

Título: Uma conveniente trajetória para os poderes: a supremacia executiva

Autor(es) Carlos Alberto Pereira das Neves Bolonha*; Antonio Sepulveda; Henrique Rangel; Igor de Lazari; Letícia Assad

E-mail para contato: bolonhacarlos@gmail.com

IES: UFRJ (RJ)

Palavra(s) Chave(s): Supremacia Executiva; Crise Institucional; Separação de Poderes

RESUMO

Desde 2012, o quadro institucional brasileiro passou a observar tensões severas na cúpula de poderes. Os principais dilemas ocorridos nesta instância têm remontado a, pelo menos, uma de três situações: a aprovação do Novo Código Florestal, o julgamento do Mensalão e a distribuição dos royalties do petróleo entre os Estados produtores e não-produtores. Tais situações, sem obedecer a uma cronologia determinada, têm se relacionado e gerado um clima de crise institucional, aprofundando muito mais as preocupações sobre a separação de poderes no Brasil. Na obra *The Executive Unbound*, Eric Posner e Adrian Vermeule estabelecem que “[c]rises surgem não somente de abalos exógenos, como o 11/09 e a crise financeira de 2008, mas também quando instituições legislativas se engajam em diplomacias arriscadas acerca de competências legislativa ou da escolha de políticas”. A principal causa para o quadro de crise institucional instaurado no Brasil é justamente uma delicada disputa sobre o reconhecimento da autoridade do exercício de funções legislativas em assuntos de grande repercussão política, o que se aproximaria do conceito de constitucional showdown. Desse modo, o objeto do presente artigo é o desenho constitucional brasileiro especificamente no que tange à alta governabilidade do Poder Executivo. Posner e Vermeule abordam esta temática alegando o fracasso das doutrinas jurídicas liberais em sua tentativa de controlar o Executivo, seja pelo "rule of law" ou pela separação de poderes, e defendem a propriedade da credibilidade na política e da popularidade como fatores de potencial contenção. Em resposta a este problema, a hipótese ora formulada é a seguinte: por razões de incapacidade e por razões de inconveniência, a expectativa de controle do Executivo no estado de conveniência brasileiro é ainda mais reduzida do que a expectativa de controle no estado administrativo norte-americano pós-madisoniano. Para atender a este questionamento, adotam-se critérios gerais definidores do escopo da pesquisa, três aspectos particulares da governabilidade do Executivo brasileiro e dois parâmetros analíticos. Quanto aos critérios gerais, cabe delimitar o escopo desta pesquisa ao Governo Federal brasileiro durante o interregno de 1990 a 2013. Os três aspectos da governabilidade do Executivo abordados são as Iniciativas Legislativas do Executivo, as Medidas Provisórias; e as Emendas Constitucionais. Por fim, os dois parâmetros analíticos adotados correspondem a razões de incapacidade, e razões de inconveniência. O desenho constitucional brasileiro, apesar da manutenção da separação de poderes, parece acomodar um modelo de supremacia do Executivo. Ao contrário do modelo norte-americano de estado administrativo, o caso brasileiro dispensa a existência de showdowns para seu fortalecimento, e dispõe de um nível de governabilidade elevado. A causa para a contenção do Executivo em matéria de ECs não advém de recursos do rule of law ou do exercício de mecanismos de controle e fiscalização mútuos da ortodoxa doutrina da separação de poderes. Ao contrário, o motivo central para a redução de sua participação nos processos de reforma aponta para uma alteração na estratégia política sustentada pela Presidência da República. O estado administrativo é marcado pela expansão do Poder Executivo, primeiro pela insuficiência dos mecanismos de controle "rule of law" e do modelo madisoniano de separação de poderes, segundo porque suas capacidades institucionais ficam mais evidentes a partir de constitucional showdowns. Em síntese, o estado de conveniência observado no Brasil também comprova a impotência dos instrumentos apresentados por doutrinas jurídicas liberais.