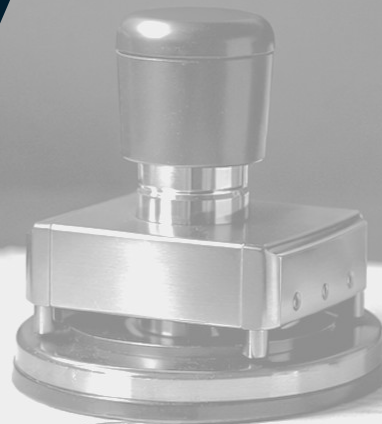




O termômetro da governabilidade:
*Evolução das Medidas Provisórias e o fortalecimento
do Congresso Nacional no Brasil (2001-2026)*





Ranking
dos políticos

Desde 2011 o Ranking dos Políticos tem como propósito trazer transparência para o desempenho e performance dos representantes no Congresso Nacional, de forma apartidária e independente. Nosso levantamento leva em consideração os pilares **eficiência da máquina pública, melhoria do ambiente de negócios e combate à corrupção.**

Temos como **MISSÃO:** Avaliar o desempenho dos parlamentares e influenciar decisões do Congresso Nacional para promover a eficiência do Estado brasileiro. **VISÃO:** Contribuir para que o Congresso Nacional se torne uma instituição de orgulho para os brasileiros. **VALORES:** Integridade / Transparência / Eficiência / Visão de dono / Liberdade / Responsabilidade individual / Defesa do Estado de Direito

Nossa área de inteligência promove ainda pesquisas e estudos com a finalidade de promover a educação cívica dos brasileiros.

Equipe Técnica:

Gabriel Jubran | Contribuições: Luan Sperandio, Daniel Galvêas **Diagramação:** Giancarlo Mendes

Índice

01

Introdução

02

Metodologia

03

**O que é uma
Medida Provisória**

04

**A Emenda
Constitucional de 2001**

05

**Aprovações de MPs
em cada governo**

06

Considerações finais



01

Introdução

Introdução

As Medidas Provisórias ocupam um lugar singular no funcionamento do presidencialismo brasileiro porque condensam, em um único instrumento, três dimensões centrais da política institucional: a capacidade decisória do Executivo, a responsividade legislativa e o equilíbrio entre os Poderes.

Desde a Constituição de 1988, o instituto das MPs representa uma solução híbrida para o dilema entre governabilidade e controle democrático, permitindo ação estatal imediata sem eliminar a necessidade de validação parlamentar posterior. Mais do que um mecanismo político/jurídico, é um instrumento que revela, em tempo real, o grau de coordenação política (e de animosidade) existente entre governo e o Congresso Nacional.



Ao longo das últimas três décadas, o uso das Medidas Provisórias acompanhou as transformações do próprio sistema político brasileiro. Em momentos de maior coesão de coalizão e estabilidade institucional, as MPs funcionaram como aceleradores da agenda governamental, convertendo-se em lei com elevada frequência e baixa resistência parlamentar. Em períodos de fragmentação política, polarização eleitoral ou enfraquecimento presidencial, o mesmo instrumento passou a produzir resultados mais incertos, tornando-se menos um mecanismo de imposição da agenda e mais um teste permanente de viabilidade política.

Este estudo parte da premissa de que a taxa de conversão das Medidas Provisórias constitui um indicador privilegiado da governabilidade presidencial. Diferentemente da simples contagem de MPs editadas, observarmos quantas efetivamente se transformam em lei permite medir o grau de cooperação institucional, a disposição do Congresso em validar iniciativas do Executivo e a capacidade do governo de estruturar maiorias estáveis. A conversão, ou a ausência dela, reflete menos aspectos técnicos das proposições e mais o ambiente político no qual elas são processadas.





Além disso, a trajetória histórica das MPs revela um processo gradual de aprendizado institucional do Congresso Nacional. Se, nas primeiras décadas pós-Constituição, o Executivo operava com ampla vantagem estratégica ao legislar primeiro e negociar depois, o Parlamento passou progressivamente a desenvolver mecanismos formais e informais de controle, utilizando o próprio tempo constitucional como instrumento político. A caducidade deixou de ser exceção para se tornar estratégia deliberada de gestão da agenda legislativa.

Nesse contexto, analisar o comportamento das Medidas Provisórias desde Fernando Henrique Cardoso até o governo Lula 3 permite compreender não apenas mudanças administrativas ou legislativas, mas uma transformação mais profunda no presidencialismo brasileiro. O que está em jogo não é somente o sucesso de governos específicos, mas a redefinição prática do equilíbrio entre iniciativa presidencial e autonomia parlamentar em um sistema político cada vez mais fragmentado e competitivo.

