

© *Direito e Linguagem* n° 6, vol. 2. Ordinário (2025), pp. 06-23

·ISSN – 3020-898X ·DOI - 10.5281/zenodo.17895434

O PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO NO GOVERNO BOLSONARO E NO ATUAL GOVERNO LULA

THE PRESIDENTIALISM OF COALITION IN THE BOLSONARO GOVERNMENT AND IN THE CURRENT LULA GOVERNMENT

Adriano da Veiga Medeiros¹

Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP)

Sumário: 1. Introdução; 2. Fundamentação teórica e institucional do presidencialismo de coalizão; 2.1. O conceito e as origens do presidencialismo de coalizão no Brasil; 2.2. Presidencialismo de coalizão vs. Outros modelos de governo; 2.3. A estratégia de Jair Bolsonaro: da negação à adesão; 2.4. A estratégia de Luiz Inácio Lula da Silva: da ampla coalizão às dificuldades na aprovação; 3. Conclusão; 4. Referências bibliográficas.

Resumo: O *presidencialismo de coalizão* consolidou-se, desde 1988, como a principal forma de governabilidade no Brasil. O presente artigo analisa sua aplicação prática nos governos de Jair Messias Bolsonaro e no atual de Luiz Inácio Lula da Silva. Busca-se responder à seguinte questão: em que medida os presidentes lograram êxito na formação de coalizões estáveis e na aprovação de suas agendas no Congresso Nacional? Bolsonaro, que inicialmente rejeitava alianças partidárias, acabou por se vincular ao denominado “Centrão”. Lula, por sua vez, mesmo tendo construído uma ampla aliança partidária, enfrenta obstáculos inéditos, sobretudo no que se refere à conversão de medidas provisórias em lei. A pesquisa se apoia em revisão bibliográfica e documental, permitindo observar que o presidencialismo de coalizão, apesar de criticado, continua a ser o mecanismo fundamental de sustentação política do executivo no Brasil contemporâneo.

Palavras-chave: Presidencialismo de coalizão. Jair Bolsonaro. Lula. Governabilidade. Centrão.

¹ Mestre em Direito, Justiça e Desenvolvimento pelo IDP/SP; Especialista em Direito Público pela Escola Superior da Magistratura Federal; Especialista em Direito Empresarial pela PUCRS; e Especialista em Direito Civil e Processual Civil pela Faculdade IDC. Bacharel em Direito pela PUCRS e membro do Instituto Brasileiro de Direito Empresarial - IBRADEMP. Atualmente é Coordenador Jurídico na Câmara Municipal de Porto Alegre.

Abstract: Coalition presidentialism has been consolidated, since 1988, as the main form of governance in Brazil. This article analyzes its practical application in the governments of Jair Messias Bolsonaro and the current administration of Luiz Inácio Lula da Silva. It seeks to answer the following question: to what extent have the presidents succeeded in forming stable coalitions and securing approval of their agendas in the National Congress? Bolsonaro, who initially rejected party alliances, eventually aligned himself with the so-called “Centrão”. Lula, in turn, despite having built a broad party alliance, faces unprecedented obstacles, especially regarding the conversion of provisional measures into law. The research is based on a bibliographic and documentary review, which allows for the observation that coalition presidentialism, despite criticism, continues to be the fundamental mechanism of political support for the executive in contemporary Brazil.

Keywords: Coalition presidentialism. Jair Bolsonaro. Lula. Governability. Centrão.

1. INTRODUÇÃO

O sistema político brasileiro moderno, com suas raízes na redemocratização e consolidado pela Constituição de 1988, reflete o desafio central da governabilidade no Brasil: a necessidade de o Poder Executivo formar e manter coalizões multipartidárias para aprovar sua agenda legislativa e garantir a estabilidade política².

Apesar da centralidade do presidencialismo na estrutura de poder, a fragmentação do sistema partidário inviabiliza que o partido do presidente obtenha uma maioria legislativa por conta própria. Esse contexto força o chefe do executivo federal a buscar apoio em outras legendas, por vezes ideologicamente distantes, criando uma complexa rede de negociações e acordos.

A presente análise se concentra em dois momentos políticos distintos e relevantes: o governo de Jair Messias Bolsonaro (2019-2022) e o terceiro mandato de Luiz Inácio Lula da Silva (a partir de 2023). A escolha desses períodos se justifica pela singularidade de suas abordagens.

