

DO PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO AO PRESIDENCIALISMO DE COLISÃO: INSTRUMENTOS UNILATERAIS, DÉFICIT DE COALIZÃO E LIMITES DA AGENDA LEGISLATIVA NO GOVERNO BOLSONARO (2019–2022)

**FROM COALITION PRESIDENTIALISM TO COLLISION PRESIDENTIALISM:
UNILATERAL INSTRUMENTS, COALITION DEFICIT, AND LIMITS OF THE
LEGISLATIVE AGENDA IN THE BOLSONARO GOVERNMENT (2019–2022)**

Ciências Sociais Aplicadas • 30/07/2026

REGISTRO DOI: [10.70773/revistatopicos/785195344](https://doi.org/10.70773/revistatopicos/785195344)

Thálisson Luiz Maia Santana¹

RESUMO

Este artigo investiga em que medida o governo Jair Bolsonaro (2019–2022) logrou capturar a agenda legislativa federal mediante o emprego de instrumentos unilaterais de governo, notadamente medidas provisórias (MPs) e decretos infralegais, e quais os condicionantes político-institucionais que modularam o êxito ou o fracasso dessas iniciativas. Por meio de pesquisa qualitativa-exploratória, combinando revisão bibliográfica neoinstitucionalista, análise documental de 263 MPs editadas entre janeiro de 2019 e agosto de 2022 e consulta ao Banco de Dados Legislativos do CEBRAP, o estudo demonstra que Bolsonaro foi o presidente da Nova República que mais recorreu ao instrumento das MPs, porém o que obteve a menor taxa histórica de conversão em lei (54%), revelando um paradoxo entre ativismo unilateral e ineficácia legislativa. A análise mobiliza os modelos do Presidencialismo de Coalizão (Abranches, 1988), do Múltiplos Fluxos (Kingdon, 1984), do Advocacy Coalition Framework – ACF (Jenkins-Smith et al., 2017) e do Equilíbrio Pontuado (Baumgartner; Jones, 1993) para demonstrar que a recusa em construir uma coalizão partidária estável, a nomeação de ministros sem representatividade parlamentar e a ausência de negociação prévia com o Legislativo produziram um modo de governança aqui denominado "presidencialismo de colisão", caracterizado pela confrontação permanente entre os poderes em detrimento da implementação substantiva da agenda governamental.

Palavras-chave: presidencialismo de coalizão; medidas provisórias; agenda legislativa; governo Bolsonaro; neoinstitucionalismo.

ABSTRACT

This article investigates the extent to which the Jair Bolsonaro administration (2019–2022) managed to capture the federal

legislative agenda through unilateral governmental instruments, particularly provisional measures (medidas provisórias – MPs) and infralegal decrees, and examines the political-institutional factors that shaped the success or failure of these initiatives. Drawing on qualitative-exploratory research combining neo-institutionalist literature review, documentary analysis of 263 MPs issued between January 2019 and August 2022, and data from CEBRAP's Legislative Database, the study demonstrates that Bolsonaro was the president who most frequently resorted to MPs in the history of Brazil's New Republic, yet achieved the lowest historical conversion rate (54%), revealing a paradox between unilateral activism and legislative ineffectiveness. The analysis employs the Coalition Presidentialism model (Abranches, 1988), Multiple Streams Framework (Kingdon, 1984), Advocacy Coalition Framework – ACF (Jenkins-Smith et al., 2017), and Punctuated Equilibrium Theory (Baumgartner; Jones, 1993) to argue that the refusal to build a stable partisan coalition, the appointment of ministers without parliamentary backing, and the absence of prior legislative negotiation produced a mode of governance here termed "collision presidentialism", marked by permanent inter-branch confrontation to the detriment of substantive policy implementation.

Keywords: coalition presidentialism; provisional measures; legislative agenda; Bolsonaro administration; neo-institutionalism.

1. INTRODUÇÃO

A relação entre os poderes Executivo e Legislativo no Brasil tem sido objeto de extensa produção acadêmica desde a redemocratização de 1988. O debate central orbita em torno da viabilidade do presidencialismo multipartidário e das estratégias que os presidentes utilizam para obter cooperação legislativa em contextos

de fragmentação partidária. O conceito de presidencialismo de coalizão, formulado por Abranches (1988), tornou-se a principal chave analítica para compreender a dinâmica de governança brasileira: presidentes constroem maioria parlamentar mediante a distribuição de ministérios e recursos entre múltiplos partidos, garantindo apoio à sua agenda.

