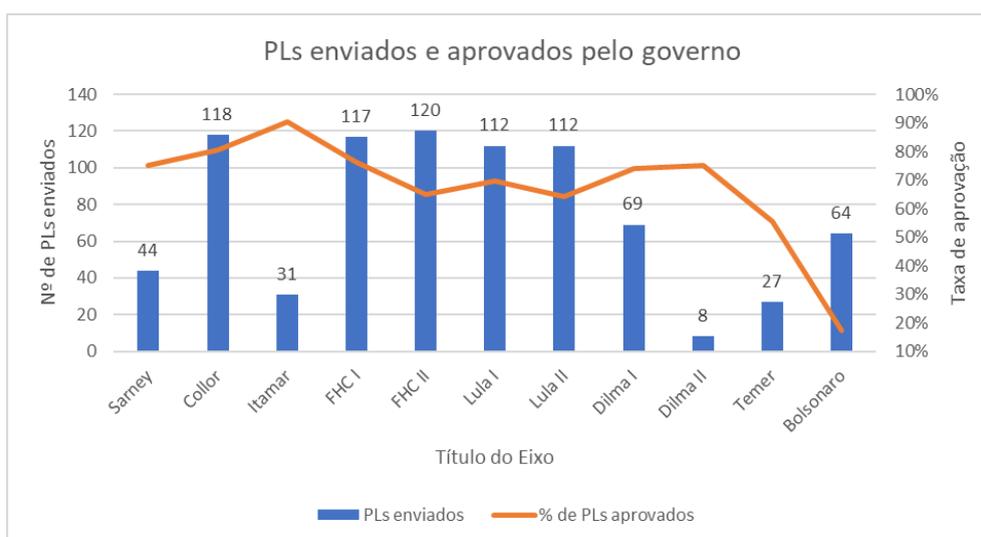
<sup>7</sup> Ainda no campo das respostas a crises, há medidas que tratam da questão do aumento dos preços dos combustíveis, com propostas que envolvem auxílio a caminhoneiros e redução de impostos. Em 2019, encontramos também a instituição de benefícios para as vítimas dos desastres de Brumadinho.

Cultura		2		1	3	100%
Educação	1	3	2		6	33%
Estados e Municípios		1	1		2	50%
Regulação da Infraestrutura e Transportes		2	2		4	25%
Corporativista		3	1		4	75%
Orçamentária	2	42	19	6	69	30%
Administrativa	33	9	3	4	49	56%
Outros	2	5	2	3	12	78%
Total Geral	48	108	70	37	263	54%

Fonte: Portal da Legislação do Palácio do Planalto em 12 / 08/ 2022. Inclui as medidas provisórias de número 870 a 1132, editadas entre janeiro de 2019 a agosto de 2022. Para o cálculo das taxas de sucesso, foram consideradas as 238 MPs com tramitação concluída na data de coleta dos dados. Elaboração própria.

O cruzamento entre os temas das MPs e a taxa de conversão em lei mostra que algumas temáticas foram mais bem sucedidas do que outras na tramitação no Congresso. As medidas que tratavam dos temas nas áreas ambiental, trabalhista, direitos e garantias, regulação de infraestrutura e transportes, educação e orçamento apresentaram os menores percentuais de conversão em lei. Cabe ainda destacar que o fracasso na aprovação de parte significativa das proposições apresentadas não se restringiu às medidas provisórias. A taxa de conversão em lei dos projetos de lei também é a mais baixa da série histórica. Dos 64 projetos enviados, apenas 11 se converteram em lei até o momento desta análise.

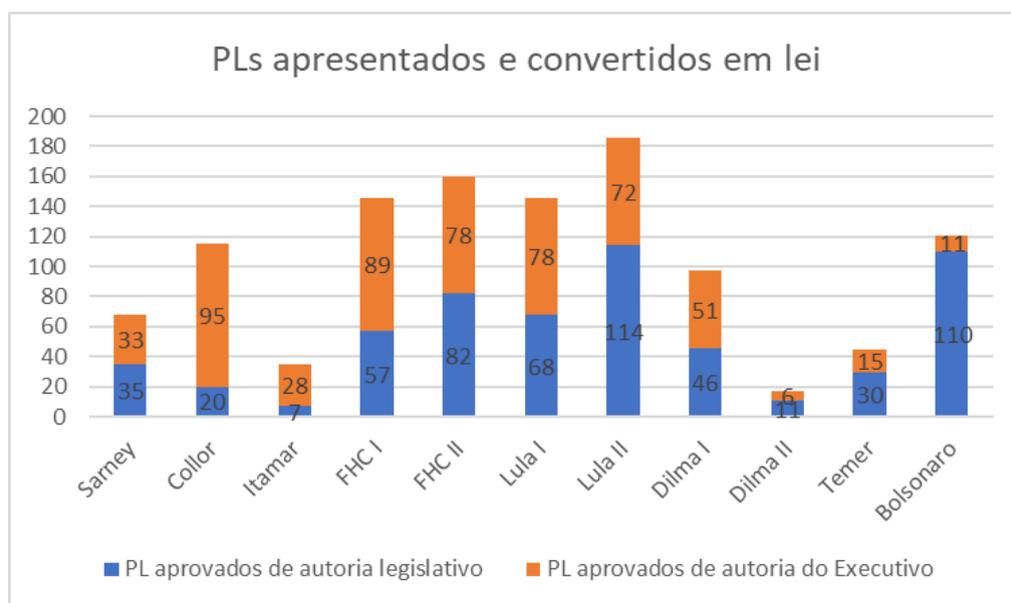
**Gráfico 2: PLs do Executivo enviados e aprovados durante o mandato**



Fonte: NIPE CEBRAP (2022). Banco de Dados Legislativos do CEBRAP. Visitado em 13/07/2022. PLs entre 05/10/1988 e 05/04/2022. Elaboração própria.

Em compensação, o número de Projetos de Lei de autoria dos parlamentares que se converteu em lei está entre os maiores da série histórica, ainda sem a conclusão do mandato. Foram 110 projetos de lei de autoria de parlamentares aprovados e convertidos em lei. O conteúdo dos projetos não foi objeto de análise desse artigo, mas faz parte da agenda futura de pesquisa.