² ABRANCHES, Sérgio. *Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro*. Dados, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 5-34, 1988.

Bolsonaro, que se elegeu com uma forte retórica "antissistema", inicialmente tentou governar sem o chamado "toma lá-dá-cá" descrito em seu plano de governo³, enquanto Lula, com sua vasta experiência em negociações, iniciou sua gestão com uma coalizão aparentemente ampla, mas enfrentando dificuldades inéditas no Legislativo.

O estudo busca responder à seguinte pergunta de pesquisa: em que medida a adesão, ou a resistência inicial, ao presidencialismo de coalizão impactou a governabilidade e a capacidade de aprovação da agenda política desses governos no Congresso Nacional?

A hipótese de trabalho é que, apesar de Bolsonaro ter se afastado da retórica e aderido aos moldes do "Centrão", a sua governabilidade foi alcançada. Em contrapartida, Lula, mesmo com a experiência, tem enfrentado um cenário de aprovação mais desafiador. A pesquisa pretende demonstrar que, independentemente do perfil do líder, a institucionalidade brasileira impõe um modelo de negociação inescapável.

2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA E INSTITUCIONAL DO PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO

Para a compreensão do sistema político brasileiro, é imperativo aprofundar a análise sobre a teoria e a prática do presidencialismo de coalizão. Este capítulo examinará o conceito a partir de seus principais teóricos, suas características e a sua distinção em relação a outros modelos de governo.

2.1. O CONCEITO E AS ORIGENS DO PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO NO BRASIL

³ BRASIL ACIMA DE TUDO. *O Caminho de Prosperidade*. Proposta de Plano de Governo. (2018). Disponível em: <<https://veja.abril.com.br/wp-content/uploads/2018/10/plano-de-governo-jair-bolsonaro.pdf>>. Acesso em: 12 set. 2025.

A expressão "presidencialismo de coalizão" foi introduzida por Sérgio Abranches⁴ para explicar como o executivo brasileiro opera em um cenário de pulverização partidária. A principal característica desse modelo é a necessidade de o presidente formar maiorias parlamentares por meio de alianças com partidos de diferentes espectros ideológicos.

Diferente de sistemas presidencialistas puros, onde o partido do presidente é majoritário, no Brasil, o chefe do executivo é obrigado a compartilhar o poder e cargos ministeriais para garantir o apoio legislativo⁵. À época da criação de tal conceito, a Comissão de Sistematização, da Assembleia Nacional Constituinte, estava por remeter a proposta acerca da forma e do sistema de governo, dando indícios de que se propunha à forma republicana e ao sistema parlamentarista.

Portanto, mencionada conceituação ocorreu *antes* da promulgação da Constituição de 1988. Importa registrar, por oportuno, o Senador da República Mário Covas foi eleito líder do PMDB na Constituinte, consolidando a força da centro-esquerda, derrotando o candidato indicado pelo presidente do partido, da Câmara dos Deputados e da Assembleia Nacional Constituinte, Ulysses Guimarães⁶.

Mário Covas liderou, também, uma forte corrente que defendia a adoção do sistema parlamentarista no Brasil. De outra parte, o “Centrão” defendia – obstinadamente – o presidencialismo, inclusive com o aumento de um ano no tempo do mandato presidencial, na época exercido pelo Presidente José Sarney⁷.

Certo é que Abranches⁸ tomou por base para a sua conceituação o presidencialismo em vigor entre 1946 e 1964, tempo em que se verificou o que

⁴ ABRANCHES, Sérgio. *Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro*. Dados, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 5-34, 1988.

⁵ Ibidem.

⁶ FGV CPDOC. *Mário Covas Júnior*. [s.d.]. Disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/mario-covas-junior>>. Acesso em: 12 set. 2025.

⁷ Carvalho, Luiz Maklouf. *1988: segredos da constituinte – os vinte meses que agitaram e mudaram o Brasil*. Rio de Janeiro, Editora Record, 2017.

⁸ ABRANCHES, Sérgio. *Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro*. Dados, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 5-34, 1988.

(...)

alguns denominam como a “República Populista”. Neste período da história brasileira, pontificaram-se apenas três partidos políticos: O Partido Trabalhista Brasileiro (PTB)⁹ e o Partido Social Democrático (PSD)^{10 11}, ambos organizados por Getúlio Vargas e a União Democrática Nacional (UDN)¹², que fazia perseverante oposição ao “Getulismo”.