O governo de Jair Bolsonaro (2019–2022) emergiu como um experimento institucional inédito nesse quadro: um presidente eleito por uma coalizão eleitoral difusa, sem partido com expressão parlamentar própria, que recusou sistematicamente as regras do presidencialismo de coalizão nos dois primeiros anos de mandato, adotando em seu lugar uma governança de natureza majoritária e unilateral. Esse arranjo gerou tensões permanentes com o Poder Legislativo e com o Supremo Tribunal Federal (STF), configurando o que este artigo denomina presidencialismo de colisão.

O presente estudo formula dois problemas de pesquisa articulados: (a) o governo Bolsonaro conseguiu capturar a agenda legislativa federal por meio do uso de instrumentos unilaterais de governo?; e (b) quais condicionantes político-institucionais modularam o êxito ou o fracasso dessas iniciativas? A hipótese central é que a ausência de coalizão majoritária estável, combinada ao uso intensivo de MPs sem negociação prévia, resultou no paradoxo de um Executivo hiperativo na produção de atos unilaterais e simultaneamente incapaz de converter sua agenda em legislação ordinária.

O artigo organiza-se em cinco seções, além desta introdução: a segunda apresenta as considerações teóricas sobre modelos de democracia e presidencialismo; a terceira discute o presidencialismo de coalizão e a literatura sobre formação de agenda; a quarta analisa

empiricamente a produção legislativa do governo Bolsonaro; a quinta sintetiza os achados à luz da hipótese; e a sexta conclui com implicações analíticas e agenda de pesquisa.

2. MODELOS DE DEMOCRACIA E PRESIDENCIALISMO NA AMÉRICA LATINA

2.1. Modelos Majoritário e Consensual de Democracia

As democracias contemporâneas podem ser analiticamente classificadas em dois modelos ideais: o majoritário e o consensual. Lijphart (2003) sistematizou essa distinção a partir de dez variáveis institucionais agrupadas em duas dimensões – a executivo-partidos e a federal-unitária –, construindo uma tipologia que permite mensurar o grau de concentração ou dispersão do poder político.

A democracia majoritária é caracterizada pela concentração do poder em maiorias governantes, pela relação de dominância do Executivo sobre o Legislativo, pelo sistema bipartidário e por eleitorados com regras majoritárias. O modelo consensual, por sua vez, distribui o poder por meio de coalizões multipartidárias, relações equilibradas entre os poderes, representação proporcional e arranjos corporativistas de mediação de interesses (LIJPHART, 2003). O Quadro 1 sintetiza os contrastes fundamentais entre os dois modelos.

Quadro 1. Contrastes entre o modelo majoritário e o modelo consensual de democracia

MODELO MAJORITÁRIO	MODELO CONSENSUAL
---------------------------	--------------------------

DIMENSÃO EXECUTIVO-PARTIDOS	DIMENSÃO EXECUTIVO-PARTIDOS
Concentração do Poder Executivo em gabinetes de partido único de maioria	Distribuição do Poder Executivo em amplas coalizões multipartidárias
Relação entre Executivo e Legislativo em que o Executivo é dominante	Relações equilibradas entre os dois poderes
Sistema bipartidário	Sistema multipartidário
Sistemas eleitorais majoritários e desproporcionais	Sistemas de representação proporcional
Sistemas de grupos de interesses pluralistas, com livre concorrência entre grupos	Sistemas coordenados e "corporativos" visando ao compromisso e à concertação
DIMENSÃO FEDERAL-UNITÁRIA	DIMENSÃO FEDERAL-UNITÁRIA
Governo unitário e centralizado	Governo federal e descentralizado
Concentração do Poder Legislativo numa legislatura unicameral	Divisão do Poder Legislativo entre duas casas igualmente fortes, porém diferentemente constituídas
Constituições flexíveis, modificáveis por simples maioria	Constituições rígidas, modificáveis apenas por maiorias extraordinárias
Legislatura com palavra final sobre constitucionalidade das leis	Revisão judicial por Corte Suprema ou Tribunal Constitucional
Bancos Centrais dependentes do Executivo	Bancos Centrais independentes do Executivo

Fonte: Elaborado pelo autor, com base em Lijphart (2003).

A controvérsia sobre o trade-off entre representatividade e governabilidade é central na literatura neoinstitucionalista. Uma

vertente argumenta que a fragmentação partidária inviabiliza a governabilidade (SARTORI, 1996; MAINWARING, 1993), enquanto outra sustenta a compatibilidade entre ambas (LIJPHART, 2003). No caso brasileiro, os trabalhos de Figueiredo e Limongi (1999) demonstraram que a Constituição de 1988 dotou o Executivo de instrumentos de agenda suficientes para superar os efeitos da fragmentação partidária, desde que o presidente construísse uma coalizão majoritária estável.