Assim, o objetivo central deste estudo é demonstrar como a evolução das taxas de conversão das MPs reflete a transição de um modelo de presidencialismo fortemente centrado no Executivo para um arranjo institucional no qual o Congresso exerce papel crescente de coordenação, veto e definição efetiva da agenda pública.



02

Metodologia

Metodologia

A metodologia adotada neste estudo foi desenhada para permitir uma comparação consistente, transparente e politicamente interpretável do uso de Medidas Provisórias ao longo dos diferentes governos, do primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso até o governo Lula 3. Para isso, o **Ranking dos Políticos** realizou um levantamento próprio, a partir da base oficial de Medidas Provisórias disponibilizada no site do Planalto, garantindo padronização das informações e rastreabilidade dos dados utilizados.



A unidade central de análise é cada Medida Provisória editada pelo Executivo federal no período considerado. Todas as MPs foram catalogadas individualmente e classificadas de acordo com seu desfecho institucional, distinguindo-se aquelas que foram convertidas em lei, as que perderam eficácia por decurso de prazo, as que foram formalmente rejeitadas pelo Congresso e as que permaneciam em tramitação no momento do fechamento da base. Essa classificação permite observar não apenas a iniciativa do Executivo, mas o resultado concreto do processo legislativo desencadeado por cada MP.

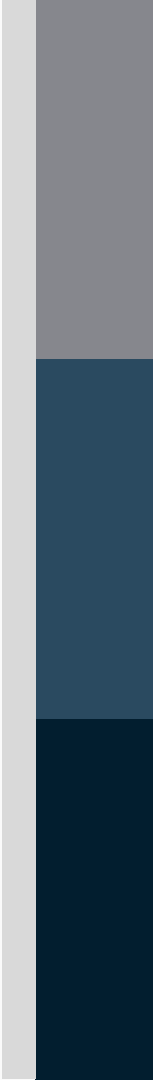
A partir dessa base, consideramos o **volume de Medidas Provisórias editadas por ano**, que funciona como um indicador do ritmo e da intensidade com que cada governo recorreu a esse mecanismo. Em seguida, foi calculada a **taxa de conversão**, conforme equação abaixo, que expressa a proporção de MPs efetivamente transformadas em lei durante um determinado mandato presidencial. Esse indicador permite avaliar o grau de sucesso político do Executivo na transformação de atos provisórios em normas permanentes.

$$\text{Taxa de Conversão de MPs}_{\text{mandato}} = \frac{\text{MPs aprovadas pelo Congresso}_{\text{mandato}}}{\text{Total MPs editadas}_{\text{mandato}} - \text{MPs em tramitação}_{\text{mandato}}}$$



No caso específico do governo Lula 3, que ainda está acontecendo no momento em que o estudo é divulgado, o levantamento identificou, já nos primeiros anos, sinais de uma taxa de conversão significativamente inferior à observada em governos anteriores. Esses resultados foram tratados com cautela metodológica, sendo validados exclusivamente a partir da base oficial do Planalto, para evitar distorções decorrentes de recortes parciais ou interpretações não padronizadas por conta da tramitação das MPs ainda em validade e que não tiveram deliberação do Congresso Nacional ou perda de validade por caducidade.

Por fim, a análise levou em conta o contexto político-institucional de cada período, considerando variáveis como o **grau de fragmentação do Congresso** e a **força das coalizões governista**. Nossos comentários em cada governo refletem essa contextualização do governante e suas circunstâncias.



Com esse desenho metodológico, o estudo busca oferecer uma leitura sólida e comparável do uso das Medidas Provisórias no Brasil, permitindo avaliar não apenas quanto cada governo recorreu ao instrumento, mas, sobretudo, o que esse uso revela sobre governabilidade, coordenação política e relação entre Executivo e Legislativo ao longo do tempo.





03

O que é uma Medida Provisória

O que é uma Medida Provisória e por que ela é politicamente diferente

A Medida Provisória é um dos instrumentos mais singulares do arranjo institucional brasileiro porque combina, em um único ato, iniciativa unilateral do Executivo e efeitos imediatos típicos de uma lei aprovada pelo Legislativo.

Ao editar uma MP, o Presidente da República não apenas propõe uma norma, ele altera o ordenamento jurídico de forma instantânea, fazendo com que direitos, deveres, políticas públicas e regras administrativas passem a valer antes de qualquer deliberação parlamentar. É justamente este traço, a vigência automática, que distingue a MP de todos os demais instrumentos legislativos e explica seu peso político.