A transição do regime militar para o regime democrático aconteceu a partir da eleição indireta, pelo Colégio Eleitoral, formado por deputados federais, senadores e delegados de cada Assembleia Legislativa dos Estados-membros. Na ocasião, foram eleitos Tancredo Neves e José Sarney, para os cargos de Presidente e Vice-Presidente, respectivamente, com 480 votos, contra os 180 votos recebidos por Paulo Maluf, candidato do Partido Democrático Social (PDS), que apoiava o regime militar¹³.

A posse de Tancredo Neves estava programada para o dia 15 de março de 1985. Entretanto, o recém eleito faleceu na véspera, um dia antes da sua posse. Na sequência, assumiu como Presidente da República José Sarney, que fora eleito Vice Presidente da República.

José Sarney tentou governar com os principais partidos que apoiaram a sua eleição, pois o PMDB e o PFL (Partido da Frente Liberal, instituído por dissidentes do PDS, quando Sarney deixou a presidência deste para filiar-se ao PMDB), somavam bem mais do que a maioria de membros na Câmara dos Deputados e no Senado Federal¹⁴.

⁹ GOMES, Angela de Castro. *A invenção do trabalhismo*. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

¹⁰ HIPÓLITO, Lucia. *De raposas e reformistas: o PSD e a política brasileira*. São Paulo: Paz e Terra, 1985.

¹¹ É de se lembrar que o PSD fundado em 2011 não guarda relação com o PSD extinto em 27/10/1965, pelo Ato Institucional nº 2.

¹² SKIDMORE, Thomas E. *Brasil: de Getúlio a Castelo*. 6ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2010

¹³ Brasil. Câmara dos Deputados. *Eleição indireta de 1985 marcou o fim da ditadura militar*. (2010). Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/noticias/138335-eleicao-indireta-de-1985-marcou-o-fim-da-ditadura-militar/>>. Acesso em: 18 mai. 2021.

¹⁴ ABREU, Marcelo Paiva de. *O Brasil republicano: estrutura de poder e economia política (1889-1988)*. In: LINHARES, Maria Yedda (org.). *História do Brasil: um ensaio*. Rio de Janeiro: Editora da UFRJ, 1996.

Na época em que Sarney tomou posse para a Presidência da República, Ulysses Guimarães presidia a Câmara dos Deputados. Muitas das propostas de Sarney eram rejeitadas no âmbito daquela Casa Legislativa. Para garantir a aprovação de seus projetos, Sarney, ouvindo os conselhos de seu antigo aliado e seu Ministro das Comunicações, Antônio Carlos Magalhães (ACM), passou a outorgar concessões de emissoras de rádio e de televisão a Deputados e Senadores que se comprometessem em apoiar seus projetos¹⁵.

Parlamentares que assumiram o mesmo compromisso também foram beneficiados com emendas parlamentares e com cargos no Poder Executivo. As manobras acima mencionadas levaram Sarney a construir a maioria necessária para governar.

A vigência da nova Constituição levou a uma intensa concentração de poder no Chefe do Poder Executivo, a começar pelos recursos financeiros, o que desfigurou, de certa forma, a Federação. Os Estados Federados passaram a depender de benesses do Presidente da República para implantar os seus programas de bem-estar de suas populações.

Outro fator importante para forçar a implantação da coalizão foi – e ainda é – o crescimento contínuo do número de Partidos Políticos. Assim sendo, quanto maior for o número de partidos com representação congressional, maior terá de ser o número e a amplitude de concessões que o Presidente terá de realizar para construir a maioria necessária para aprovar as suas propostas¹⁶.

Outros autores como Timothy Power e Cesar Zucco Jr. (e Carlos Pereira e Lucio Renno) aprofundaram a discussão, demonstrando que

No Brasil, o presidencialismo de coalizão é único porque, apesar de ser um regime presidencial, a sua dinâmica de negociação de coalizões se assemelha, em parte, ao parlamentarismo¹⁷. A governabilidade no Brasil não depende apenas da negociação legislativa, mas também da concessão de

¹⁵ LOBATO, Elvira. Política marca história das telecomunicações. (1995). Folha de São Paulo. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/1995/9/03/brasil/14.html>>. Acesso em: 18 mai. 2021.

¹⁶ FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 2000.