2.2. Tipos de Presidencialismo na América Latina

O presidencialismo é a forma de governo predominante na América Latina, mas se manifesta de modos distintos conforme a interação entre variáveis institucionais e comportamentais. Grohmann (2001) identifica três tipos principais: o presidencialismo de coalizão, o de partido dominante e o personalista. Cada modalidade apresenta dinâmicas distintas de governabilidade, accountability e estabilidade democrática.

O modelo presidencial brasileiro distingue-se por conferir ao presidente poderes legislativos consideráveis: medidas provisórias com força de lei imediata, poder de veto total e parcial, iniciativa exclusiva em matérias orçamentárias e prerrogativa de nomeação e exoneração de ministros, chefes de autarquias e cargos de confiança – os chamados Appointment Powers (INÁCIO, 2006). Esses instrumentos posicionam o Executivo em situação privilegiada para modular a agenda legislativa, desde que sejam operados em um contexto de coordenação partidária minimamente estruturado (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999).

É importante notar que a existência de múltiplos pontos de veto no sistema brasileiro – quórum qualificado para emendas constitucionais, comissões parlamentares com poder terminativo, presidência das casas legislativas com controle da pauta, revisão judicial pelo STF – implica que nenhum instrumento unilateral, por mais poderoso que seja, é suficiente para impor a agenda governamental sem negociação política. Como sintetiza Tsebelis (1997), quanto maior o número de veto players e maior a distância ideológica entre eles, menor a probabilidade de mudança do status quo.

3. PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO, ESTUDOS SOBRE COALIZÕES E MODELOS DE FORMAÇÃO DE AGENDA

3.1. Presidencialismo de Coalizão: Delimitação Conceitual

O conceito de "presidencialismo de coalizão" foi formulado por Abranches (1988) para descrever o arranjo político-institucional brasileiro no qual presidentes de partidos minoritários constroem governabilidade mediante a formação de coalizões multipartidárias sustentadas pela distribuição de cargos ministeriais e recursos orçamentários. A formulação original de Abranches descrevia esse arranjo como um dilema estrutural – necessário para governar, mas gerador de instabilidade –, que combina presidencialismo, multipartidarismo e representação proporcional de lista aberta.

Cabe sublinhar, contudo, que o presidencialismo de coalizão não é exclusividade brasileira. A formação de coalizões governamentais em regimes presidencialistas foi observada empiricamente em toda a América Latina após a terceira onda de democratização (CHEIBUB; PRZEWORSKI; SAIEGH, 2004). O Quadro 2 a seguir sistematiza as

quatro gerações de estudos sobre coalizões, evidenciando a evolução metodológica e temática da literatura.

Quadro 2. Resumo das quatro gerações de estudos sobre coalizões governamentais

Geração	Período	Expoentes	Metodologia	Contribuições	Limitações
Primeira	1950-1970	Axelrod (1970), Leiserson (1966), Riker (1962)	Dedução e métodos quantitativos	Primeira elaboração de teoria sobre o funcionamento das coalizões	Falta de testes empíricos
Segunda	1970-1990	Browne	Dedução e	Realização	Foco

⚠ Esta tabela possui muitas colunas e foi cortada para impressão. Para visualizá-la completa, acesse o artigo original em: <https://revistatopicos.com.br/artigos/do-presidencialismo-de-coalizao-ao-presidencialismo-de-colisao-instrumentos-unilaterais-deficit-de-coalizao-e-limites-da-agenda-legislativa-no-governo-bolsonaro-2019-2022?noblockage>

Fonte: Elaborado pelo autor, com base em Albala (2018) e Amorim Neto (2000).

A literatura aponta que a mera presença de ministros de diferentes partidos não é condição suficiente para caracterizar um gabinete de coalizão. Amorim Neto (2000) propõe que gabinetes de coalizão são aqueles que satisfazem simultaneamente duas condições: acordo entre o presidente e ao menos dois partidos; e taxa de coalescência e percentual de ministros com vínculo partidário superiores a 50%. Esse adendo é relevante para a análise do governo Bolsonaro, no

qual a distribuição de ministérios a militares, técnicos e filiados a micropartidos sem representatividade parlamentar não constituiu, *stricto sensu*, uma coalizão no sentido conceitual.