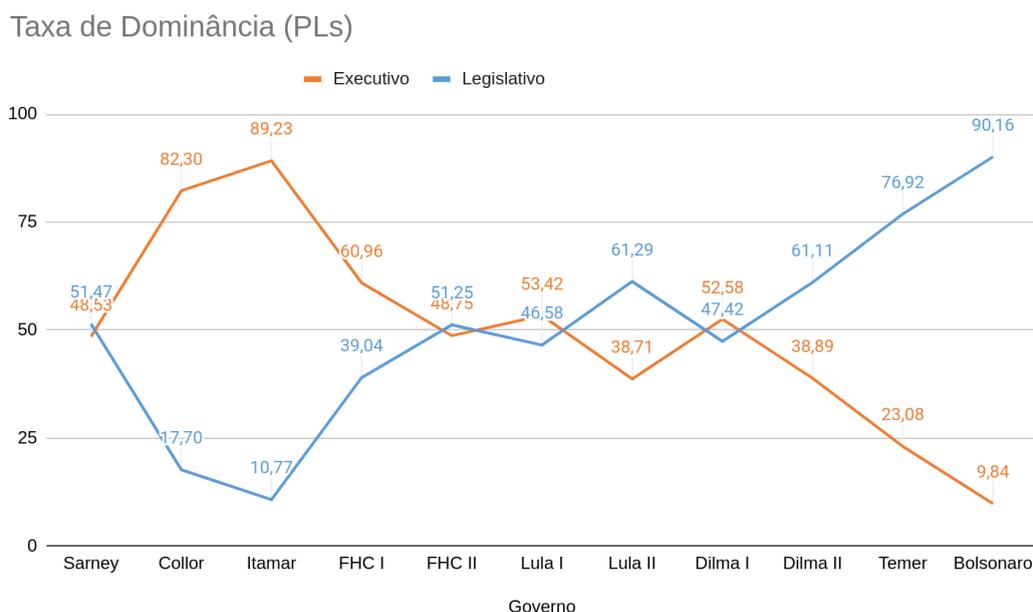
**Gráfico 3: PLs apresentados e convertidos em lei dentro do mandato por autoria**



Fonte: NIPE CEBRAP (2022). Banco de Dados Legislativos do CEBRAP. Visitado em 13/07/2022. PLs entre 05/10/1988 e 05/04/2022. Elaboração própria.

Quando examinamos a produção legislativa de forma relativa no Gráfico 4, vemos como a predominância do Executivo na produção legal ordinária (com exceção das MPs e Projetos Orçamentários) decai a partir do governo Itamar, disputa o espaço de produção de políticas públicas com o Poder Legislativo entre os governos FHC II e Dilma I, e se marginaliza a partir de Dilma II. Ou seja, não é de ontem que a agenda do Executivo vem deixando de dominar o espaço de produção legal, em favor do Legislativo. Porém, é no governo Bolsonaro que a agenda presidencial, em projetos de lei ordinária, atinge seu vale: dos PLs transformados em lei no governo Bolsonaro, apenas 9,84% vieram do Executivo, enquanto os 90,16% restantes foram obra do Poder Legislativo.

#### Gráfico 4: Taxa de Dominância, por Poder e Mandato



Fonte: NIPE CEBRAP (2022). Banco de Dados Legislativos do CEBRAP. Visitado em 13/07/2022. PLs entre 05/10/1988 e 05/04/2022. Elaboração própria.

Os dados apresentados indicam que a ausência de uma coalizão de governo montada com bases partidárias afetou em muito a capacidade do Presidente de aprovar sua agenda nos dois primeiros anos de governo, apesar dos partidos de centro-direita controlarem a maior parte das cadeiras na Câmara e Senado. Mesmo com o uso de Medidas Provisórias, o governo não conseguiu coordenar sua base para garantir a aprovação de medidas que já estavam em vigor.

Nessa primeira metade do governo, Rodrigo Maia, então presidente da Câmara, fez o papel de definidor da agenda, estabelecendo o que seria ou não apreciado pelos parlamentares. As medidas que faziam parte da agenda liberal de redução do Estado e desburocratização com a qual Maia tinha concordância conseguiram ser apreciadas a tempo. Já outros temas de natureza menos prioritários ou consensuais na base de governo tramitaram de forma lenta, muitas vezes perdendo a eficácia. Rodrigo Maia estabeleceu compromissos com grupos ligados às pautas ambiental, de educação e de direitos humanos de não pautar medidas em que não houvesse acordo. Houve caso inclusive de MP que foi objeto de resistência direta do Presidente da Casa: ele devolveu para o Planalto a MP 914 de 2019, que tratava das regras de escolha de dirigentes de instituições federais de ensino, sem apreciação, forçando a Presidência a editar nova MP revogando a primeira.

Além da ausência de um governo composto com base partidária, outros fatores se somaram ao quadro de desarticulação. A redução das capacidades relacionais do Estado, tanto na coordenação política, deixada a cargo de um general do Exército, quanto na supressão de mecanismos e instâncias de participação social, que permitiam antecipar efeitos

das propostas e resistências políticas, criaram incentivos e oportunidades para que coalizões de defesa transferissem sua atuação para as comissões do Congresso e para o Judiciário<sup>8</sup>.

Assim, nesses primeiros anos de governo, a inação predominou como método de desmonte das políticas públicas. Como afirmam Limongi e coautores (2022) em análise da produção legislativa nos 30 primeiros meses, Bolsonaro se recusou a agir como Presidente e a governar o Brasil: “Não havia coordenação, propósito comum ou liderança”. Como consequência, o governo não conseguiu avançar sua agenda no Congresso nem quando suas propostas eram enviadas por meio de medidas provisórias. Nas palavras de Limongi:

“Para ser franco: Bolsonaro não governou, não se importa em assumir a responsabilidade por decisões. Seu objetivo político mais importante é o desmantelamento das políticas adotadas após a redemocratização, tudo o que ele identifica como a agenda esquerdista dos governos do PSDB e do PT. Esta é uma agenda política negativa no sentido de que ele não propõe uma alternativa. Para Guedes e neoliberais convictos, no entanto, esta é uma agenda positiva, pois eles veem a intervenção excessiva do Estado na economia como o problema. A agenda deles também é negativa. (...) Eles veem o Estado como o problema, mas eles têm que administrar o Estado e não sabem o que fazer. A pandemia agravou este problema. Quando o Estado se mostrou indispensável, um bando de inimigos do Estado teve que administrá-lo” (Limongi et al, 2022).