¹⁷ PEREIRA, Carlos; RENNO, Lucio. O que é o governo de coalizão? *Opinião Pública*, v. 11, n. 2, p. 289-322, 2005.

(...)

recursos orçamentários, cargos no segundo e terceiro escalões do governo, e emendas parlamentares¹⁸.

2.2. PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO VS. OUTROS MODELOS DE GOVERNO

A diferenciação entre o presidencialismo de coalizão e outros modelos de governo é crucial para compreender as particularidades do sistema político brasileiro.

Enquanto o presidencialismo puro, o parlamentarismo e o semipresidencialismo possuem lógicas de funcionamento distintas, o modelo brasileiro combina elementos únicos que o destacam, tornando a formação de alianças uma necessidade intrínseca para a governabilidade.

O presidencialismo *puro*, como o praticado nos Estados Unidos, funciona com base em uma dinâmica de dois grandes partidos. Nesse sistema, o presidente, eleito diretamente, geralmente conta com o apoio de uma maioria partidária no Congresso, o que simplifica o processo legislativo e minimiza a necessidade de buscar alianças com partidos de oposição¹⁹.

Em contraste, o *parlamentarismo* é o oposto em sua essência. O chefe de governo (primeiro-ministro) é investido no poder pelo parlamento e depende da confiança da maioria dos parlamentares para se manter no cargo²⁰. Apesar da dinâmica de coalizão, o sistema parlamentarista é mais fluido, com o Executivo e o Legislativo operando de forma mais interdependente, e a dissolução do gabinete é uma ferramenta comum de ajuste político.

O *semipresidencialismo*, exemplificado pela França, é um modelo híbrido que busca o equilíbrio entre o poder presidencial e o parlamentar. Nele,

¹⁸ POWER, Timothy; ZUCCO JR., Cesar. *The Institutionalization of Party Systems in Latin America*. Cambridge University Press, 2012.

¹⁹ LAMOUNIER, Bolívar. O Brasil e o Presidencialismo: A Perspectiva Histórica. *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 35, n. 1, p. 111-137, 1992.

²⁰ SARTORI, Giovanni. *Engenharia Constitucional Comparada: um estudo de estruturas, incentivos e resultados*. São Paulo: Ática, 1996.

há um presidente eleito por voto popular com poderes significativos (chefe de Estado) e um primeiro-ministro (chefe de governo) que responde ao parlamento.

A dinâmica de poder pode variar dependendo se o presidente e a maioria parlamentar são do mesmo partido (coabitação), o que gera uma tensão constante e exige negociação contínua. Diferentemente do Brasil, onde o presidente é o único chefe do Executivo, o *semipresidencialismo* divide a liderança executiva, o que altera a natureza e a necessidade de negociação política.

O presidencialismo de *coalizão* brasileiro se distingue desses modelos porque, apesar de manter a eleição direta do presidente e a sua autonomia como chefe de governo, ele opera sob uma lógica de fragmentação partidária extrema²¹. A ausência de um partido presidencial com maioria no Congresso força o chefe do Executivo a construir e manter amplas coalizões para aprovar leis e governar.

Isso faz com que a dinâmica de negociação de cargos, emendas e apoio político se torne uma característica central do sistema. O modelo brasileiro representa uma adaptação única do presidencialismo, onde a cooperação política não é uma opção, mas uma condição indispensável para a governabilidade²².

2.3. A ESTRATÉGIA DE JAIR BOLSONARO: DA NEGAÇÃO À ADESÃO

Jair Bolsonaro elegeu-se em 2018 com um discurso que rejeitava as práticas políticas tradicionais, prometendo "acabar com a velha política"²³. Sua campanha foi financiada por pequenas doações, e sua base parlamentar, o PSL, era relativamente pequena. Inicialmente, tentou governar com uma aliança restrita a militares e a partidos alinhados ideologicamente.

²¹ SILVA, Eduardo Rodrigues. *Presidencialismo de Coalização no Brasil: Instrumentos para formação de maiorias na Câmara dos Deputados*. (2019). Dissertação de Mestrado. Universidade de Brasília.

²² SAES, Décio. O processo político brasileiro, da "Abertura" à "Nova República": uma "transição para a democracia" (burguesa)? *Teoria & Política*, São Paulo, n. 9, p. 18, 1988.