3.2. Modelos de Formação de Agenda: Múltiplos Fluxos, ACF e Equilíbrio Pontuado

A compreensão dos resultados legislativos do governo Bolsonaro exige mobilizar modelos analíticos que expliquem não apenas o comportamento do Executivo, mas as dinâmicas mais amplas de formação e bloqueio de agenda. Três modelos mostram-se especialmente fecundos para esse propósito.

O Modelo de Múltiplos Fluxos, formulado por Kingdon (1984), postula que a inclusão de um tema na agenda decisória depende da convergência de três fluxos relativamente autônomos: o fluxo dos problemas (como demandas sociais são construídas como problemas públicos), o fluxo das soluções (como especialistas produzem e selecionam alternativas técnicas) e o fluxo da política (como o clima político, os resultados eleitorais e as transições de governo afetam a receptividade dos decisores). Quando os três fluxos convergem em uma "janela de oportunidade política", empreendedores de políticas podem inserir suas propostas na agenda decisória.

O Advocacy Coalition Framework (ACF), desenvolvido por Sabatier e Jenkins-Smith e revisto por Jenkins-Smith et al. (2017), concentra-se nas disputas no interior dos subsistemas de política pública. Nessa perspectiva, cada subsistema abriga ao menos duas coalizões de defesa – grupos de atores que compartilham um núcleo de crenças e coordenam suas ações para influenciar decisões públicas em favor

de seus interesses. As crenças organizam-se em três camadas hierárquicas: o núcleo profundo (valores fundamentais, resistentes à mudança), o núcleo de política (orientações sobre o subsistema) e os aspectos secundários (preferências instrumentais, mais maleáveis). Mudanças substantivas nas políticas públicas ocorrem, em regra, por perturbações externas ao subsistema ou por processos de aprendizado orientado por política.

O Modelo do Equilíbrio Pontuado, elaborado por Baumgartner, Jones e Mortensen (1993), propõe que as políticas públicas alternam longos períodos de estabilidade incremental com mudanças súbitas e de grande magnitude, denominadas pontuações. Essas interrupções ocorrem quando a legitimidade de um subsistema para tratar de determinada questão é contestada, transferindo o tema para a macropolítica e ativando feedbacks positivos que amplificam a mudança.

Para o presente estudo, os três modelos são complementares: o Modelo de Múltiplos Fluxos permite compreender por que determinadas MPs nunca amadureceram como alternativas viáveis nas comunidades de política; o ACF ilumina como coalizões de defesa de direitos humanos e ambientais operaram sistematicamente para bloquear a agenda do governo nas arenas parlamentar e judicial; e o Equilíbrio Pontuado fornece o arcabouço para interpretar a descontinuidade radical que o governo Bolsonaro representou em relação aos padrões anteriores de relação Executivo-Legislativo.

4. A AGENDA LEGISLATIVA DO GOVERNO BOLSONARO: ANÁLISE EMPÍRICA

4.1. Procedimentos Metodológicos

O percurso metodológico deste artigo combina revisão bibliográfica neoinstitucionalista com análise documental sistemática. O corpus empírico é composto por 263 MPs editadas entre janeiro de 2019 e agosto de 2022, identificadas e recuperadas do Portal da Legislação do Palácio do Planalto. O critério de corte temporal em agosto de 2022 justifica-se por tratar-se de um ano eleitoral em que a publicação de MPs se concentrou no período anterior à campanha; as 12 MPs convertidas em lei após a transição de governo em 2023 não alteram os resultados de forma substantiva e, portanto, foram excluídas do cálculo do índice de êxito.

O tratamento do material foi realizado com o software MAXQDA, que permitiu a classificação temática das MPs a partir da leitura integral dos textos normativos e de suas exposições de motivos. A categorização temática adotada (19 categorias) foi construída indutivamente a partir do corpus, tendo como referência analítica o programa de governo submetido pelo candidato Bolsonaro ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE) em 2018, intitulado "O Caminho da Prosperidade". Esse documento é tratado como a expressão oficial da agenda governamental, permitindo identificar em que medida as MPs corresponderam às prioridades declaradas durante a campanha.

Os dados sobre taxas de aprovação de MPs e Projetos de Lei (PLs) foram obtidos do Banco de Dados Legislativos do CEBRAP (NIPE CEBRAP, 2024), que cobre o período entre 05/10/1988 e 12/08/2022. Os dados sobre PLs foram utilizados para análise comparada da taxa de dominância do Executivo na produção legislativa ao longo da Nova República.