Com a pandemia e seus impactos sanitários, econômicos e sociais, uma série de medidas foram publicadas com taxas de conversão em lei variando entre 70% no campo da proteção social e 86% na temática da saúde. Em meio a elas, foram realizadas tentativas de alterar legislação que protegia direitos com base na situação de emergência e calamidade, que foram em grande parte barradas no Congresso.

A partir do terceiro ano de governo, a coalizão com partidos do Centrão, a distribuição de pastas ministeriais para garantir o apoio consistente, a criação do orçamento secreto com ampliação de recursos para a base de apoio do governo e a eleição de Arthur Lira para a Presidência da Câmara alteraram o quadro de desarticulação. As taxas de aprovação de MPs melhoram em relação aos anos anteriores, mas ainda se mantiveram baixas em termos históricos.

Esses achados confirmam pesquisas anteriores que demonstram que MPs são ineficazes quando o Presidente não reúne maioria legislativa disposta a dar suporte às suas propostas (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999; OLIVEIRA, 2009; PEREIRA, POWER e RENNÓ, 2005). Ao contrário das primeiras interpretações da literatura, as MPs não funcionam como um instrumento de usurpação da função legislativa (PESSANHA, 2000), nem permitem que Presidentes sem apoio de coalizões majoritárias imponham uma agenda ao Congresso (AMORIM NETO e TAFNER, 2002). Na verdade, as MPs permitem que o Presidente consiga aprovar propostas nos pontos mais próximos de suas preferências, dado o

---

<sup>8</sup> Além disso, a redução das capacidades técnicas do Estado, provocadas pela devolução de servidores da Presidência, transferência de servidores das áreas técnicas, desmonte dos arranjos de governança das políticas públicas, reduziu a própria capacidade do governo de elaborar propostas com o adequado embasamento técnico.

intervalo de políticas aceitáveis pelo Congresso. (OLIVEIRA, F, 2009)<sup>9</sup>. Entretanto, na ausência de uma coalizão de governo majoritária, seu uso é tão ineficaz quanto dos demais instrumentos legislativos em um regime democrático.

A baixa taxa de aprovação das MPs reflete as escolhas políticas do governo. Ao reduzir o número de ministérios e nomear militares, olavistas, políticos de pouca relevância e radicais para ocupar as pastas ministeriais, Bolsonaro perdeu sua capacidade de formar e coordenar uma coalizão de governo majoritária. As propostas enviadas como MPs não passavam por negociação prévia, pois os canais de participação social estavam em grande parte suspensos e não havia uma articulação política partidária para coordenar preferências e antecipar ajustes.

Ademais, precisavam ser negociadas no varejo, o que abria espaço para atuação dos grupos de interesse organizados, que passaram a operar como “alarmes de incêndio”, alertando os parlamentares sobre os riscos e ameaças de cada proposta enviada. Na próxima seção, nos debruçamos sobre o espaço deixado pelo governo para a atuação das coalizões de defesa de oposição.

### **Atuação das coalizões de defesa no Congresso e no Judiciário**

Até agora vimos que o Presidente Bolsonaro optou por enviar sua agenda ao Congresso principalmente por meio de medidas provisórias. Entretanto, a ausência de uma coalizão de governo formada em bases partidárias evitou que boa parte da agenda se convertesse em legislação. O percentual de MPs aprovadas é o mais baixo da série histórica, mesmo após a eleição de Arthur Lira. Os piores resultados se dão nas temáticas ambiental, regulação de infraestrutura e transporte, educação, direitos e garantias e modificação na legislação trabalhista.

A partir das áreas temáticas com menores taxas de conversão em lei, realizamos uma investigação em sites especializados, como da Câmara e Senado, de organizações da sociedade civil, Congresso em Foco e sites do Judiciário, para entender quais fatores explicam as derrotas do governo. Com base na investigação documental, identificamos padrões na atuação de grupos de interesse contrários à agenda de governo.

Os casos estudados estão sintetizados na tabela 3. Para esse primeiro esforço, foram escolhidas as MPs relacionadas à agenda de defesa de direitos humanos e de proteção ao meio ambiente. Tratam-se de duas áreas que mobilizam forças bastante antagônicas. No primeiro caso, organizações de direitos humanos polarizam contra a Bancada da Bala e os seus grupos de apoiadores, incluindo corporações policiais e empresas armamentistas, com

---

<sup>9</sup> Os testes realizados por Pereira, Power e Rennó (2005) dão suporte à teoria da delegação. Os autores testaram as hipóteses das teorias do conflito e da delegação nos governos Sarney, Collor, Itamar Franco e no primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso. O resultado mostrou que quanto maior o tamanho da base do governo no Congresso, maior é a proporção de MPs editadas. Esse mesmo padrão foi observado por Oliveira (2009) no estudo sobre os efeitos inesperados da Emenda Constitucional 32 sobre as relações Executivo e Legislativo.

amplo apoio do governo. No segundo caso, ambientalistas disputam contra ruralistas pelo uso do território, cada qual com suas frentes parlamentares no Congresso Nacional.

Como pode-se observar na tabela 4, os grupos de interesse de oposição às propostas do governo foram bem sucedidos em diversos embates relevantes que ocorreram no Congresso Nacional. Na tramitação do PL Anti-Crime, prioridade da agenda do então Ministro da Justiça, Sérgio Moro, a campanha promovida por mais de 70 organizações de direitos humanos conseguiu retirar a "excludente de ilicitude" do texto. A desresponsabilização de policiais por homicídios cometidos no exercício da função constava como proposta do programa de Bolsonaro. Além disso, conseguiram uma série de modificações no projeto, evitando retrocessos maiores.