Do ponto de vista jurídico, a MP nasce como um ato excepcional, condicionado à presença simultânea de dois requisitos, a relevância e urgência. Esses conceitos, no entanto, não são plenamente objetivos. Ao longo do tempo, tornaram-se categorias essencialmente políticas, interpretadas pelo próprio Executivo no momento da edição e, posteriormente, pelo Congresso e pelo Judiciário em caso de controvérsia. Essa abertura interpretativa confere ao Presidente ampla margem de discricionariedade para definir o que merece tratamento imediato, reforçando o caráter estratégico do instrumento.



Politicamente, a MP produz uma inversão relevante na lógica tradicional do processo legislativo. Em um projeto de lei ordinário, o Congresso debate, emenda, negocia e só então decide se a norma entra em vigor. Na MP, ocorre o oposto, pois a norma entra em vigor primeiro, e o debate vem depois. Isso desloca o centro de gravidade da negociação.

Parlamentares, setores econômicos, governos subnacionais e grupos de interesse passam a discutir não mais se a política deve existir, mas se vale a pena revertê-la, modificá-la ou deixá-la caducar, já considerando os efeitos práticos que ela produziu enquanto esteve vigente.

Esse mecanismo gera um poderoso efeito de fato consumado. Uma vez que a MP começa a produzir consequências concretas, como pagamentos, benefícios, alterações contratuais, mudanças administrativas, sua rejeição ou caducidade deixa de ser um ato neutro.

Derrubar uma MP pode significar retirar benefícios já concedidos, interromper políticas em curso ou gerar insegurança jurídica, o que eleva o custo político da não aprovação. Por isso, historicamente, a MP funcionou como uma ferramenta de indução à deliberação legislativa. Ao agir primeiro, o Executivo pressionava o Congresso a reagir dentro de um prazo determinado.



Ao mesmo tempo, essa força inicial não elimina o papel do Legislativo, mas o reposiciona. O Congresso não é mero homologador, pois ele pode aprovar, rejeitar, modificar substancialmente o texto ou simplesmente não deliberar, deixando que a MP perca eficácia pelo decurso do prazo, “caducando”. Cada uma dessas opções carrega significados políticos distintos. Aprovar sinaliza alinhamento ou capacidade de negociação; rejeitar explicita conflito; deixar caducar revela, muitas vezes, uma estratégia de veto silencioso, menos custosa do ponto de vista público, mas altamente eficaz.

É justamente nessa ambiguidade que reside o caráter “diferente” da MP. Ela é, ao mesmo tempo, um instrumento de fortalecimento do Executivo e um teste permanente de sua capacidade de coordenação política. Um governo que edita MPs em excesso, sem articulação prévia, pode até impor mudanças imediatas, mas corre o risco de ver sua agenda desconstituída semanas depois. Por outro lado, um governo que consegue converter MPs em lei demonstra domínio da agenda, capacidade de organizar maiorias e habilidade para transformar urgência administrativa em consenso político.

Além disso, a MP afeta diretamente a dinâmica do sistema de freios e contrapesos. Ao permitir que o Executivo legisle temporariamente, a Constituição reconhece a necessidade de respostas rápidas em determinadas circunstâncias, mas impõe um prazo rígido como forma de controle. O Executivo avança, o Legislativo reage, aprovando, corrigindo ou bloqueando e, nesse processo, se revela o verdadeiro equilíbrio de forças do momento político.

Com o passar do tempo, o uso reiterado das MPs também produziu aprendizado institucional. O Congresso passou a se comportar cada vez mais de um jeito em que não decidir é, em si, uma forma de decidir, mas menos custosa que a rejeição. A caducidade deixou de ser um efeito colateral e passou a integrar o repertório político-legislativo. Isso reduziu a previsibilidade do instrumento para o Executivo e transformou a MP em algo menos automático e mais contingente à negociação. Ainda assim, nenhuma outra ferramenta oferece ao Presidente a mesma capacidade de intervir imediatamente na realidade, moldando o debate público antes que ele se consolide no Parlamento.

Por tudo isso, mais do que um simples instrumento jurídico, a MP funciona como um termômetro da governabilidade e um indicador privilegiado da relação entre Executivo e Congresso em cada ciclo político.





04

A Emenda Constitucional de 2001



A Emenda Constitucional de 2001 e seu ponto de inflexão

A trajetória das Medidas Provisórias no Brasil teve uma grande inflexão institucional em 2001.