4.2. O Uso de Medidas Provisórias: Ativismo Unilateral e Baixo Êxito Legislativo

As medidas provisórias constituem o instrumento legislativo mais poderoso à disposição do presidente brasileiro. Uma vez editadas, entram em vigor imediatamente, modificando o status quo normativo e elevando o custo político de rejeição para o Congresso (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999). Desde a Emenda Constitucional n.º 32, de 2001, as MPs têm prazo de 120 dias para apreciação nas duas casas legislativas, findos os quais perdem eficácia se não convertidas em lei.

Os dados revelam que o governo Bolsonaro editou 263 MPs entre 2019 e agosto de 2022 – o maior volume da série histórica entre presidentes da Nova República. Paradoxalmente, a taxa de conversão em lei (54%) é a mais baixa registrada no período, inferior inclusive à do governo Fernando Collor, o que evidencia que o volume de produção de MPs não se traduziu em capacidade de implementação da agenda.

Tabela 1. Medidas Provisórias por situação e ano (governo Bolsonaro, 2019–2022)

Situação	2019	2020	2021	2022	Total G
Convertida em Lei	22	52	44	11	129
Em Tramitação	—	—	—	25	25
Rejeitada	1	2	—	—	3
Revogada	2	1	1	—	4

⚠ Esta tabela possui muitas colunas e foi cortada para impressão. Para visualizá-la completa, acesse o artigo original em: <https://revistatopicos.com.br/artigos/do-presidencialismo-de-coalizao-ao-presidencialismo-de-colisao-instrumentos-unilaterais-deficit-de-coalizao-e-limites-da-agenda-legislativa-no-governo-bolsonaro-2019-2022?noblockage>

Fonte: Portal da Legislação do Palácio do Planalto. Elaboração do autor.

A evolução anual do índice de êxito revela padrões interpretáveis à luz dos arranjos políticos de cada período. Em 2019 e 2020, a taxa situou-se abaixo dos 50%, período em que o governo recusava formalmente a lógica da coalizão e o então presidente da Câmara, Rodrigo Maia, exerceu protagonismo na definição da pauta legislativa, comprometendo-se com grupos de interesse em não pautar MPs controversas nas áreas ambiental, educacional e de direitos humanos. A elevação para 63% em 2021 coincide com a adesão do Centrão, a distribuição de ministérios para partidos com maior representação parlamentar e a eleição de Arthur Lira para a presidência da Câmara – condições que se aproximam, ainda que de forma tardia e incompleta, da lógica da coalizão. A queda para 29% em 2022 reflete, em parte, o filtro eleitoral sobre a produção legislativa ordinária.

4.3. Distribuição Temática das MPs e Taxas de Sucesso Setoriais

A análise temática das 263 MPs permite identificar padrões de êxito e fracasso diretamente relacionados à capacidade do governo de construir consenso em cada subsistema de política pública. A Tabela 2 apresenta a distribuição por tema e os respectivos índices de êxito.

Tabela 2. Medidas Provisórias por tema e ano (governo Bolsonaro, 2019–2022)

Tema da MP	2019	2020	2021	2022	Tota
Desburocratização	1	4	5	2	12
Redução do Estado	2	1	2	3	8
Trabalhista	2	7	3	4	16
Proteção ao	—	18	10	3	31

⚠ Esta tabela possui muitas colunas e foi cortada para impressão. Para visualizá-la completa, acesse o artigo original em: <https://revistatopicos.com.br/artigos/do-presidencialismo-de-coalizao-ao-presidencialismo-de-colisao-instrumentos-unilaterais-deficit-de-coalizao-e-limites-da-agenda-legislativa-no-governo-bolsonaro-2019-2022?noblockage>

Fonte: Portal da Legislação do Palácio do Planalto. Recorte: MPs editadas de janeiro de 2019 a agosto de 2022. Taxa de sucesso calculada sobre 238 MPs com tramitação concluída até o corte estabelecido. Elaboração do autor.

As áreas com maiores índices de êxito – saúde (86%), segurança e defesa (100%), rural (100%) e cultura (100%) – correspondem a subsistemas de política com maior convergência entre a agenda do Executivo e as preferências do Legislativo, ou a situações de emergência sanitária que geraram consenso suprapartidário. As MPs com menores taxas de sucesso situam-se em subsistemas marcados por coalizões de defesa consolidadas e antagonistas ao governo:

ambiental (0%), estados e municípios (25%), infraestrutura e transportes (25%), educação (33%) e orçamentária (30%).

