AS COALIZÕES DO "PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO" NO BRASIL: A GÊNESE LEGISLATIVA NA EXPERIÊNCIA CONSTITUCIONAL DE 1988

COALITIONS OF BRAZIL'S COALITIONAL PRESIDENTIALISM: LAWMAKING IN THE 1988 CONSTITUTIONAL EXPERIENCE

Maurício Palma

Mestre (PUC/SP) e Doutor (UnB) em Direito. Pesquisador Doutor do grupo de pesquisa DISCO (UnB). E-mail: mauriciopalma@unb.br

Recebido em: 30/04/2018
Aprovado em: 15/08/2018

RESUMO:O artigo analisa a literatura neo-institucionalista sobre o chamado "presidencialismo de coalizão" no Brasil. Sustenta-se, sob o ângulo da teoria da diferenciação funcional luhmanniana, que pressões desdiferenciantes, nacionais ou não, advindas principalmente do sistema econômico, sobre o sistema político fazem com que tais análises, porquanto concentradas atomisticamente em organizações estatais, sejam insuficientemente complexas. Apresenta-se que a governança hodierna é também de base não política, arcana e tecnicista, instrumentalizando a política estatal, decorrendo daí questões relativas à legitimidade, representatividade e coalizões do sistema político. Nesse sentido, conclui-se que o desenho constitucional de formação legislativa envolve-se com formas estatais e não estatais de governança, que podem operar como agentes sabotadores. Assim, as coalizões do presidencialismo no Brasil são múltiplas, arcanas e não apenas ligadas à política, o que mostra pontos cegos do neo-institucionalismo.
Palavras-chave: Teoria sistêmica; Neo-institucionalismo; Constituição brasileira; Presidencialismo de coalizão; Produção legislativa constitucional

ABSTRACT: The article builds on systems theory to analyze the neo-institutionalist literature regarding the so-called Brazilian "coalition presidentialism". Discussing the insufficiency of the neo-institutionalist analysis, the paper argues that national politics may suffer dedifferentiating pressures from other social arrays, in particular economy, capable of operationally rigging rules and political institutions. It shows that systemic dedifferentiation is a structural aspect of Brazilian politics, undercutting the neo-institutionalist focus on state institutions from an individualistic, national perspective. The paper sustains that the notion of a technicalist and arcane governance can help explain the global and national processes of rigging or sabotage of the Brazilian institutional design, compromising coalitions, representativeness, lawmaking, and legitimacy in a democracy. It is argued, thus, that the coalitions of presidentialism are multiple, arcane, and not only linked to national politics.
Keywords: Systems theory; Neo-institutionalism; Brazilian constitution; Coalitional Presidentialism; Constitutional lawmaking

SUMÁRIO. 1. Introdução. 2. Análises sobre o "presidencialismo de coalizão" brasileiro 3. Críticas ao paradigma neo-institucionalista do "presidencialismo de coalizão" a partir da teoria sistêmica. 3.1 Para além de instituições: desdiferenciação sistêmica estrutural no direito e na

política brasileiros. 3.2 Legitimidade e representatividade: governança arcana e tecnicismo. Conclusão. Referências.

1. INTRODUÇÃO

Neo-institucionalistas de diferentes vertentes enfocam a Constituição Federal do Brasil de 1988 e normas eleitorais em vigor com o intuito de elucidar o jogo de poder político no Parlamento e no Executivo brasileiros, primando pela empiria. Assim, observam a dinâmica política brasileira baseada no desenho institucional, entendido como condicionantes que moldam as relações sociais, incentivando ou não certos comportamentos políticos. Algumas abordagens, devedoras geralmente do neo-institucionalismo sociológico, ainda, debatem manifestações de poder por detrás das regras.

No Brasil, há um particular arranjo político e legal que combina federalismo, voto proporcional em lista aberta, multipartidarismo etc., tendo o/a presidente/presidenta amplos poderes legislativos, segundo a atual constituição, continuando a estabelecer grandes coalizões para governar, como ocorria durante a vigência da Constituição de 1946. Nesse diapasão, a noção de "presidencialismo de coalização", termo de Abranches (1988), é central para a ciência política brasileira e será debatida.