No período anterior à Emenda Constitucional nº 32, de 2001, o desenho institucional das Medidas Provisórias criava incentivos claros para sua utilização extensiva. As MPs tinham prazo de validade de 30 dias e, caso não fossem apreciadas pelo Congresso nesse intervalo, podiam ser reeditadas sucessivamente pelo Presidente da República, muitas vezes com o mesmo conteúdo e pequenas alterações formais. Na prática, isso permitia que uma mesma política pública permanecesse em vigor por meses ou até anos sem uma decisão conclusiva do Legislativo.





Esse mecanismo produziu um efeito cumulativo relevante. Embora a MP fosse concebida como instrumento excepcional, destinado a situações urgentes, a possibilidade de reedição contínua transformou o que deveria ser exceção em prática recorrente. O Executivo passou a dispor de um meio para governar com relativa independência do ritmo e da disposição do Congresso, impondo normas temporárias que, pela repetição, adquiriam caráter quase permanente. O Parlamento, por sua vez, via-se diante de um dilema, já que votar contra uma MP em vigor significava revogar regras já aplicadas; não votar mantinha o “status quo”, ainda que provisório.

Esse arranjo alimentou críticas crescentes sobre o enfraquecimento do processo legislativo ordinário e a concentração de poder normativo no Executivo. Falava-se, com frequência, em um padrão de “governo por Medida Provisória”, no qual decisões estruturais eram tomadas sem debate parlamentar aprofundado. O problema não era apenas quantitativo, mas qualitativo, já que a MP deixava de ser um instrumento de resposta rápida para se tornar uma via regular de formulação de políticas, alterando o equilíbrio constitucional entre os Poderes.



Além disso, a lógica da reedição enfraquecia o papel do tempo como mecanismo de controle. Como não havia um custo institucional relevante para reeditar uma MP, o Executivo não precisava necessariamente negociar sua aprovação. Bastava manter o texto em vigor, renovando-o periodicamente, o que reduzia os incentivos para construir maiorias estáveis e para submeter a política pública ao escrutínio legislativo.

A Emenda Constitucional nº 32, promulgada em 2001, surgiu como resposta direta a esse desequilíbrio. Ela redefiniu o regime das MPs. O objetivo central foi limitar o uso abusivo do instrumento e reintroduzir o Congresso como ator decisivo no desfecho das tramitações destas.

A partir da emenda, o prazo de vigência passou a ser de 60 dias, com possibilidade de uma única prorrogação por igual período. Encerrado esse prazo máximo, a MP perde eficácia automaticamente se não tiver sido aprovada. O ponto crucial é que a reedição sucessiva do mesmo conteúdo deixa de ser admitida, rompendo com a lógica que permitia a perpetuação informal de normas provisórias.

Essa mudança alterou os incentivos de forma significativa. O Executivo continua podendo editar MPs e produzir efeitos imediatos, mas passou a enfrentar um risco concreto, pois se não articular apoio político suficiente, a norma simplesmente deixa de existir. O tempo, que antes favorecia o Executivo, passou a funcionar como um aliado potencial do Legislativo. O Congresso não precisa mais derrotar formalmente uma MP para barrá-la, basta não deliberar dentro do prazo constitucional.

Com isso, a EC 32 reequilibrou o jogo sem suprimir a potência do instrumento. A MP permaneceu como ferramenta poderosa de ação imediata, mas seu sucesso passou a depender muito mais da capacidade de coordenação política do governo.



The image shows four tall, rectangular stacks of papers or documents, standing upright on a dark surface. The papers are white with black text, and the stacks are arranged in a slightly staggered manner. The background is dark and moody, with a vertical light gradient. On the far left, there is a vertical bar with a yellow segment. The overall aesthetic is professional and serious.

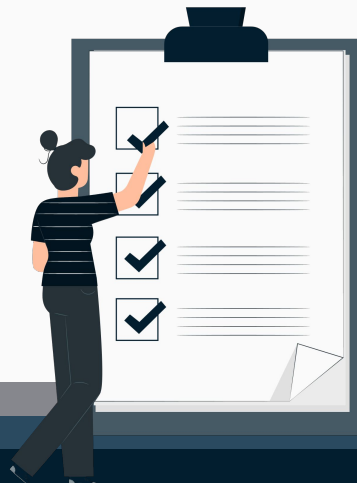
05

Aprovações de MPs em cada governo

A simple horizontal bar chart placeholder, consisting of a single light gray rectangular bar.