²³ D'AVILA, Leonardo; VITAL, Rodrigo; RODRIGUES, Maria Carolina. O Presidencialismo de coalizão e o governo Bolsonaro: o papel das mídias sociais. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, v. 130, p. 159-192, 2020.

Essa estratégia, no entanto, mostrou-se insustentável²⁴. Porém, desde o início, sentiu a obrigação de negociar apoios individuais e de Bancadas temáticas para compor a maioria na Câmara dos Deputados e no Senado.

O que se verificou no decorrer do primeiro ano de governo, na Câmara dos Deputados, presidida pelo Deputado Rodrigo Maia (DEM/RJ), foi que muitos dos projetos encaminhados pelo Governo passaram a ser obstaculizados.

Rodrigo Maia exercia intensa liderança na Câmara dos Deputados, agregando, por muito tempo, também o “Centrão”, o que culminou em paralisação das propostas enviadas pelo Governo. As bancadas temáticas, com as quais a articulação presidencial contava, votavam com o Governo nos temas de seu interesse. Nos demais, havia a tendência de voto conforme a orientação de seus partidos.

Os apoios individuais – ao Governo – são normalmente “insaciáveis” em suas postulações e não conferem garantia de maioria sólida. Como resultante de suas composições políticas iniciais, Bolsonaro foi comedido no número de medidas provisórias apresentadas no primeiro ano de mandato, se comparado a Temer e ao terceiro governo de Lula²⁵:

Tabela 1 – Número de proposições apresentados pelos presidentes (1º ano de mandato)

Presidente	Medidas Provisórias	Projetos de Lei	Projetos de Lei Complementar	Emendas à Constituição	Total
Lula 3	52	8	2	1	63
Bolsonaro	48	28	4	2	82
Temer (set/2016 a ago/2017)	40	10	3	2	55
Dilma 2*	43	10	3	3	59

²⁴ MAINWARING, Scott. *Rethinking Party Systems in the Third Wave of Democratization: The Case of Brazil*. Stanford: Stanford University Press, 1999.

²⁵ FÁVERO, Bruno. Bolsonaro propôs e aprovou menos leis do que média dos presidentes em início de mandato. (2019). *Portal AF*. Disponível em: <<https://www.aosfatos.org/noticias/bolsonaro-propos-e-aprovou-menos-leis-do-que-media-dos-presidentes-em-inicio-de-mandato/>>. Acesso em: 18 mai. 2021.

Dilma 1	36	8	2	1	47
Lula 2	70	15	5	8	98
Lula 1	58	12	3	1	74
FHC 2	24	12	6	3	45
FHC 1	14	20	12	10	56
Itamar	10	25	15	10	60
Collor*	18	12	8	7	45

Fonte: Elaborada pelo autor (2025).

* Mandatos não finalizados.

Com base nos dados das votações obtidos no *site* do Câmara dos Deputados, foi possível editar a tabela abaixo, considerando apoio consistente o “núcleo duro” da coalizão, composto pelos partidos mais fiéis e os que têm maior representação. Para apoio condicionado foi considerada a parte mais volátil e fisiológica da base, frequentemente associada ao “Centrão”, cujo apoio depende da pauta e da distribuição de recursos/cargos.

Tabela 2 – Histórico de base aliada

Presidente	Apoio Consistente	Apoio Condicionado	Oposição	Total
Lula 3 (estimado)	200	125	188	513
Bolsonaro	140	150	223	513
Temer	280	100	133	513
Dilma 2*	200	80	233	513
Dilma 1	250	70	193	513
Lula 2	240	100	173	513
Lula 1	220	100	193	513
FHC 2	260	100	153	513
FHC 1	280	70	163	513
Itamar	200	223	80	503
Collor*	160	160	183	503

Fonte: Elaborada pelo autor (2025).

* Mandatos não finalizados.

Durante o Governo Bolsonaro, a falta de uma base sólida no Congresso, impediu a aprovação de reformas importantes e, mais crucialmente, fragilizou o mandato diante de ameaças de impeachment. A partir de meados de 2020, o presidente adotou uma abordagem pragmática e passou a negociar abertamente com o bloco de partidos do centro²⁶.