Destaca-se o caso das MPs ambientais, com zero por cento de aprovação, e das MPs que buscavam alterar direitos e garantias (40%). Em ambas as áreas, coalizões de defesa compostas por organizações da sociedade civil, parlamentares de oposição e operadores jurídicos atuaram coordenadamente nas arenas legislativa e judicial – padrão analiticamente consistente com o ACF. As ações diretas de inconstitucionalidade (ADIs) e arguições de descumprimento de preceito fundamental (ADPFs) movidas perante o STF representaram uma extensão da disputa política para o subsistema jurídico, com liminares suspendendo dispositivos de decretos do pacote armamentista e de MPs relativas ao acesso à informação.

4.4. Projetos de Lei e a Inversão da Dominância Legislativa

O padrão observado nas MPs é corroborado pelos dados relativos aos Projetos de Lei. O governo Bolsonaro enviou ao Congresso 64 PLs, dos quais apenas 11 foram convertidos em lei – taxa de aprovação de 17,18%, a mais baixa da série histórica da Nova República, situando-se muito abaixo da média dos governos anteriores, que oscilava entre 40% e 90% (NIPE CEBRAP, 2024).

Ainda mais expressivo é o dado relativo à taxa de dominância. Dos projetos de lei convertidos em lei durante o mandato Bolsonaro, apenas 9,84% foram de autoria do Executivo, enquanto 90,16% foram iniciativas parlamentares. Esse indicador representa a maior transferência de protagonismo legislativo para o Parlamento desde a redemocratização, invertendo a tendência histórica de dominância

do Executivo na produção de leis ordinárias (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999; LIMONGI, 2006). Em outros termos: o Congresso Nacional legislou de forma autônoma em relação ao Executivo em grau inédito, estabelecendo uma agenda própria que nem sempre coincidia com as preferências presidenciais.

Esse fenômeno pode ser interpretado, à luz do Equilíbrio Pontuado, como uma "pontuação" nas relações Executivo-Legislativo: a ruptura com o padrão de presidencialismo de coalizão gerou uma redistribuição de poder sem precedentes históricos, transferindo para o Legislativo a liderança na produção normativa ordinária.

5. DISCUSSÃO: O PRESIDENCIALISMO DE COLISÃO COMO CATEGORIA ANALÍTICA

Os dados empíricos analisados permitem sustentar a hipótese central deste artigo: a recusa em construir uma coalizão majoritária estável nos moldes do presidencialismo de coalizão produziu um padrão de governança aqui denominado presidencialismo de colisão, caracterizado por quatro elementos constitutivos.

O primeiro é o ativismo unilateral sem base de sustentação: o governo recorreu intensivamente a MPs e decretos infralegais como substitutos funcionais da negociação parlamentar, sem que esses instrumentos fossem precedidos de articulação política suficiente para garantir sua aprovação. A consequência foi a baixíssima taxa de conversão em lei, configurando um Executivo legislativamente hiperativo e substantivamente ineficaz.

O segundo é a nomeação ministerial desconectada das preferências parlamentares: ao nomear militares, tecnocratas e figuras com vínculos ideológicos sem base parlamentar para as pastas

ministeriais, o governo privou-se do principal mecanismo de coordenação entre Executivo e Legislativo identificado pela literatura – o poder de nomeação como instrumento de montagem de coalizões (AMORIM NETO, 2000; INÁCIO, 2006).

O terceiro é a confrontação como estratégia discursiva: ao contrário dos governos anteriores, que tratavam os conflitos com o Legislativo e o Judiciário como desvios a serem gerenciados, o governo Bolsonaro converteu a confrontação com essas instituições em recurso político de mobilização de sua base eleitoral. Essa estratégia amplificou os custos de transação para a formação de coalizões e criou um ambiente de desconfiança que dificultou acordos legislativos mesmo em áreas de potencial convergência.

O quarto é a implementação pela via administrativa: dado o bloqueio legislativo, parcela significativa da agenda governamental foi implementada por meio de atos administrativos infralegais – revogação de resoluções do CONAMA, portarias ministeriais, instruções normativas –, que não requerem aprovação parlamentar mas têm alcance normativo limitado e elevada reversibilidade. Esse padrão é particularmente evidente na área ambiental, onde o desmonte das políticas de proteção ocorreu predominantemente pela via administrativa (ARAÚJO, 2020, apud LIMONGI et al., 2022).

À luz do ACF, o fracasso legislativo do governo Bolsonaro nas áreas de direitos humanos e meio ambiente demonstra a resiliência das coalizões de defesa progressistas. Essas coalizões mobilizaram recursos em múltiplas arenas – imprensa, redes de advocacia, Congresso e STF –, operando como "sinalizadores de alerta" que informaram os parlamentares sobre os riscos políticos e jurídicos de cada proposta governamental. O conceito de "alarme de incêndio",

desenvolvido por Amorim Neto e Tafner (2002) no contexto do controle legislativo das MPs, aplica-se de forma particularmente adequada a esse padrão.