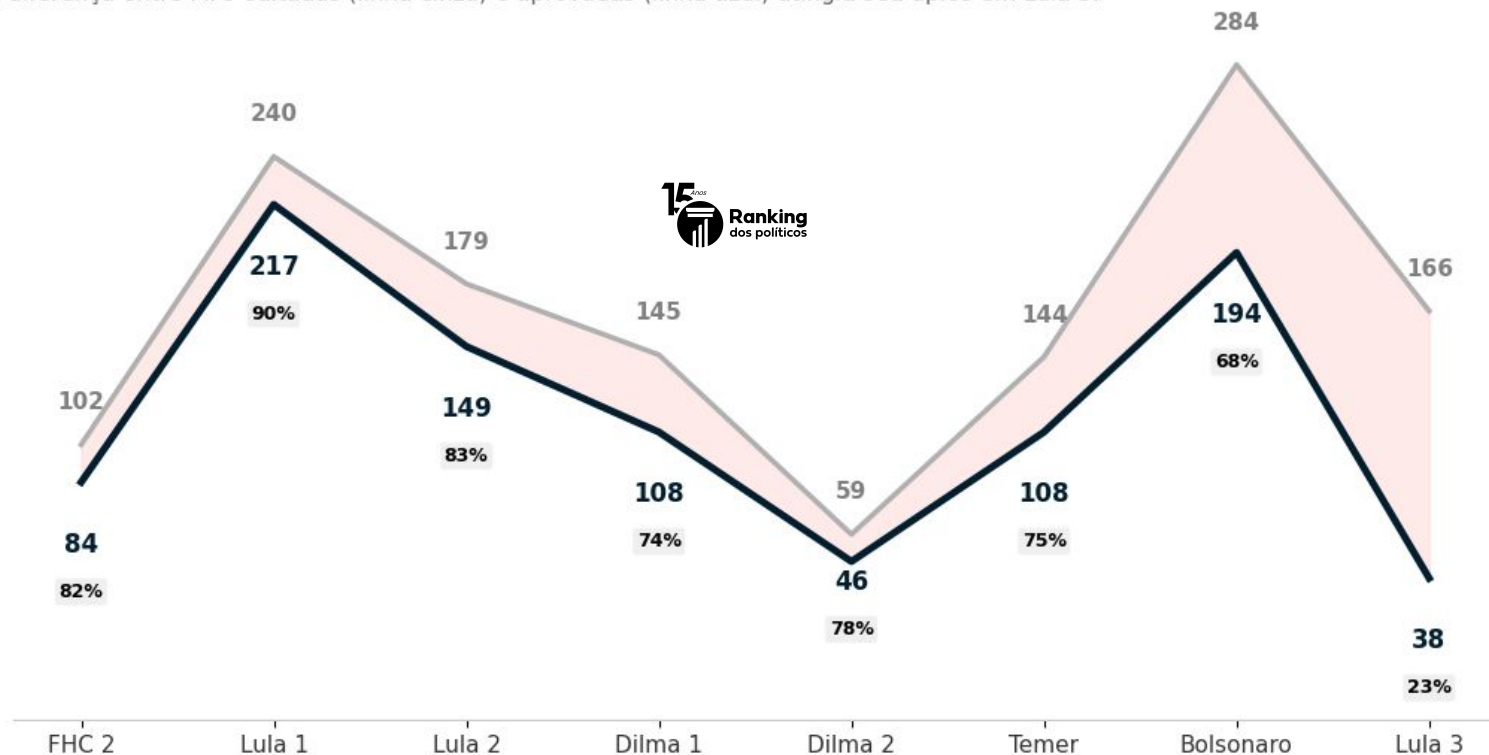
Aprovações de MPs em cada governo

A partir da EC nº 32, podemos observar, com maior clareza, como o instrumento das MPs foi sendo absorvido, e progressivamente ressignificado, na prática da política brasileira. Os dados levantados pelo **Ranking dos Políticos** revelam não apenas diferenças quantitativas entre governos, mas, sobretudo, mudanças qualitativas na relação entre Executivo e Congresso ao longo do tempo. Os números de aprovações e rejeições representam, por exemplo, maior ou menor proximidade entre a base parlamentar e a linha geral de política pública adotada pelo Planalto. Além, é claro, do relacionamento em geral do presidente e sua capacidade de articulação com o parlamento.



O Fortalecimento do Congresso está freando as MPs do Executivo

A diferença entre MPs editadas (linha cinza) e aprovadas (linha azul) atingiu seu ápice em Lula 3.



Fernando Henrique Cardoso

Taxa de conversão de FHC pós EC-32: 82,3%

No período pós-EC 32 do governo Fernando Henrique Cardoso, foram editadas 102 Medidas Provisórias, das quais 84 acabaram convertidas em lei. Trata-se de um patamar elevado de conversão, especialmente considerando que o novo regime constitucional ainda estava em processo de assimilação institucional. Nesse contexto, a MP funcionava como um instrumento eficaz de coordenação governamental, pois ao mesmo tempo em que permitia ação imediata do Executivo, era acompanhada por um Congresso disposto a deliberar e concluir a tramitação das medidas dentro do prazo constitucional.