Os alicerces teóricos das análises relativas ao presidencialismo de coalizão, no entanto, fazem com que suas formulações sejam insuficientemente complexas para a compreensão do fenômeno que pretendem explorar, podendo aqui contribuir observações feitas a partir da teoria sistêmica de base luhmanniana. Sob um ponto de vista sociológico mais amplo, com efeito, as coalizões do presidencialismo de coalizão estão num contexto de estruturas normativas frágeis. Há relações clientelistas, de corrupção e patrimonialistas, pressões transnacionais, bem como assimetrias de gênero, cor da pele e renda que, por procurarem atender a desejos particularistas de elites, viciam o tabuleiro institucional e as acomodações entre Executivo e Legislativo.

Embora as análises neo-institucionalistas ofereçam algumas observações acuradas sobre o funcionamento do sistema político no Brasil, os fatores acima apontados colocam três obstáculos à sua consistência: a) se o enfoque em organizações do sistema político explica satisfatoriamente as dinâmicas políticas no constitucionalismo brasileiro; b) conectado a isto, se a opção metodológica estatalista e individualista é suficiente e c) se as relações escusas são fatores secundários ou predominantes vis-à-vis o arranjo institucional.

O artigo demonstrará que analisar dinâmicas políticas e jurídicas sob a ótica de uma teoria que tenha como base a diferenciação funcional da sociedade, reconhecendo intercâmbios comunicacionais setoriais, pode ser frutífero. Do ponto de vista metodológico, a teoria sistêmica está fincada no marco transdisciplinário da teoria da complexidade, parecendo ser inviável falar-se num "método sistêmico", havendo, sim, uma *teoria sem método,* embora ela possa se beneficiar de alguns métodos existentes (MASCAREÑO, 2006, p. 142). Assim, a estratégia da macroteoria sistêmica parece encontrar-se mais próxima da desconstrução de Derrida do que de métodos tradicionais da pesquisa das ciências humanas (LUHMANN, 1997, p. 41), o que, no caso do presente artigo, significa investigar a própria noção de "coalizão" do "presidencialismo de coalizão" no contexto de insuficiências teóricas do neo-institucionalismo.

Nesse sentido, entende-se que a teoria da diferenciação funcional torna possível a observação de intersecções entre comunicações advindas de diferentes arranjos sociais (como redes de pessoas e organizações) sem, diferentemente do neo-institucionalismo, reduzir a sociedade a apenas dois sistemas, quais sejam, a cultura e a política, sem se concentrar em demasia na esfera estatal, bem como sem depender de uma teoria da escolha racional (STICHWEH, 2015), o que será mais bem detalhado no tópico 3.1. Com efeito, um dos principais obstáculos epistemológicos que a teoria sistêmica busca superar é a de que as

sociedades seriam regionais, ou seja, confinadas num território estatal (LUHMANN, 1998, p. 23-25).

A noção de governança arcana e tecnicista, a ser apresentada, ajuda a explicar processos globais e nacionais de instrumentalização ou sabotagem do desenho institucional, movimentos não observáveis adequadamente pelo neo-institucionalismo. Com efeito, o gerenciamento da população através de práticas arcanas, que comprometem tanto a representatividade dos atores quanto corrompem as regras do jogo ao esconder as dinâmicas e manejar tecnicamente problemas sociais, não é especificamente tratada nas citadas abordagens. Bobbio (1997) já denunciara a falta de estudos sobre o "poder invisível" nas democracias, mas parece ser ele ainda mais importante para Estados da periferia mundial, os quais convivem com segredos, tanto os formais (como relativos à "segurança nacional") quanto os pertinentes às relações escusas de elites setoriais entre si ou com o Estado.

A construção do artigo seguirá a seguinte sequência: após a introdução, será apresentado, no primeiro tópico, uma revisão da literatura sobre o presidencialismo de coalizão, com eventuais críticas. A seguir, será exposto que a desdiferenciação sistêmica é fator estrutural da política brasileira, o que torna precário o enfoque individualista e em instituições estatais. Em seguida, tendo como pano de fundo tal conjuntura de desdiferenciações, tratar-se-á de problemas relacionados à legitimidade e à representatividade do sistema político num contexto de governança arcana e tecnicismo, demonstrando como encontram-se imiscuídos o privado e o público em prol de poucos, num ciclo reprodutor de assimetrias estruturais, em que interesses e comunicações são escondidos.