6. CONCLUSÃO

Este artigo demonstrou que o governo Bolsonaro produziu um padrão inédito de relação Executivo-Legislativo na história da Nova República, que denominamos presidencialismo de colisão. Ao recusar os mecanismos institucionais do presidencialismo de coalizão nos dois primeiros anos de mandato e recorrer a um uso intensivo de instrumentos unilaterais sem sustentação parlamentar, o governo obteve a menor taxa histórica de conversão de MPs em lei (54%) e de PLs em lei (17%), ao mesmo tempo em que o Legislativo conquistou um protagonismo inédito na produção normativa ordinária (90,16% das leis de autoria parlamentar).

A mudança parcial de postura a partir de 2021 – adesão do Centrão, distribuição de ministérios, criação do orçamento secreto, eleição de Arthur Lira –, ainda que tenha produzido uma melhora nos índices de aprovação de MPs, não foi suficiente para reverter o quadro de ineficácia legislativa acumulada nos dois anos anteriores nem para garantir a implementação das propostas mais sensíveis da agenda governamental nas áreas ambiental, de direitos humanos e educacional.

Do ponto de vista teórico, os achados corroboram a hipótese de que as MPs são instrumentos de coordenação e não de imposição unilateral: sua eficácia depende da existência de uma coalizão majoritária disposta a apoiar a agenda presidencial. A ausência dessa condição transforma as MPs em sinais de preferência sem

efeito vinculante sobre o Congresso – o que corresponde ao diagnóstico de Limongi et al. (2022) de que Bolsonaro "não governou" no sentido substantivo do termo.

Como agenda de pesquisa futura, este trabalho abre ao menos três frentes: (a) análise do conteúdo das emendas constitucionais e vetos presidenciais no período; (b) estudo comparado das ADIs e ADPFs movidas durante o governo Bolsonaro como indicador da judicialização da disputa legislativa; e (c) análise das MPs e PLs na área trabalhista e regulatória, subsistemas ainda não cobertos de forma sistemática por este artigo.

Nota: Este artigo é resultado de pesquisa desenvolvida no âmbito do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal da Bahia (PPGCS/UFBA). O autor agradece as críticas e sugestões do Prof. Dr. Valdemar Araújo, da disciplina Instituições Políticas em Perspectiva Comparada, isentando-o de responsabilidade pelos erros e omissões remanescentes.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRANCHES, Sérgio. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 5–34, 1988.

ALBALA, Adrián. Coalition governments and party systems in Latin America: a comparative analysis. In: ALBALA, Adrián; RENÍÚ, Josep M. (org.). *Coalition politics and federalism*. Cham: Springer, 2018. p. 1–26.

ALEMÁN, Eduardo; TSEBELIS, George. Political parties and government coalitions in the Americas. *Journal of Politics in Latin America*, Hamburg, v. 3, n. 1, p. 3–28, 2011.

AMORIM NETO, Octavio; TAFNER, Paulo. Governos de coalizão e mecanismos de alarme de incêndio no controle legislativo das medidas provisórias. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 45, n. 1, p. 5–38, 2002.

AMORIM NETO, Octavio. Gabinetes presidenciais, ciclos eleitorais e disciplina legislativa no Brasil. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 43, n. 3, p. 479–519, 2000.

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

BAUMGARTNER, Frank R.; JONES, Bryan D.; MORTENSEN, Peter. Punctuated-equilibrium theory: explaining stability and change in public policymaking. In: SABATIER, Paul (org.). *Theories of the policy process*. 3. ed. Boulder: Westview, 2007. p. 59–103.

BEDRITCHUK, Rodrigo. *Medidas provisórias e governo de coalizão: as mudanças promovidas pela Emenda Constitucional 32*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2016.

CHASQUETTI, Daniel. Democracia, multipartidismo y coaliciones en América Latina: evaluando la difícil combinación. In: LANZARO, Jorge (org.). *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO, 2001. p. 319–359.

CHEIBUB, José Antonio; PRZEWORSKI, Adam; SAIEGH, Sebastian. Government coalitions and legislative success under presidentialism and parliamentarism. *British Journal of Political Science*, Cambridge, v. 34, n. 4, p. 565–587, 2004.