Luiz Inácio Lula da Silva

Taxa de conversão de Lula 1: 90,4%

Esse padrão se intensifica de forma marcante no primeiro governo Lula. Ao todo, foram editadas 240 Medidas Provisórias, com 217 aprovadas, o que resulta em uma taxa de conversão excepcionalmente alta. Esse desempenho refletiu um ambiente político caracterizado por ampla base de apoio, alto grau de disciplina da coalizão governista e forte capacidade de articulação do Executivo. Nesse período, a MP se consolidou como um instrumento central de governabilidade, capaz de acelerar a implementação de políticas públicas sem gerar grandes atritos institucionais.

Taxa de conversão de Lula 2: 83,24%

No segundo mandato de Lula, observa-se uma redução no volume absoluto de MPs, foram 179 no total, acompanhada ainda assim por um nível elevado de aprovação, com 149 convertidas em lei. Embora o desempenho continue robusto, a leve queda tanto no número de edições quanto na taxa de conversão sinaliza uma transição gradual. O instrumento permaneceu relevante, mas começou a operar em um ambiente político menos homogêneo do que no primeiro mandato, focando mais em outros tipos legislativos, como Projetos de Leis, fenômeno observado em todos os presidentes subsequentes, que trocavam MPs por PECs, PLPs, PLs e PDLs, enviados pelo próprio governo, por seus líderes partidários e/ou membros dos partidos da base. .



Dilma Rousseff

Taxa de conversão de Dilma 1: 74,4%

A inflexão tornou-se mais clara no primeiro governo Dilma. Nesse período, foram editadas 145 Medidas Provisórias, das quais 108 foram aprovadas. A diminuição da taxa de conversão indica maior dificuldade do Executivo em transformar atos provisórios em legislação permanente, refletindo um Congresso mais fragmentado e uma coordenação política menos eficiente. Ainda que as MPs continuassem sendo utilizadas, o custo político da aprovação passou a ser mais elevado, e a tramitação tornou-se menos previsível.



Dilma Rousseff

Taxa de conversão de Dilma 2: 78%

O cenário se agravou a partir do período seguinte, que compreende o final do governo Dilma, por conta do processo de Impeachment e seu afastamento. No início de seu governo, sua taxa de aprovação é significativamente alta, até acima do primeiro mandato. Mas na reta final de sua gestão, que acaba interrompida, o desgaste com os parlamentares diminui o número de MPs apresentadas e de aprovações pelos parlamentares. Esse intervalo final de Dilma e início de Temer é marcado por instabilidade política intensa, mudanças abruptas na base parlamentar e disputas abertas entre os Poderes. Nesse contexto, a MP passou a perder parte de sua função de instrumento seguro de produção normativa e passa a refletir um ambiente de governabilidade mais frágil, no qual o Congresso exerce maior poder de veto, explícito ou implícito. A partir dali, as quedas em aprovações se acentuam. Para comparações, foram apenas 59 MPs editadas entre 2015 e 2016 sob Dilma, por conta do curto período em seu segundo mandato. Destes, 46 foram convertidas em lei.



Michel Temer

Taxa de conversão de Temer: 75%

O governo Michel Temer tinha uma base política forte mas ainda prejudicada pelas sequelas institucionais do Impeachment, com uma forte pressão da oposição, liderada pelo PT. Mas Temer foi habilidoso em construir amplo apoio no Congresso Nacional, para aprovar reformas e garantir sua sobrevivência de mandato, barrando investigações e afastamento. Foram 144 MPs apresentadas, com 108 sendo convertidas em Lei.



Jair Messias Bolsonaro

Taxa de conversão de Bolsonaro: 68,3%

No governo Jair Bolsonaro observou-se uma nova inflexão no padrão de uso das Medidas Provisórias, marcada por volume elevado de edição, mas já inserida em um ambiente institucional mais complexo e menos previsível do que aquele observado nos ciclos anteriores do presidencialismo de coalizão.

Entre 2019 e 2022, foram editadas 284 Medidas Provisórias, das quais 194 foram convertidas em lei. Embora ainda majoritária, essa taxa confirmou uma tendência de queda gradual iniciada nos governos anteriores, indicando um Congresso cada vez mais disposto a exercer controle sobre o instrumento, seja por meio de alterações profundas nos textos, seja pela simples não deliberação dentro do prazo constitucional.