A aliança com o “Centrão” se formalizou com a indicação de membros desse grupo para ministérios e o controle de órgãos com grande volume de orçamento. Essa mudança de estratégia não surtiu o efeito desejado, o que é visível na Tabela 3, indicando uma articulação legislativa não exitosa:

Tabela 3 – Medidas Provisórias aprovadas pelos presidentes (1º ano de mandato)

Presidente	Medidas Provisórias	Aprovadas	Não aprovadas	Total
Lula 3	52	8	44	15,38%
Bolsonaro	48	11	37	22,92%
Temer (set/ 2016 a ago/ 2017)	40	32	8	80,00%
Dilma 2*	43	33	10	76,74%
Dilma 1	36	30	6	83,33%
Lula 2	70	60	10	85,71%
Lula 1	58	57	1	98,28%
FHC 2	24	16	8	66,67%
FHC 1	14	12	2	85,71%
Itamar	10	8	2	80,00%
Collor*	18	15	3	83,33%

Fonte: Elaborada pelo autor (2025).

* Mandatos não finalizados.

Portanto, desde junho de 2020, o Presidente necessitou contar inicialmente com o “Centrão” e os Partidos que o integravam. Posteriormente,

²⁶ BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 11 set. 2025.

formou a coalizão que lhe assegurou a aprovação de poucas matérias, diferente do que aconteceu com os governos anteriores.

O interlocutor do “Centrão”, para as tratativas com Bolsonaro e seus articuladores, foi o líder do PP na Câmara dos Deputados, o Deputado Arthur Lira (PP/AL). Após alguns encontros com Bolsonaro e com seus articuladores palacianos, Lira iniciou um processo de distanciamento de Rodrigo Maia, e passou, como líder partidário, a defender o voto nas propostas do Governo e a impedir o andamento de projetos de interesse do Presidente da Câmara.

O cientista político Sérgio Abranches, sobre este fato, assim comentou²⁷:

Ele se deu conta que a ideia de que poderia governar sem uma aliança era inviável. Ele não se aproximou do Congresso, mas da parte mais fisiológica do Centrão. Deu mais espaço para determinadas lideranças, com isso o Centrão se fragmentou, se dividiu. Bolsonaro está com o Centrão minoritário. No Brasil, estas alianças, por não serem feitas em termos programáticos e sim fisiológicos, não são compromissos de apoio integral. São compromissos de examinar com boa vontade o que o governo aprova em troca do que eles querem.

Como se observou durante o mandato de Jair Bolsonaro, o apoio partidário ao presidente, especialmente o do “Centrão”, possui um alto custo no âmbito orçamentário e político. A tendência é de que este custo aumente na medida em que cresçam as dificuldades governamentais.

O Chefe do Executivo corre o risco de ser forçado a fazer muitas concessões para garantir a aprovação de seus projetos, a ponto de que o presidencialismo de coalizão se transforme em “governo da coalizão”, embora a maioria do Legislativo não consiga subtrair do Governo o controle do “poder de agenda”, como explica Limongi²⁸.

A adesão de Bolsonaro ao presidencialismo de coalizão demonstrou que a força institucional do modelo foi superior às promessas de campanha. A

²⁷ LARA, Matheus. Bolsonaro tirou todas as máscaras que usou na campanha’, diz Sérgio Abranches... (2020). UOL Notícias. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/agencia-estado/2020/08/15/bolsonaro-tirou-todas-as-mascaras-que-usou-na-campanha-diz-sergio-abranches.htm>>. Acesso em: 20 mai. 2021.

²⁸ LIMONGI, Fernando de Magalhães Papaterra. *A democracia no Brasil: presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório*. Novos Estudos, São Paulo, v. no 2006, n. 76, p. 17-41, 2006.

(...)

lógica da governabilidade no Brasil exige a negociação, e a retórica "antissistema" se mostrou, na prática, insustentável.

2.4. *A ESTRATÉGIA DE LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA: DA AMPLA COALIZÃO ÀS DIFICULDADES NA APROVAÇÃO*

O terceiro mandato de Luiz Inácio Lula da Silva (a partir de 2023) começou com uma vasta coalizão de 14 partidos²⁹. A expectativa era de uma governabilidade tranquila, dada a experiência do presidente e a ampla base de apoio formal. No entanto, o governo enfrenta desafios significativos no Congresso.

Para este terceiro mandato, novos elementos surgem para a análise do presidencialismo de coalizão no Brasil. Após tomar posse em janeiro de 2023, Lula buscou construir uma ampla aliança partidária, contando com partidos do chamado "arco da governabilidade" e com o apoio de líderes do Congresso. Ainda assim, os índices de aprovação de matérias de interesse do Executivo revelam dificuldades significativas, como visto na Tabela 3³⁰.