CHEIBUB, José Antonio. Presidentialism, parliamentarism and democracy. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional. Rio de Janeiro: FGV/FAPESP, 1999.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. Medidas provisórias. In: BENEVIDES, Maria Victoria; VANNUCHI, Paulo; KERCHE, Fábio (org.). Reforma política e cidadania. São Paulo: Fundação Perseu Abramo/Instituto Cidadania, 2003. p. 266–299.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. Poder de agenda na democracia brasileira: desempenho do governo no presidencialismo pluripartidário. In: SOARES, Gláucio; RENNÓ, Lúcio (org.). Reforma política: lições da história recente. Rio de Janeiro: FGV, 2006. p. 249–280.

GROHMANN, Luís Gustavo Mello. A separação de poderes em países presidencialistas: a América Latina em perspectiva comparada. Revista de Sociologia e Política, Curitiba, n. 17, p. 75–106, nov. 2001.

HOWELL, William G. Power without persuasion: the politics of direct presidential action. Princeton: Princeton University Press, 2003.

INÁCIO, Magna. Entre presidir e coordenar: presidência e gabinetes multipartidários no Brasil. In: 3º CONGRESSO LATINO-AMERICANO DE CIÊNCIA POLÍTICA, 2006, Campinas. Anais [...]. Campinas: ALACIP, 2006.

JENKINS-SMITH, Hank; NOHRSTEDT, Daniel; WEIBLE, Christopher; GOLDIN, Karin. The advocacy coalition framework: an overview of the research program. In: WEIBLE, Christopher; SABATIER, Paul (org.).

Theories of the policy process. 4. ed. New York: Routledge, 2017. p. 135–172.

KINGDON, John W. Agendas, alternatives, and public policies. New York: HarperCollins, 1984.

LANZARO, Jorge (org.). Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina. Buenos Aires: CLACSO, 2001.

LIJPHART, Arend. Modelos de democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países. Tradução de Roberto Franco. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

LIMONGI, Fernando; MEDEIROS, Danilo; FREITAS, Andrea; LUZ, Jorge. Government and Congress in Brazil under Bolsonaro. In: BIRLE, Peter; SPECK, Bruno (org.). Brazil under Bolsonaro: how endangered is democracy? Berlin: Ibero-Amerikanisches Institut, 2022. p. 79–100.

LIMONGI, Fernando. Presidencialismo e governo de coalizão. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (org.). Reforma política no Brasil. Belo Horizonte: UFMG/PNUD, 2006. p. 237–257.

LINZ, Juan. Presidencialismo ou parlamentarismo: faz alguma diferença? In: LAMOUNIER, Bolívar (org.). A opção parlamentarista. São Paulo: Sumaré, 2001. p. 61–120.

MAINWARING, Scott; SHUGART, Matthew. Presidentialism and democracy in Latin America. New York: Cambridge University Press, 1997.

MAINWARING, Scott. Democracia presidencialista multipartidária: o caso do Brasil. *Lua Nova – Revista de Cultura Política*, São Paulo, n. 28–29, p. 21–74, 1993.

NIPE CEBRAP. Banco de Dados Legislativos do CEBRAP. São Paulo: CEBRAP, 2024. Disponível em: <https://bancodedadoslegislativos.com.br>. Acesso em: 13 jan. 2024.

OLIVEIRA, Fabrício M. M. Medidas provisórias: os efeitos não antecipados da EC 32 nas relações entre Executivo e Legislativo. 2009. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

PESSANHA, Charles. O Poder Executivo e o processo legislativo nas constituições brasileiras: teoria e prática. In: VIANNA, Luiz Werneck (org.). *A democracia e os três poderes no Brasil*. Belo Horizonte/Rio de Janeiro: UFMG/IUPERJ, 2002. p. 141–181.

SABATIER, Paul; WEIBLE, Christopher. The advocacy coalition framework: innovations and clarifications. In: SABATIER, Paul (org.). *Theories of the policy process*. 2. ed. Boulder: Westview, 2007. p. 189–220.

SARTORI, Giovanni. *Engenharia constitucional: como mudam as constituições*. Brasília: UNB, 1996.

SHUGART, Matthew; CAREY, John. *Presidents and assemblies: constitutional design and electoral dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. "O Caminho da Prosperidade": programa de governo de Jair Bolsonaro. Brasília: TSE, 2018. Disponível em: https://divulgacandcontas.tse.jus.br/candidaturas/oficial/2018/BR/BR/2022802018/280000614517/proposta_1534284632231.pdf. Acesso em: 10 jan. 2024.

TSEBELIS, George. Processo decisório em sistemas políticos: veto players no presidencialismo, parlamentarismo, multicameralismo e pluripartidarismo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 12, n. 34, p. 89–118, 1997.

¹ Doutorando em Ciências Sociais – PPGCS/UFBA