Ainda na pauta da segurança, partidos políticos de oposição em parceria com organizações da sociedade civil entraram com ações no STF (ADPF 581 e ADI 6675) e obtiveram liminar da ministra Rosa Weber suspendendo diversos dispositivos de quatro decretos do pacote armamentista de Bolsonaro. Mais recentemente, em setembro de 2022, o Ministro Edson Fachin concedeu liminares em três ações movidas pelo PT e PSB suspendendo artigos dos mesmos decretos, com vistas a limitar a posse de armas de fogo e a quantidade de balas que podem ser compradas. As ações estão em julgamento, com 5 votos favoráveis. No Congresso, o projeto de lei que buscava incorporar os conteúdos dos decretos de cunho armamentista de Bolsonaro no Estatuto do Desarmamento não avançou. As organizações ainda conseguiram revogar a Lei de Segurança Nacional. Em seu lugar, os parlamentares acrescentaram ao Código Penal crimes contra o Estado Democrático de Direito (Lei nº 14.197/2021), um avanço progressista.

Além disso, todas as MPs controversas foram modificadas (MP 870/2019 de controle das OSCs) ou não foram convertidas em lei (MP 928/2020 de mudança na LAI, MP 901/2019, que alterava o código florestal, e MP da Grilagem) ou ainda foram devolvidas ao Planalto (MP das Fake News, MP de mudança nas regras de escolhas de dirigentes em instituições de ensino federais). Algumas delas perderam eficácia por decisão do STF.

Na agenda ambiental, como mostra Sueli Araújo (2020), os ambientalistas foram muito bem sucedidos no bloqueio das propostas governamentais. Apesar de todas as investidas do governo - que contava agora com o Ministério da Agricultura e o Ministério do Meio Ambiente comprometidos com o dismantelamento da política de meio ambiente - a agenda legislativa anti-ambiental não avançou.

Os ambientalistas formaram uma ampla coalizão que extrapolou os limites do movimento e envolveu empresários, ex-ministros do meio ambiente, embaixadores internacionais e, principalmente, grandes artistas nacionais. Além disso, os desastres ambientais de Brumadinho, as queimadas na Amazônia e o derramamento de óleo no nordeste brasileiro tornaram o clima nacional pouco receptivo para mudanças na legislação ambiental.

Nesse contexto, a agenda do governo foi implantada por meio de medidas infralegais, especialmente a revogação de resoluções do Conama e o desmonte das instituições

responsáveis pela fiscalização ambiental (IDS, 2022). Já no âmbito legislativo, o retrocesso foi pequeno. Na gestão de Rodrigo Maia, conseguiram evitar a apreciação de MPs e de PLs contrários ao meio ambiente a partir de articulação com o Presidente da Casa. Também fizeram aproximações com parlamentares da Frente da Agropecuária para aprovar agendas relevantes como o pagamento por Serviços Ambientais, o que foi considerado um avanço.

Na gestão de Arthur Lira, os PLs do Veneno, da Regularização Fundiária e do Licenciamento Ambiental foram aprovados na Câmara. Junto com a mudança no marco temporal para demarcação de terras indígenas, as propostas compunham o que os ambientalistas cunharam como Pacote da Destruição. Os ativistas ambientais promoveram então uma grande mobilização nacional. No Ato pela Terra, em Brasília, Caetano Veloso reuniu diversos artistas e milhares de pessoas em frente ao Congresso para protestar contra o “Pacote da Destruição”. Pressionado, Rodrigo Pacheco recebeu os artistas e se comprometeu a não colocar os projetos em votação.

A partir dos casos é possível identificar algumas estratégias de atuação que se mostraram capazes de evitar derrotas. A primeira é a atuação por meio de coalizões de organizações da sociedade civil, tais como o Pacto pela Democracia, a Coalizão Direitos na Rede, a Coalizão Brasil Florestas, Clima e Agricultura, Rede Advocacy Colaborativo e a Rede Justiça Criminal. A atuação em rede possibilitou o envolvimento de dezenas de organizações da sociedade civil na mobilização de apoio parlamentar contra as pautas do governo. Além disso, permitiu contratar profissionais especializados para atuar no Congresso em nome das diversas organizações representadas.

Um outro padrão é a ampliação da *cyberadvocacy*, a estratégia de promover campanhas na internet e mobilizar apoio nas redes sociais. Com a pandemia e o Sistema de Deliberação Remota (SDR), essa tendência, identificada na literatura sobre ativismo político (BENNETT e FIELDING, 1999) foi ampliada significativamente. As coalizões passaram a atuar na divulgação de cartas e manifestos e a multiplicar a visibilidade das ameaças legislativas por meio das redes sociais. Dessa forma, conseguiram também engajar atores que não faziam parte do subsistema originalmente.

Além disso, como prevê a literatura, os grupos de interesse atuaram em parceria com os partidos políticos mais próximos temática e ideologicamente. Embora sejam organizações fundamentalmente distintas, em regimes democráticos, grupos de interesse e partidos costumam se beneficiar mutuamente ao trabalharem juntos: enquanto os primeiros oferecem apoio e expertise técnicas em temáticas específicas, os últimos podem retribuir com decisões políticas favoráveis (BERKHOUT, HANEGRAAFF e STATSCH, 2021)<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> Na literatura, está previsto que os contatos com grupos de interesse aumentam com proximidade ideológica e afinidade temática e tendem a se intensificar quando os partidos ocupam posições de poder. Isso, no entanto, não acontece com partidos populistas. De acordo com Berkhout, Hanegraaff e Statsch (2021), a estratégia de atuação desses partidos é orientada especialmente para a busca de votos e não para a produção substantiva de políticas públicas, mesmo quando alcançam posições de poder. Nesse sentido, o valor da expertise técnica oferecida pelos grupos de interesse tem pouco valor, assim como, para os grupos de interesse, a associação com organizações extremistas confere poucos ganhos em termos de decisões favoráveis. Isso talvez explique o fato de que os grupos de interesse preferiram atuar com partidos de centro-direita do que tentar se aproximar dos partidos bolsonaristas, como o PSL.

Por fim, o quarto padrão de atuação é o recurso à arena do Judiciário para barrar propostas do governo. Nos casos estudados, as coalizões de advocacy agiram em parceria com partidos de oposição, apresentando, em diversos casos, Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental e Ação Direta de Inconstitucionalidade no Supremo Tribunal Federal. Por meio das ações, conseguiram suspender medidas provisórias editadas pelo Palácio do Planalto. Além disso, atuaram em parceria com parlamentares de partidos de centro-direita que ocupavam posições estratégicas, como Rodrigo Maia, Davi Alcolumbre e Rodrigo Pacheco, presidentes da Câmara e do Senado para evitar que proposições fossem pautadas no Plenário.