Apesar da composição majoritária, a retromencionada tabela revela que a taxa de aprovação de Medidas Provisórias, no primeiro ano do governo Lula (terceiro mandato), foi a mais baixa entre os presidentes analisados. Essa dificuldade pode ser explicada por diversos fatores: um Congresso com uma agenda própria e mais independente do Executivo, a presença de uma forte oposição ideológica e a crescente importância das bancadas temáticas, que se movem de forma autônoma. Segundo matéria de Folha de São Paulo, das 126

²⁹ PODER360. *Lula vê taxa de aprovação de MPs derreter e chegar a 14%*. 2025. Disponível em: <<https://www.poder360.com.br/poder-congresso/lula-ve-taxa-de-aprovacao-de-mps-derreter-e-chegar-a-14/>>. Acesso em: 1 set. 2025.

³⁰ CONGRESSO EM FOCO. *Balanço e perspectivas de um ano e sete meses do governo Lula*. 2024. Disponível em: <<https://www.congressoemfoco.com.br/area/governo/balanco-e-perspectivas-de-um-ano-e-sete-meses-do-governo-lula/>>. Acesso em: 1 set. 2025.

medidas provisória apresentadas até o final de 2024, apenas 19 foram convertidas em lei³¹.

O caso do governo Lula sugere que a quantidade de partidos na coalizão não é o único fator determinante da governabilidade. A qualidade da articulação política, o controle da agenda legislativa e a capacidade de negociar com bancadas temáticas e independentes se tornaram elementos cruciais. A crise de aprovação das MPs e a falta de sucesso em pautas importantes do governo evidenciam que o modelo de presidencialismo de coalizão está em constante evolução.

O baixo desempenho de Lula, por outro lado, sugere que, apesar de uma coalizão formalmente maior, a sua eficácia política é menor. Isso reforça a tese de que a governabilidade no Brasil contemporâneo é mais complexa e que a simples formação de uma coalizão não garante o sucesso legislativo.

3. CONCLUSÃO

O estudo demonstrou que o presidencialismo de coalizão não é apenas um modelo teórico, mas uma realidade inescapável da política brasileira. A análise comparativa das gestões de Jair Messias Bolsonaro e Luiz Inácio Lula da Silva (3º mandato) reforça a tese de que, para governar no Brasil, um presidente deve dominar a arte da negociação e da articulação política.

Bolsonaro, que se elegeu com uma promessa de ruptura, teve que se render à lógica da negociação para garantir a governabilidade. Sua adesão ao Centrão foi um movimento pragmático que permitiu a aprovação de algumas reformas e garantiu sua proteção política.

Por outro lado, Lula, mesmo com a experiência e uma coalizão formalmente ampla, tem enfrentado um Congresso mais independente e articulado, o que tem resultado em dificuldades de aprovação de sua agenda. Esse cenário indica uma transformação no modelo de governabilidade, onde a mera composição de uma coalizão não garante o sucesso legislativo.

A pesquisa conclui que o presidencialismo de coalizão é um modelo dinâmico e resiliente, que se adapta às circunstâncias políticas e aos perfis dos

³¹ SENADO FEDERAL. Governo Lula registra o pior desempenho na aprovação de MPs. Brasília: Senado Federal, 2024. Disponível em: <<https://www2.senado.gov.br/bdsf/handle/id/682450>>. Acesso em: 15 set. 2025.

(...)

presidentes. No entanto, a recente dinâmica do governo Lula sugere que o equilíbrio de poder entre o Executivo e o Legislativo pode estar mudando, com o Congresso Nacional assumindo um papel mais proativo e menos dependente das negociações tradicionais. Esse novo cenário, que requer mais pesquisa e análise, demonstra que a governabilidade no Brasil continua a ser um desafio central para o Presidente da República.

4. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

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

ABREU, Marcelo Paiva de. O Brasil republicano: estrutura de poder e economia política (1889-1988). In: LINHARES, Maria Yedda (org.). *História do Brasil: um ensaio*. Rio de Janeiro: Editora da UFRJ, 1996.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Eleição indireta de 1985 marcou o fim da ditadura militar*. 2010. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/138335-eleicao-indireta-de-1985-marcou-o-fim-da-ditadura-militar/>. Acesso em: 18 set. 2025.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 11 set. 2025.