Na conclusão, tendo em vista o panorama exposto, será afirmado que o desenho institucional do "presidencialismo de coalizão" envolve-se com outras formas estatais e não estatais de governança, fazendo com que as instituições brasileiras não sejam capazes de orientar satisfatoriamente expectativas normativas. Será afirmado que há muitas e diversas coalizações, bem como que a população, gerenciada, embora anseie inclusão, é afastada do jogo político no contexto de batalhas de elites setoriais. Assim, apresenta-se no presente artigo tanto uma crítica à análise neo-institucionalista sobre o presidencialismo de coalizão, gênese do processo legislativo, quanto uma nova abordagem teórica a respeito de tal fenômeno, a qual possibilita a observação de comunicações sociais que comprometem os regulares funcionamentos do sistema político e da Constituição Federal no Brasil.

2. ANÁLISES SOBRE O "PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO" BRASILEIRO

Marco da ciência política brasileira, o termo "presidencialismo de coalizão" foi cunhado por Abranches (1988), em texto anterior à promulgação da Constituição de 1988, para descrever o sistema presidencial no Brasil, contrastando-o com o "presidencialismo de cabinete" austríaco ou finlandês, tendo se inspirado nos *gabinet governments* (id., p. 22). Para Abranches, o presidencialismo brasileiro seria único, na comparação com países mais ricos, por unir representação proporcional, multipartidarismo e presidencialismo "imperial" e, ainda, bicameralismo e federalismo (ibid., p. 19 e ss.). Esse arranjo, tal como moldado,tornaria o presidente fraco, enquanto que dependente do Congresso nacional, tendo de fazer heterogêneas coalizões, num ambiente conflituoso entre Congresso e Executivo (ibid., p. 29), com marcos regulatórios confusos e sem instância constitucional adequada para resolver conflitos, como seria a Suprema Corte nos EUA (ibid., p. 31), apesar de asseverar que a proporcionalidade (ibid., p. 32) seria adequada ao caso brasileiro. Imprevisibilidade congressual e ingovernabilidade estariam à espreita, portanto.

Tal análise foi sucedida por teorizações fundamentalmente focadas nas organizações políticas do Estado, considerando os atores do jogo político como individuais, quando não baseadas na teoria da escolha racional, as quais passo a seguir a demonstrar.

Influenciado por Abranches, Ames (2003) relacionou maquinações escusas e a união do poder privado com o público para explicar dinâmicas políticas (id., p. 54, 79s., 328; passim). Baseado nas teorias da Escolha Racional e institucionalista, analisando o peso das estruturas formais no processo político desde final da ditadura militar (1964-1985) até 2001, Ames (2003) assinala a disfuncionalidade das regras do sistema político, marcado pelo fisiologismo e clientelismo; regras institucionais (poderes do Executivo e do Legislativo, voto proporcional em lista aberta, ausência de cláusula de barreira e federalismo) fariam com que congressistas trabalhassem individualmente para atender sua base, numa arena com partidos e líderes fracos – o sistema estaria abarrotado de *veto-players* (ibid., p. 29 e ss.), o que poderia ser eventualmente suavizado em segundos mandatos presidenciais (ibid., p. 347).

Ames (2003, p. 88 e ss., p. 334), ainda, sustenta que poderia explicar a dinâmica de bancadas em que o personalismo é fator supra e transpartidário, como a ruralista.[1] Em mea culpa (AMES, 2016), alega não ter analisado bem a clivagem social (v. AMES, 2003, p. 341) e o peso das empreiteiras no Brasil.

Outros, como Figueiredo e Limongi (1998) e Pereira e Melo (2012), negam a excepcionalidade do caso brasileiro e a "disfuncionalidade" de suas regras institucionais. Figueiredo e Limongi (1998)[2], usando dados estatísticos e assinalando os poderes legislativos dos presidentes, apontam um Executivo forte, com poderes legislativos dilatados pela Constituição de 1988, diante de um Congresso disciplinado e colaborativo, votando conforme a orientação do líder de bancada, mesmo em questões graves (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1998, p. 82 e ss.).