A atuação no Judiciário se deu de diversas formas. As organizações acionaram os partidos aliados ou atores de organizações públicas parceiras como a Defensoria Pública da União ou a Procuradoria-Geral da República para ajuizar ações, atuaram como *amicus curiae* nos processos ou ainda, de forma inédita, conseguiram que o STF reconhecesse a Articulação dos Povos Indígenas do Brasil, uma organização da sociedade civil, como parte legítima para apresentar ADPFs, abrindo espaço para que outras organizações possam travar suas lutas diretamente no Judiciário<sup>11</sup>.

**Tabela 3. Mobilização de organizações da sociedade civil contra medidas do governo**

<b>Grupos de interesse mobilizados</b>	<b>Tema em disputa</b>	<b>Método de atuação</b>	<b>Vitórias</b>	<b>Derrotas</b>
Organizações ligadas à Defesa de Direitos Humanos - Rede Justiça Criminal	<b>Pacote anti-crime</b> , que modificou a legislação penal e processual para torná-la mais rigorosa, promovido pelo Ministro Sérgio Moro (Projeto de Lei nº 6341, de 2019 / Lei nº 13.964 de 24/12/2019)	Campanha “Pacote Anticrime, uma solução Fake” promovida por 70 organizações	OSCs conseguiram a retirada do PL da "excludente de ilicitude", que desresponsabilizava policiais por crimes cometidos no exercício da função, além de outras mudanças importantes. Esse era um ponto que contava no programa de governo.	PL é aprovado com endurecimento das penas, ampliação do rol de crimes hediondos, ampliação do tempo máximo das penas de 30 para 40 anos.
Organizações ligadas à Defesa de Direitos Humanos - Rede Justiça Criminal	<b>Desmantelamento do Estatuto do Desarmamento</b> . Publicação de decretos presidenciais reduziram controles, requisitos e limites	Organizações acionaram o Judiciário. ADPF 581 e ADI 6675 movidas por partidos questionaram no STF a constitucionalidade	Em ação movida no STF, Rosa Weber, por meio de liminar, suspendeu diversos dispositivos de quatro decretos do pacote Bolsonaro. No Congresso, PL	Decretos promoveram redução de controles, requisitos e limites para o porte e a posse de armas e munições.

<sup>11</sup> De acordo com a Conectas, até então, além de partidos políticos, a Suprema Corte apenas acatava pedidos de ingresso com ações semelhantes vindos de entidades profissionais, sindicatos e afins, atribuindo a estas o significado de “entidades de classe”, termo previsto na Constituição para as instituições que podem entrar com ações do tipo no STF

	para o porte e a posse de armas e munições. (9.785/2019, 10.627/2021, 10.628/2021, 10.628/2021 e 10.628/2021)	dos decretos. A OSC Conectas atuou como amicus curiae. Em 2022,	que buscava incluir conteúdos do decreto na Lei do Estatuto do Desarmamento não avançou. O julgamento das ADINs está com 5 votos favoráveis à suspensão dos dispositivos.	
Organizações ligadas à Defesa de Direitos Humanos -	<b>Derrubada da Lei de Segurança Nacional</b> (7.170/1983)	Organizações conseguiram mobilizar um amplo apoio do Congresso em torno da proposta	A Lei de Segurança Nacional foi revogada pelo Congresso Nacional em agosto de 2021. Em seu lugar, os parlamentares acrescentaram ao Código Penal crimes contra o Estado Democrático de Direito (Lei nº 14.197/2021).	Bolsonaro sancionou com vetos a nova lei do Estado Democrático de Direito de forma a proteger policiais que reprimem manifestações pacíficas.
Organizações da Sociedade Civil reunidas no Pacto pela Democracia	<b>MP 870 de 2019</b> que previa como atribuição da SEGOV da Presidência o controle e <b>supervisão das atividades das OSCs</b>	Mobilização de centenas de OSCs pela Rede Pacto pela Democracia	Conseguiram suprimir o artigo e manter a Funai ligada ao Ministério da Justiça	A Presidência deixou de ter uma área responsável pelo diálogo com a sociedade civil e construção participativa de propostas
Organizações da sociedade civil ligadas ao direito a informação, transparência, participação social e direitos humanos (Coalizão Direitos na Rede).	<b>Desmantelamento da Lei de Acesso à Informação.</b> A MP 928/2020 que apresentava medidas de enfrentamento à pandemia incluía artigo que suspendia o atendimento de pedidos de acesso a informação durante a pandemia.	Mobilização de organizações da sociedade civil e envio de carta de repúdio e ação no STF.	Partidos políticos e OAB conseguiram que o Supremo Tribunal Federal considerasse a lei inconstitucional. OSCs também conseguiram que Congresso não analisasse a MP	

<p>Apib (Articulação dos Povos Indígenas do Brasil)</p>	<p><b>Proteção dos Indígenas na pandemia</b></p>	<p>Acionaram o STF por meio de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF 709) apresentada pela Apib e partidos de oposição.</p>	<p>O STF referendou uma decisão liminar do ministro Luis Roberto Barroso que obrigou o governo federal a adotar medidas urgentes para conter o avanço da pandemia nos territórios indígenas. Foi a primeira vez que o STF aceitou ADPF apresentada por uma organização da sociedade civil. Duas MPs foram publicadas: 1005 e 1027/2021 em resposta.</p>	<p>O tribunal não acatou o pedido de obrigar o governo federal a remover os invasores das sete terras indígenas em questão: Yanomami, Karipuma, Uru-Eu-Wau-Wau, Kayapó, Araribóia, Mundukuru e Trancheira Bacajá.</p>
<p>Organizações da sociedade civil que defender os direitos digitais (Coalizão Direitos na Rede)</p>	<p><b>MP das Fake News</b> (MP 1068/21) publicada às vésperas das manifestações de 7 de setembro de 2021 convocadas pelo governo. A MP alterava o poder das redes sociais de moderar conteúdos e remover perfis que violassem seus termos de serviços facilitando a disseminação de conteúdos falsos e de ódio na internet.</p>	<p>Partidos políticos entraram com ações no STF pedindo a suspensão imediata do efeito da MP. OSCs de defesa da liberdade de expressão, proteção de dados pessoais e privacidade na Internet fizeram campanha para o presidente do Senado devolver a MP</p>	<p>MP foi devolvida pelo Presidente do Senado. Ministra Rosa Weber tornou a MP ineficaz.</p>	
<p>Ambientalistas (Coalizão Brasil Florestas, Clima e Agricultura)</p>	<p><b>Alteração do Código Florestal</b> de 2012 por meio da MP 901 /2019 promove redução dos limites das unidades de conservação. Destina área de floresta para assentamento de agricultores e mineração</p>	<p>Mobilização de entidades ambientalistas no Congresso</p>	<p>MP perdeu eficácia e não foi aprovada pelo Congresso Nacional</p>	