O período combina fatores distintos: no início do mandato, um Executivo que buscava governar com menor dependência de coalizões tradicionais; em seguida, a necessidade de aproximação com o chamado centro político para garantir estabilidade legislativa; e, sobretudo, o impacto extraordinário da pandemia de Covid-19, que elevou significativamente o uso de MPs como ferramenta emergencial de política pública. Assim, o desempenho do governo Bolsonaro revelou um cenário em que o instrumento permanece central para a ação governamental, mas já opera sob um Congresso mais autônomo, no qual a conversão automática deixa de ser regra e passa a depender crescentemente de negociação política contínua.



Luiz Inácio Lula da Silva

Taxa de conversão parcial de Lula 3, excluídas as 26 em tramitação: 23%

Essa trajetória histórica ajuda a contextualizar o que ocorre no **terceiro governo Lula**, onde o padrão se altera de forma ainda mais profunda. Embora o volume de Medidas Provisórias editadas seja comparável ao de governos anteriores, a taxa de conversão despenca a níveis inéditos no período pós-2003. A maioria das MPs editadas não chega a ser votada, perdendo eficácia com o decurso do prazo constitucional. Diferentemente do passado, o Congresso não se mobilizou para aprovar ou rejeitar formalmente as medidas; opta, em parte significativa dos casos, por simplesmente deixá-las caducar.

Lula apresentou 192 medidas provisórias em seu terceiro mandato até aqui. Delas, apenas 38 foram convertidas em Lei. Vale destacar que 26 MPs ainda estão com prazo aberto, constam em tramitação, portanto apenas 166 entram na contabilidade deste cálculo. Contudo, é nítida a queda sequencial de taxa de conversão governo após governo.





Essa mudança é politicamente relevante. Enquanto, nos governos anteriores, a edição de uma MP frequentemente indicava uma alta probabilidade de aprovação, no cenário recente ela se tornou uma iniciativa de risco. A caducidade passa a funcionar como um mecanismo silencioso de contenção da agenda do Executivo, permitindo ao Congresso exercer poder sem assumir o ônus público de uma rejeição explícita. Trata-se de uma transformação estrutural na dinâmica entre os Poderes, já que a MP deixa de ser um atalho certo para a produção legislativa e se converte em um teste permanente da capacidade de articulação política do governo.

Ao observar a série histórica de forma integrada, o que emerge não é apenas a oscilação de números, mas uma mudança de regime político-institucional. Nos primeiros anos após a EC 32, as Medidas Provisórias eram um instrumento de forte centralidade decisória, amplamente convertido em lei. Com o passar do tempo, o Congresso aprende a explorar os limites do mecanismo, e a não deliberação se consolida como estratégia legítima de poder. O resultado é um Legislativo mais assertivo e um Executivo cada vez mais dependente de negociação prévia para evitar que suas iniciativas provisórias se tornem politicamente inócuas.

Esse processo revela que o enfraquecimento relativo das MPs não decorre da perda de suas prerrogativas formais, mas da evolução do comportamento institucional do Congresso. A Medida Provisória continua sendo um instrumento potente de intervenção imediata, mas já não garante, por si só, a consolidação de políticas públicas. Seu sucesso passou a depender, mais do que nunca, da capacidade do governo de construir consenso em um ambiente político fragmentado e cada vez menos tolerante a decisões unilaterais.

06

Considerações Finais



Considerações finais

A trajetória histórica das Medidas Provisórias evidencia uma mudança estrutural no equilíbrio entre Executivo e Legislativo no Brasil.

Um exemplo simbólico do poder das Medidas Provisórias ocorreu no Governo de Fernando Collor (1990-1992), o primeiro após a promulgação da Constituição de 1988, que criou este dispositivo. O chamado Plano Collor foi um pacote econômico amplo composto por 17 medidas provisórias, incluindo o confisco da poupança. Todas elas foram aprovadas pelo Congresso Nacional sem mudança de nenhum dispositivo em nenhuma delas.

Assim, nas primeiras décadas após a Constituição de 1988 o instrumento funcionava predominantemente como extensão da capacidade decisória presidencial, mas a evolução recente indica um Congresso progressivamente mais autônomo, capaz de modular (e frequentemente limitar) a agenda governamental sem necessidade de confrontação aberta. A queda contínua das taxas de conversão não representa uma dificuldade circunstancial de governos específicos, mas sim a consolidação de um novo padrão institucional.

Em outras palavras, governar por MPs já não funciona mais porque o Congresso brasileiro aprendeu a dizer não.