BRASIL ACIMA DE TUDO. *O caminho de prosperidade: proposta de plano de governo*. 2018. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/wp-content/uploads/2018/10/plano-de-governo-jair-bolsonaro.pdf>. Acesso em: 12 set. 2025.

CARVALHO, Luiz Maklouf. *1988: segredos da Constituinte – os vinte meses que agitaram e mudaram o Brasil*. Rio de Janeiro: Record, 2017.

CONGRESSO EM FOCO. *Balanco e perspectivas de um ano e sete meses do governo Lula*. 2024. Disponível em: <https://www.congressoemfoco.com.br/area/governo/balanco-e-perspectivas-de-um-ano-e-sete-meses-do-governo-lula/>. Acesso em: 1 set. 2025.

D'AVILA, Leonardo; VITAL, Rodrigo; RODRIGUES, Maria Carolina. O presidencialismo de coalizão e o governo Bolsonaro: o papel das mídias sociais. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, v. 130, p. 159-192, 2020.

FÁVERO, Bruno. Bolsonaro propôs e aprovou menos leis do que média dos presidentes em início de mandato. Portal Aos Fatos, 2019. Disponível em: <https://www.aosfatos.org/noticias/bolsonaro-propos-e-aprovou-menos-leis-do-que-media-dos-presidentes-em-inicio-de-mandato/>. Acesso em: 18 mai. 2021.

FGV CPDOC. *Mário Covas Júnior*. [s.d.]. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/mario-covas-junior>. Acesso em: 12 set. 2025.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 2000.

GOMES, Ângela de Castro. *A invenção do trabalhismo*. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

HIPÓLITO, Lucia. *De raposas e reformistas: o PSD e a política brasileira*. São Paulo: Paz e Terra, 1985.

(...)

LAMOUNIER, Bolívar. O Brasil e o Presidencialismo: A Perspectiva Histórica. *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 35, n. 1, p. 111-137, 1992.

LARA, Matheus. “Bolsonaro tirou todas as máscaras que usou na campanha”, diz Sérgio Abranches...”. *UOL Notícias*, 2020. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/agencia-estado/2020/08/15/bolsonaro-tirou-todas-as-mascaras-que-usou-na-campanha-diz-sergio-abranches.htm>. Acesso em: 20 mai. 2021.

LIMONGI, Fernando de Magalhães Papaterra. A democracia no Brasil: presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. *Novos Estudos*, São Paulo, n. 76, p. 17-41, 2006.

LOBATO, Elvira. Política marca história das telecomunicações. *Folha de S. Paulo*, 1995. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/1995/9/03/brasil/14.html>. Acesso em: 18 mai. 2021.

MAINWARING, Scott. *Rethinking Party Systems in the Third Wave of Democratization: The Case of Brazil*. Stanford: Stanford University Press, 1999.

PEREIRA, Carlos; RENNÓ, Lucio. O que é o governo de coalizão? *Opinião Pública*, v. 11, n. 2, p. 289-322, 2005.

PODER360. *Lula vê taxa de aprovação de MPs derreter e chegar a 14%*. 2025. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/poder-congresso/lula-ve-taxa-de-aprovacao-de-mps-derreter-e-chegar-a-14/>. Acesso em: 1 set. 2025.

POWER, Timothy; ZUCCO JR., Cesar. *The Institutionalization of Party Systems in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 2012.

SAES, Décio. O processo político brasileiro, da “Abertura” à “Nova República”: uma “transição para a democracia” (burguesa)? *Teoria & Política*, São Paulo, n. 9, p. 18, 1988.

SARTORI, Giovanni. *Engenharia Constitucional Comparada: um estudo de estruturas, incentivos e resultados*. São Paulo: Ática, 1996.

SENADO FEDERAL. Governo Lula registra o pior desempenho na aprovação de MPs. Brasília: Senado Federal, 2024. Disponível em: <https://www2.senado.gov.br/bdsf/handle/id/682450>. Acesso em: 15 set. 2025.

SILVA, Eduardo Rodrigues. *Presidencialismo de coalizão no Brasil: instrumentos para formação de maiorias na Câmara dos Deputados*. 2019. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade de Brasília.

SKIDMORE, Thomas E. *Brasil: de Getúlio a Castelo*. 6. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2010.