<p>Ambientalistas (Coalizão Brasil Florestas, Clima e Agricultura)</p>	<p><b>MP da Grilagem.</b> MP 910 de 2019 dispõe sobre a regularização das fundiações incidentes em terras situadas em áreas da União</p>	<p>Mobilização de entidades ambientalistas no Congresso por meio de cyberadvocacy e campanha com mobilização de artistas</p>	<p>Sem acordo entre ruralistas e ambientalistas, Rodrigo Maia não pautou e a MP perdeu eficácia. Houve racha na base ruralista. Parlamentares apresentaram projeto em substituição ao texto. O PL 2633/2020 já foi aprovado na Câmara e tramita no Senado.</p>	
<p>Ambientalistas (Coalizão Brasil Florestas, Clima e Agricultura)</p>	<p><b>Pagamento por Serviços Ambientais</b> - PL 5028 de 2019. Lei 14.119/2020</p>		<p>Projeto em debate há mais de 15 anos no Parlamento foi aprovado em 2019 na Câmara dos Deputados por acordo entre Frentes Parlamentares Ambientalista e da Agropecuária.</p>	
<p>Ambientalistas (Coalizão Brasil Florestas, Clima e Agricultura)</p>	<p>Projetos que compõem o <b>Pacote da Destruição</b> são aprovados na Câmara. Aprovação na CCJ do Senado de Projeto do Marco Temporal de Terras Indígenas (PL 490/2007). PL do Veneno (PL 6299/2002), PL do Licenciamento Ambiental (PL 2159 de 2021) e Projeto de Regularização Fundária (PL 2633/20) chegam ao Senado.</p>	<p>Entidades ambientalistas promovem uma grande campanha, com mobilização de artistas. Realizam o Ato pela Terra, que reúne artistas de peso e milhares de pessoas. Mobilizam pressão de investidores e embaixadas internacionais.</p>	<p>Rodrigo Pacheco recebe artistas e se compromete a não colocar projetos em votação.</p>	

Defensores de Direitos Humanos - Rede Justiça Criminal	<b>Enfraquecimento do combate à tortura.</b> Decreto exonerou onze peritos Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura - MNPCT	Mobilização da Comissão Interamericana de Direitos Humanos e Ação na Justiça movida pela Defensoria Pública da União	Justiça suspendeu parte do decreto presidencial e peritos foram reintegrados por meio de liminar	
Defensores de Direitos Humanos e OSCs ligadas a questões migratórias	<b>Deportações sumárias:</b> portaria MJ 666/19 do ministro Sérgio Moro passou a permitir a deportação sumária de migrantes com base na suspeita de que a pessoa fosse perigosa para a segurança do país	Mobilização da sociedade civil e ação no STF movida pela PGR (ADPF 619)	O Governo revogou a portaria e publicou uma mais moderada. Deportação sumária não foi implantada pela PF	

Fonte: Pesquisa em sites do Senado, Câmara, Congresso em Foco, Conectas Direitos Humanos e outras organizações mencionadas.

## Considerações finais

Passados quase 4 anos do início de seu mandato, às véspera das eleições de 2022, é claro o retrocesso representado pelo Governo Bolsonaro em praticamente todas as áreas. Sob seu governo, 681 mil pessoas perderam a vida durante a pandemia de Covid-19, a inflação alcançou o patamar superior a 10%, o desmatamento na Amazônia aumentou em 57%, o Brasil retornou para o Mapa da Fome e 30% da população se encontra em situação de insegurança alimentar.

Esse quadro de desalento social, entretanto, poderia ser ainda maior não fosse o arranjo de pesos e contrapesos do nosso sistema político. Bolsonaro enfrentou a resistência das organizações da sociedade civil, de partidos de oposição no Congresso Nacional, do Supremo Tribunal Federal e dos governadores. Enquanto o Executivo vivenciava um processo de desmantelamento das políticas públicas, assédio institucional, intimidação de servidores e desmonte das estruturas de governança e participação social, os grupos sociais organizados afetados por esse processo deslocaram suas batalhas para outras frentes, atuando no Congresso Nacional e no Judiciário.

Bolsonaro buscou implementar sua agenda, usando especialmente os instrumentos unilaterais a sua disposição, como medidas provisórias e decretos. Entretanto, a ausência de uma coalizão de governo construída sobre bases partidárias nos primeiros anos, a suspensão dos mecanismos de coordenação política e o pouco debate e aceitação dentro das comunidades de políticas públicas em torno das propostas apresentadas, levou a menor taxa de sucesso na aprovação de propostas da história da Nova República.

O fracasso da agenda legislativa de Bolsonaro é perceptível tanto no que se refere às medidas provisórias quanto aos projetos de lei. As taxas de sucesso ficaram em 54% para MPs e 17% para os PLs. No governo Bolsonaro, o Executivo perdeu sua capacidade de formulação e proposição. Dos PLs transformados em lei no governo Bolsonaro, apenas 9,84% vieram do Executivo, enquanto os 90,16% restantes foram obra do Poder Legislativo. O fato do governo Bolsonaro não conseguir usufruir totalmente do seu instrumento exclusivo de produção legal, isto é, não conseguir aprovar suas MPs, mostra a escassez da sua capacidade de articulação e promoção da sua agenda.

Tal resultado reflete as escolhas políticas do governo. Ao reduzir o número de ministérios e nomear militares, olavistas, políticos de pouca relevância e radicais para ocupar as pastas ministeriais, Bolsonaro perdeu sua capacidade de formar e coordenar uma coalizão de governo majoritária, em que os ministros estivessem conectados com as preferências da base parlamentar. As propostas enviadas como MPs não passavam por negociação prévia. Ademais, precisavam ser negociadas no varejo, o que abria espaço para atuação dos grupos de interesse organizados, que passaram a operar como “alarmes de incêndio”, alertando os parlamentares sobre os riscos e ameaças de cada proposta enviada.