Um dos elementos centrais dessa transformação foi o fortalecimento político e orçamentário do Parlamento ao longo dos últimos quinze anos. A ampliação das emendas parlamentares, especialmente após a institucionalização das emendas impositivas individuais e de bancada, alterou profundamente os incentivos da relação Executivo-Legislativo. Deputados e senadores passaram a dispor de instrumentos próprios de entrega de políticas públicas em suas bases eleitorais, reduzindo a dependência direta da intermediação do governo federal. Com maior autonomia distributiva, diminui também o incentivo automático para aprovar iniciativas presidenciais.

Esse redesenho institucional coincidiu com um período de intensa instabilidade política iniciado nas eleições de 2014. A disputa altamente polarizada daquele pleito foi seguida por deterioração acelerada da relação entre Executivo e Congresso, culminando no processo de impeachment da presidente Dilma Rousseff. A crise fragmentou coalizões tradicionais e inaugurou um ambiente acentuado de desconfiança permanente entre os Poderes, no qual o Parlamento passou a exercer de forma mais explícita seu poder de veto político.

O governo Temer, embora tenha reconstruído maioria parlamentar suficiente para aprovar reformas relevantes, operou em um contexto de elevada contestação social e forte oposição organizada. Esse período consolidou a percepção, dentro do Congresso, de que o centro decisório da política brasileira havia se deslocado parcialmente do Executivo para o Legislativo, especialmente na definição da agenda econômica e orçamentária.



A eleição de Jair Bolsonaro em 2018 aprofundou essa mudança ao introduzir um modelo inicial de relação com o Congresso menos baseado em coalizões formais. A ausência de articulação tradicional ampliou o espaço de protagonismo parlamentar, incentivando lideranças legislativas a assumir maior controle sobre a pauta e sobre o ritmo das deliberações. Mesmo após a posterior aproximação com partidos do centro político, o padrão institucional já havia se alterado: o Congresso demonstrava capacidade crescente de impor condições à agenda presidencial.

O ciclo eleitoral de 2022, marcado pela polarização entre Lula e Bolsonaro, reforçou ainda mais esse cenário. A intensa divisão política produziu um Congresso heterogêneo e parcialmente oposicionista por desenho eleitoral, não necessariamente alinhado de forma automática ao Executivo eleito. Nesse ambiente, a Medida Provisória deixa de operar como instrumento de coordenação quase automática e passa a depender de negociação prévia constante, sob risco elevado de caducidade.

A crescente utilização da não deliberação como estratégia política simboliza essa nova etapa institucional. Ao simplesmente permitir que MPs expirem, o Congresso exerce poder substantivo sem assumir o custo político de rejeições explícitas. Trata-se de uma forma sofisticada de veto legislativo, compatível com um sistema político mais fragmentado e com parlamentares dotados de maior autonomia decisória e eleitoral.



O resultado agregado é a transição para um presidencialismo mais equilibrado, ou, sob outra perspectiva, mais competitivo, entre os Poderes. O Executivo preserva a prerrogativa formal de editar Medidas Provisórias e agir rapidamente, mas já não controla sozinho o destino de sua agenda normativa. O sucesso das MPs passou a depender menos da autoridade presidencial e mais da construção antecipada de consensos legislativos.

Assim, a queda das taxas de conversão observada no governo Lula 3 não deve ser interpretada apenas como fragilidade conjuntural, mas como manifestação de um rearranjo institucional mais amplo, iniciado ainda na década passada. As Medidas Provisórias permanecem juridicamente poderosas, porém politicamente condicionadas a um Congresso mais forte, mais autônomo e mais consciente de seu papel como 'co-protagonista' da formulação de políticas públicas no Brasil contemporâneo.

Portanto, a evolução das MPs revela que o presidencialismo brasileiro não perdeu sua capacidade de ação, mas deixou de ser predominantemente centrada na figura do presidente da República. O instrumento que antes simbolizava a força unilateral do governo tornou-se, progressivamente, um termômetro da negociação política em um sistema marcado por pluralidade partidária, autonomia parlamentar e polarização eleitoral persistente.



“Não há democracia sem
Parlamento forte.”

Ulysses Guimarães



Ranking
dos políticos

Ajude a garantir a sustentabilidade do maior projeto
de melhoria do Congresso Nacional brasileiro.



FAÇA UMA DOAÇÃO!

Associação Voto Real / CNPJ 15.747.906/0001-41
BTG Pactual - Agência 0050 c/c 00489493-6
apoia.se/rankingdospoliticos

Mantenedores:

DMOC



JUDIT



www.politicos.org.br