Segundo tal visão, os partidos seriam fortes atores, sendo que os incentivos institucionais para o comportamento parlamentar personalista não seriam convertidos em votos pessoais, tendo líderes mecanismos institucionalizados para neutralizar interesses individuais (FIGUEIREDO; LIMONGI, p. 85). O Executivo teria poder de agenda, poderes legislativos e controlaria o "*acesso à patronagem*" para efetivar sua agenda e guiar o legislativo; tal poder, conforme Figueiredo e Limongi (id., p. 87), seria semelhante ao verificado no parlamentarismo, sendo mesmo vedado ao parlamento legislar sobre certas matérias; o controle do orçamento pelo Executivo explicaria muita dessa dinâmica.

Pereira e Melo (2012, p. 158-159) sintetizam o argumento ao assinalar que três fatores explicariam o "inesperado sucesso" do presidencialismo multipartidário, quais sejam: os poderes presidenciais, a possibilidade de troca de bens da coalizão entre parlamentares e Executivo, citando postos políticos e a lógica do *pork barrel* e, finalmente, a força de contrapesos institucionais ante a discricionariedade do Executivo.

Assim, para Limongi (2006), favorecidas pelo arranjo institucional constitucional, a formação do processo decisório, com Congresso disciplinado, e a capacidade de agenda do Executivo seriam similares às de outras democracias (id., p. 20-23.). Constata-se de 1988 a 2006 uma taxa de aprovação de 70,7% do proposto pelo presidente, com uma taxa de dominância de 85,6%. Antes, de 1949 a 1964, período de democracia, o Executivo era muito mais fraco ao pautar e aprovar projetos (taxa de sucesso por volta de 29,5% e taxa de dominância das propostas legislativas em torno de em 39%) e, portanto, refém do Congresso (ibid., p. 23). Em resumo, para Figueiredo e Limongi a construção da governabilidade se dá de cima para baixo, com o

[1] Migrações assinalariam força partidária, cf. Desposato (2006, p. 1025f.). Klašnja e Titiunik (2017, p. 145) notam fraqueza partidária ante interesses pessoais de membros, pois faltam perspectivas partidárias, notadamente se não podem se reeleger.

[2] Este artigo constituiria o primeiro capítulo do livro "Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional" (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999).

presidente constituindo um gabinete apoiado por lideranças partidárias, sendo que este conjunto, alicerçado em bases institucionais, governa com um Congresso disciplinado (v. AMORIM NETO, 2006, p. 131-132).

Mesmo Ames (2003) reconhece a necessidade da montagem de gabinetes de governo baseada em coalizões multipartidárias. Estudos analisaram a dinâmica do Executivo em relação à formação de seu gabinete relativamente à alocação, com movimentos internos específicos e variáveis como o déficit fiscal e condições sócio-políticas, como Amorim Neto (2006), com enfoque fundamental dos anos entre 1988 e 1998. Batista (2013) aponta que o aumento da distância ideológica, da quantidade de ministros envolvidos e da força da Presidência aumenta a probabilidade de centralização; maior importância legislativa dos partidos dos ministros participantes na decisão diminuiria a centralização.

Ainda sobre a formação de coalizões entre partidos em representação proporcional de lista aberta, Calvo, Guarnieri e Limongi (2015, p. 221 e ss.) sugerem que os pequenos partidos têm candidatos isoladamente fortes e fazem com que a coalizão compense ao garantir mais cadeiras; negam coalizão pela afinidade ideológica, assim.

Cabem aqui críticas específicas aos desenvolvimentos neo-institucionalistas, também vinculadas ao argumento central do presente artigo, e que serão detalhadas nos tópicos seguintes. Pelo exposto por autores como Figueiredo e Limongi (1998) e Pereira e Melo (2012), a formação de coalizões no sistema político brasileiro tem importante grau de institucionalidade e funcionalidade[3], não seguindo simplesmente a lógica das negociatas e da corrupção. No entanto, tal visão otimista, talvez para manter sua coerência, é insuficiente para explicar dinâmicas do jogo político constitucional, crises e rupturas.