Nesse sentido, as alterações realizadas pelo Congresso nos textos do Executivo e até a não apreciação das MPs podem ser interpretadas como ajustes entre as preferências de um Executivo de extrema direita e um Legislativo de centro-direita. O maior alinhamento na pauta econômica facilitou o avanço das propostas de natureza liberal, mas ainda com enfrentamentos relevantes na área trabalhista. Já nas áreas de direitos e garantias, da segurança pública e do meio ambiente, as propostas sofreram significativas resistências, seja pela via parlamentar, seja pela via judicial.

Grupos de defesa do meio ambiente e dos direitos humanos obtiveram relevantes êxitos na tentativa de evitar o avanço das agendas que promoviam o desmatamento e a redução de direitos e garantias. Tais grupos passaram a atuar como coalizões, articulando um número expressivo de organizações em redes de advocacy. Além de mobilizarem os parlamentares, as organizações da sociedade civil engajaram a imprensa, artistas e influenciadores digitais, realizaram campanhas digitais e passaram a realizar o enfrentamento ao governo na arena judicial, com significativas vitórias.

A partir dos casos analisados foi possível identificar algumas estratégias de atuação que se mostraram capazes de evitar derrotas. As organizações da sociedade civil passaram a atuar em rede, como coalizões de defesa, somando os recursos disponíveis. Na pandemia, intensificaram ações de *cyberadvocacy*, promovendo campanhas na internet para mobilizar apoio nas redes sociais. Além disso, buscaram engajar atores que não faziam parte do subsistema originalmente, mas que detinham recursos escassos, como reputação, recursos econômicos ou a capacidade de mobilização popular.

Tais coalizões agiram em parceria com os partidos políticos mais próximos temática e ideologicamente. Além de atuarem no Congresso, exploraram a arena judicial e a característica contra-majoritária das Cortes Constitucionais. Nessa outra arena, ganharam

vantagem competitiva na luta pela manutenção do *status quo* contra o desmonte das políticas públicas construídas com base na Constituição de 1988. Por meio das ações judiciais, conseguiram suspender medidas provisórias editadas pelo Palácio do Planalto e decretos presidenciais. Com o maior ativismo do judiciário, foi possível reequilibrar o jogo político.

Além de atuarem com partidos de esquerda na proposição de ações judiciais, atuaram em parceria com parlamentares de partidos de centro-direita que ocupavam posições estratégicas para evitar que proposições controversas fossem pautadas no Plenário. A antecipação de resultados negativos no Judiciário e de repercussões desfavoráveis nas redes sociais passaram a entrar no cálculo dos parlamentares, o que abriu espaço para vitórias dos grupos progressistas, como a devolução ou não apreciação de MPs.

Os achados neste trabalho fazem parte de um primeiro esforço de pesquisa e abrem muitas outras perguntas a serem respondidas. O próximo passo é ampliar a análise para o conteúdo das emendas constitucionais, projetos de lei e vetos presidenciais. Além disso, há interesse em investigar a atuação de outros grupos que atuaram na legislação trabalhista e regulatória, na educação e analisar de forma mais detida as ADIs e ADPFs movidas durante o governo Bolsonaro.

Como vimos, o processo de formação da agenda não é linear. Se por um lado, os desenhos institucionais definem os contornos do jogo político, por outro, os atores políticos são capazes de explorar e criar caminhos que tornam os resultados contingentes. Empreendedores de políticas públicas têm atuado a partir de diversas arenas decisórias para evitar o desmonte de políticas públicas. Organizados em coalizões de defesa, esses atores atuam nas brechas deixadas pela falta de coordenação política do governo Bolsonaro. Pelo menos na esfera legislativa, a luta pela democracia não foi perdida.

## **Bibliografia**

ALMEIDA, A. Processo Legislativo: mudanças recentes e desafios. In Boletim de Análise Político-Institucional nº 7, IPEA. Brasília, 2015

AMORIM NETO, Octavio e TAFNER, Paulo. Governos de Coalizão e Mecanismos de Alarme de Incêndio no Controle Legislativo das Medidas Provisórias. Dados, 2002, vol.45, nº.1, p.5-38.

AMORIM NETO, Octavio. Gabinetes presidenciais, ciclos eleitorais e disciplina legislativa no Brasil. Dados, 2000, vol.43, nº 3, p.479-519.

BAUMGARTNER, F. e JONES, B. "Punctuated-equilibrium theory: explaining stability and change in public policymaking". In: Sabatier, P. (org.). Theories of the policy process. Cambridge: Westview, 2007

BAUMGARTNER, Frank; JONES, Brian; MORTENSEN, Peter. "Punctuated equilibrium theory: explaining stability and change in public policymaking". In: WEIBLE, Christopher; SABATIER, Paul (eds.) – Theories of the policy process – Boulder: Westview Press, 2017, Fourth Edition.

BERKHOUT, Joost; HANEGRAAFF, Marcel; STATSCH, Patrick. "Explaining the patterns of contacts between interest groups and political parties: Revising the standard model for populist times". *Party politics*, Vol. 27, N. 3, 2021.

BRASIL, Felipe; CAPELLA, Ana Claudia N.; FAGAN, E. J. "Policy Change in Brazil: New Challenges for Policy Analysis in Latin America". *Latin American Policy*, Vol. 11, N. 1, 2020.

FIGUEIREDO, Argelina e LIMONGI, Fernando. Poder de agenda na democracia brasileira: desempenho do governo no presidencialismo pluripartidário, in G. Soares e L. Rennó (orgs.), *Reforma Política: Lições da História Recente*. Rio de Janeiro, Editora FGV, pp 249-280, 2006.

FIGUEIREDO, Argelina e LIMONGI, Fernando. Medidas Provisórias, in M. Benvides, P. Vannuchi e F. Kerche (orgs), *Reforma Política e Cidadania*. São Paulo, Editora Fundação Perseu Abramo e Instituto Cidadania, pp.266-299, 2003.

FIGUEIREDO, Argelina e LIMONGI, Fernando. *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas Editora, 1999.