Baseado fortemente em marcos institucionais, o texto de Figueiredo e Limongi (1998) não enfoca suficientemente (a) como grupos de interesse podem operar à margem do Congresso e do Executivo, parasitando e contaminando sua agenda, (b) no mesmo sentido, apesar de corretamente apontar que ameaças e interesses individuais e casuísticos de parlamentares não podem explicar a dinâmica de comportamento congressual (id., p. 96 ss.), não anota que os próprios líderes e partidos podem estar sob o jugo de um sistema de pressões e interesses ocultos, às vezes não nacionais ou não políticos. Também não explica fenômenos como a coordenação partidária para compra de votos, como os casos dos anões do orçamento, de 1993[4], da compra de votos para a Emenda da Reeleição de Fernando Henrique Cardoso, o assim chamado mensalão do governo Lula, e, por fim, o caso do pacto montado para depor Dilma Rousseff e para, posteriormente, manter Temer no poder em duas oportunidades, em 2016 e 2017, quando a Câmara dos Deputados recusou-se a receber denúncias da Procuradoria Geral da República contra o então Presidente.

A terceira insuficiência do texto de Figueiredo e Limongi (ibid.) reside no fato de que, (c) na explicação da dinâmica das coalizões congressuais, não são analisadas as persistentes assimetrias brasileiras, como as desigualdades entre brancos e não brancos, entre homens e mulheres e entre ricos e pobres, por exemplo(MEDEIROS, 2003, p. 16 e ss., p. 176 e ss., MEDEIROS; GUIMARÃES FERREIRA DE SOUZA; ÁVILA DE CASTRO, 2015).

É dizer, para assinalar a "funcionalidade" das regras, tal neo-institucionalismo não confere ferramentas para explicar o manejo corriqueiro e não institucional das crises da relação entre Congresso e Executivo federal na montagem e recomposição da coalizão em nenhum dos mandatos pós-1988. Afirmar, portanto, como o fazem à Figueiredo e Limongi (1998, p. 99), que

[3] O termo "funcional" deve ser entendido, neste artigo, apenas em seu sentido usual, ou seja, não se trata do que seria "funcional" para Luhmann.

[4] Segundo Ames (2003, p. 79 e ss., p. 332), o escândalo dos anões do orçamento afetava mais os políticos que procuravam fazer alianças com políticos locais, sugerindo que um sistema de voto distrital misto evitaria tal tipo de acontecimento.

o jogo de barganhas entre Legislativo e Executivo revolve sob partidos, não nega o fato de que essas barganhas possam ocorrer à margem do arranjo político e legal e em prol de agendas ocultas. Assim, se é factível que o Congresso e os parlamentares prestem atenção à repercussão pública deseus atos (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1998, p. 101 e ss.), parte do eleitorado mantém os votos, por diversos motivos, nos que se envolvem em casos de corrupção.

Não se pretende aqui subapreciar todas as conclusões da vertente neo-institucionalista. Há, inclusive, explicações mais recentes a respeito de como formam-se o Parlamento e suas coalizões que conseguem oferecer um panorama mais complexamente adequado, embora ainda insuficiente.

Artigo de Jucá, Melo e Rennó (2016) tenta explicar o paradoxo de maciça rejeição pública à corrupção e eleições de políticos tidos por corruptos[5] no período de 1995 a 2010 no Brasil. Conclui-se que corruptos têm de gastar mais 72% a mais que outros e 91% a mais que na campanha anterior para mitigar os danos em sua reputação e se reeleger – o gasto de campanha tende a atenuar os efeitos deletérios dos escândalos de corrupção, embora não signifique certeza de eleição: a maioria dos acusados de corrupção não são reeleitos (JUCÁ; MELO; RENNÓ, 2016, p. 26; p. 29-30.). A questão passaria pela regulação do financiamento de campanha no Brasil (id.). Em pesquisa com todos os municípios de Pernambuco nas eleições para prefeito em 2000 e 2004, Pereira e Melo (2015) sugerem que, apesar da corrupção ser rejeitada, o aumento de gasto público mitiga seu efeito negativo e viabiliza a reeleição.

Tais estudos tentam explicar a seu modo a persistência de tendências desdiferenciantes da política brasileira, embora pareça inviável isolar-se dos dados o ganho de apoio político através da liberação de emendas parlamentares e da subterrânea compra de apoio ilegal. Assim, a lógica da política não pode ser reduzida a tramoias particularistas, mas elas são fatores estruturais que podem corromper os programas e o próprio código político (governo/oposição) de uma democracia. A literatura sobre presidencialismo e coalizões pressupõe democracia, ainda que sejam observados fatores desdiferenciantes, como o clientelismo (AMES, 2003; PEREIRA; MELO, 2012, p. 168).

A vertente de Limongi e Figueiredo, acompanhada em maior ou menor grau por autores como Pereira e Melo (2012); Rennó (2006); Santos (2003), ao aproximar o presidencialismo do Brasil de estratégias do parlamentarismo e enfatizar os poderes institucionais do presidente e a fidelidade dos partidos coligados, não é capaz de explicar por qual motivo o jogo político ordinário no Brasil pode ser subitamente rompido. Limongi (2016) não consegue explicar por que grandes jogadores políticos derrubaram Rousseff ao invés de esperar a próxima eleição. Comprometido pela análise neo-institucionalista, sem reconhecer desdiferenciações, Pereira (2016) acreditava, por exemplo, que a "crença dominante do brasileiro" anti-corrupção constrangeria Temer a ter forte agenda anti-corrupção para governar, o que não se verificou.[6]

Ocasiões e arranjos antidemocráticos podem ser explicados apenas se consideradas tanto a ação de parlamentares com interesses particularistas trans e suprapartidários quanto coalizões entre líderes partidários e campos não políticos, inclusive mundiais, interessados numa governabilidade que os beneficie, como setores do capital financeiro e industrial[7].

A tentadora saída seria conceder ampla razão a Ames (2003) e, em certo grau, a Abranches (1988): os problemas adviriam das regras institucionais e da negociação direta do Executivo com os parlamentares, sendo a "disfuncionalidade" explicada pela lógica do *pork*

[5] Considerou-se "corrupção" crimes graves cujas denúncias tenham sido endossadas por algum agente público de controle (Ministérios Públicos, Comissões Parlamentares de Inquérito etc.) e divulgadas por jornal nacional(JUCÁ; MELO; RENNÓ, 2016, p. 18-19).

[6] A gestão de Temer, aliás, possuiu, até outubro de 2017, grande poder de agenda a um custo relativamente baixo (BERTHOLINI; PEREIRA, 2017; PEREIRA, 2017).

[7] Sobre crises, arranjo constitucional e manejo de coalizões, v. Amorim Neto (2006, p. 186f.).

barrel e pelo número de veto-players (AMES, 2003, p. 42). A teoria da Escolha Racional, o foco estatalista e individualista impedem isso, no entanto, como será detalhado no próximo tópico. Ao lado disso, contra Ames (id.), os dados disponíveis mostram que não se pôde verificar paralisia nas decisões ou uma fraqueza do Executivo pós-1988, sendo a troca de apoio institucionalizada vista inclusive como conferidora de estabilidade por Pereira e Melo (2012) e salutar, no caso brasileiro, por Figueiredo e Limongi (1998). Mais recentemente, considerando o espaço temporal de 1988 até o fim do governo Collor, Ames (2011) anotou que os parlamentares que mais receberam recursos tendiam a votar com o Executivo.

A interpretação de Rennó (2006, p. 265) de Ames (2203) e de Pereira e Mueller (2003) é a de que haveria incentivos contraditórios no desenho institucional brasileiro: o sistema proporcional pluripartidário de uma federação faz com que aumentem o número de veto players, enquanto que regras internas do Congresso e os poderes legislativos presidenciais fortalecem líderes (v. PEREIRA; MUELLER, 2003, p. 739; RENNÓ, 2006, p. 263) e Presidente. Ames (2003) é radical demais, nesse sentido, por desconsiderar dinâmicas centralizadoras, como a atuação dos líderes. O "baixo clero", então, segundo Pereira e Mueller (2002), mediado pelas lideranças partidárias, são agentes que possivelmente irão barganhar votos por apoios a um baixo custo (v. a análise de RENNÓ, 2006, p. 265).

Rennó (2006) constata situação conflituosa entre Presidente e Congresso, ou seja, não observa padrões parlamentares tão previsíveis como tidos por Figueiredo e Limongi (1999). Ainda, para uma análise das coalizões brasileiras deve-se levar em conta que a taxa de aprovação das propostas do Executivo no Parlamento é a menor vis-à-vis Colômbia, Chile, Uruguai, Peru e Argentina – por isso a necessidade de Medidas Provisórias (HIROI; RENNÓ, 2016, p. 89).