JENKINS-SMITH, Hank; NOHRSTEDT, Daniel; WEIBLE, Christopher; INGOLD, Karin. "The advocacy coalition framework: an overview of the research programa. IN: *Theories of the Policy Process*. 4a edição. Routledge. Nova Iorque. 2017.

KINGDON, J. *Agendas, alternatives, and public policies*. Nova York, Harper Collins, 1984.

LIJPHART, Arend. *Modelos de democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países*. Civilização Brasileira, 2003.

LIMONGI, F. Formas de Governo, Leis Partidárias e Processo Decisório. *Anpocs bib – Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*. no 41, pp 7 – 39. 148, 1996

LIMONGI, F. *Presidencialismo e Governo de Coalizão* in AVRITZER, L e ANASTASIA, F (Org.). *Reforma Política no Brasil*. Brasília / Belo Horizonte: PNUD e Editora UFMG, v. 1, 2006

LIMONGI, Fernando; MEDEIROS, Danilo; FREITAS, Andrea; LUZ, Jorge. *Government and Congress in: Brazil under Bolsonaro. How endangered is democracy?*. Organizadores: BIRLE, Peter; Speck, Bruno. Berlin 2022. Ibero-Amerikanisches Institut Preußischer Kulturbesitz. [https://publications.iai.spk-berlin.de/receive/iai\\_mods\\_00000128](https://publications.iai.spk-berlin.de/receive/iai_mods_00000128)

MAINWARING, Scott e SHUGART, M. *Presidentialism and Democracy in Latin America*. New York, Cambridge University Press, 1997.

NIPE CEBRAP. Banco de Dados Legislativos do CEBRAP. Visitado em 13/07/2022. Disponível em <https://bancodedadoslegislativos.com.br>, 2022..

OLIVEIRA, F. M. M. Medidas Provisórias: Os Efeitos Não Antecipados da EC 32 nas Relações entre Executivo e Legislativo. Dissertação (mestrado) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

PEREIRA, C, POWER, T e RENNÓ, L. Under What Conditions Do Presidents Resort to Decree Power? Theory and Evidence from the Brazilian Case. *The Journal of Politics* 67 (1), 178–200, 2005

PESSANHA, Charles. Poder Legislativo do Executivo no Brasil: O Decreto-lei e a Medida Provisória, 1965-1999, paper apresentado no Seminário Internacional —Las Instituciones en las Nuevas Democracias: La Cuestión Republicana. Buenos Aires, 13 e 14 de abril de 2000

SABATIER, P. and WEIBLE, C. “The advocacy coalition framework: innovations and clarifications”. In: Sabatier, P. (org.). *Theories of the policy process*. Cambridge: Westview, 2007.

TSE. “O Caminho da Prosperidade”. Programa de Governo de Jair Bolsonaro. 2018.  
[https://divulgacandcontas.tse.jus.br/candidaturas/oficial/2018/BR/BR/2022802018/280000614517/proposta\\_1534284632231.pdf](https://divulgacandcontas.tse.jus.br/candidaturas/oficial/2018/BR/BR/2022802018/280000614517/proposta_1534284632231.pdf)

### **Matérias consultadas:**

Meio ambiente

<https://congressoemfoco.uol.com.br/area/congresso-nacional/resistencia-socioambiental-continua-no-congresso-nacional/>

<https://www.redebrasilatual.com.br/ambiente/2022/03/pacote-da-destruicao-meio-ambiente/>

Bancada da Bala

<https://congressoemfoco.uol.com.br/temas/seguranca-publica/morte-militar-bahia-fatalidade-capitao-augusto/>

<https://congressoemfoco.uol.com.br/temas/economia/bancada-da-bala-pressiona-bolsonaro-afirmar-policiais-de-congelamento-de-salario/>

Decretos liberam porte de armas

<https://congressoemfoco.uol.com.br/area/governo/bancada-da-bala-prioriza-estatuto-do-desarmamento-e-pacote-de-moro/>

<https://congressoemfoco.uol.com.br/projeto-bula/reportagem/pauta-armamentista-emperra-no-senado/>

<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/137428>

Direitos humanos

[https://www.conectas.org/noticias/dez-vezes-que-a-sociedade-civil-barrou-retrocessos-do-governo-bolsonaro?gclid=Cj0KCQjwuuKXBhCRARIsAC-gM0gmF6-lGvBGLkogwDpZXA\\_1Zkw1bsXpzlydCBqYGAdqHEC--7gqI8EaAndDEALw\\_wcB](https://www.conectas.org/noticias/dez-vezes-que-a-sociedade-civil-barrou-retrocessos-do-governo-bolsonaro?gclid=Cj0KCQjwuuKXBhCRARIsAC-gM0gmF6-lGvBGLkogwDpZXA_1Zkw1bsXpzlydCBqYGAdqHEC--7gqI8EaAndDEALw_wcB)

<https://www.conectas.org/noticias/organizacoes-repudiam-medida-que-suspende-atendimento-a-pedido-de-acesso-a-informacao/>

Conectas Direitos Humanos. Mil dias do governo Bolsonaro: dez vezes que a sociedade civil barrou retrocessos

[https://www.conectas.org/noticias/dez-vezes-que-a-sociedade-civil-barrou-retrocessos-do-governo-bolsonaro?gclid=Cj0KCQjwuuKXBhCRARIsAC-gM0gmF6-lGvBGLkogwDpZXA\\_1Zkw1bsXpzlydCBqYGAdqHEC--7gqI8EaAndDEALw\\_wcB](https://www.conectas.org/noticias/dez-vezes-que-a-sociedade-civil-barrou-retrocessos-do-governo-bolsonaro?gclid=Cj0KCQjwuuKXBhCRARIsAC-gM0gmF6-lGvBGLkogwDpZXA_1Zkw1bsXpzlydCBqYGAdqHEC--7gqI8EaAndDEALw_wcB)

Direitos digitais

<https://direitosnarede.org.br/quem-somos/>

Evangélicos

<https://congressoemfoco.uol.com.br/area/governo/bancada-evangelica-se-reune-para-discutir-estrategia-apos-veto-a-perdao-de-dividas/>

<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2022/01/bolsonaro-adota-infralegalismo-autoritario-contrademocracia-apontam-pesquisadores.shtml>