Em síntese, pode-se dizer que análises neo-institucionalistas que apontam certa operacionalidade do institucional, bem como a presença de veto-players, clientelismo e patrimonialismo, com a troca de cargos e emendas por votos, parecem ser mais adequadas (PEREIRA; MUELLER, 2002, 2003; RENNÓ, 2006).

Todas visões apontadas, de qualquer modo, centram-se por demasia no Estado e na política, quando não apenas no Congresso Federal. Por tais motivos, são insuficientes para observar relações entre sistemas mundiais, redes e movimentos sociais, bem como para analisar o gerencialismo técnico e arcano, nacional ou não. Tais pontos serão assinalados a seguir. Nesse sentido, as pesquisas consideradas neste tópico não conseguem analisar satisfatoriamente fatores desdiferenciantes do sistema político que elas mesmo apontam, sendo necessária tanto uma crítica a essa teoria quanto uma nova abordagem que considere de maneira suficientemente complexa relações comunicacionais entre setores da sociedade, tanto em âmbito estatal quanto em âmbito global.

3. CRÍTICAS AO PARADIGMA NEO-INSTITUCIONALISTA DO "PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO" A PARTIR DA TEORIA SISTÊMICA

3.1. PARA ALÉM DE INSTITUIÇÕES: DESDIFERENCIAÇÃO SISTÊMICA ESTRUTURAL NO DIREITO E NA POLÍTICA BRASILEIROS

Há os que, pioneiramente, apontaram o patriarcalismo (FREYRE, 1988 [1933]), a dependência de laços familiares (BUARQUE DE HOLANDA, 1995 [1936]), o patrimonialismo e o personalismo (FAORO, 2001 [1958]) como marcas das dinâmicas de poder no Brasil. Há os que relataram uma aberta e intrincada rede de poder desde o Presidente da República até líderes locais, proprietários pessoais do poder, em pirâmides jurídicas e políticas personalistas (NUNES LEAL, 2012 [1948]). Tais abordagens inspiraram outras explicações sobre fenômenos sociais relacionados à confusão entre o público e o privado (DAMATTA, 1997), em projetos alijados do

povo (AGUIAR, 2012), tendo Neves (1992) tratado da "corrupção sistêmica" no contexto da periferia mundial e no Brasil, demonstrando limites da teorização luhmanniana.

Análises neo-instucionalistas nem sempre ignoram o clientelismo, a corrupção, a ênfase no indivíduo etc., como demonstrado no tópico anterior. Por outro lado, algumas pesquisas neo-institucionalistas são tão fixadas nas regras eleitorais e na formação da coalizões que faz com que um de seus representantes fundamentais, Pereira (2017), praticamente ignore as práticas corruptas, o papel do judiciário, da grande mídia e o plano de setores do PMDB para derrubar Dilma Rousseff, o que parece inclusive contrariar artigos seus citados no tópico 2. Nesse enfoque de instituições, regras e coalizões, não se observam pressões desdiferenciantes de outros sistemas sociais, capazes de instrumentalizá-las operacionalmente.

Certas teses institucionalistas parecem ter como premissa a inegabilidade das instituições enquanto legítimas figuras sociais que orientam a política. Limongi chega a criticar a "desconfiança e visão negativa" dos que negam que o Brasil viva uma "democracia normal" (Limongi, 2006, p. 25). Mesmo que não se trate o Brasil como aberração se observados sistemas políticos dos países ricos, arquétipos dos neo-institucionalistas, não parece possível assumir seu sistema político como plenamente autônomo e democrático. Falta a tais correntes o entendimento de que a política é sistema social que possui organizações (nem sempre exclusivamente políticas), e que sofre pressões desdiferenciantes de vários outros sistemas. Patrimonialismo e clientelismo, por exemplo, foram as semânticas usadas outrora para demonstrar alguns desses pontos.

Por enquanto, analisemos teoricamente tais correntes. Há diversos "institucionalismos" ou "neo-institucionalismos" na teoria política e social. As noções podem ser oriundas de pesquisas muito distantes, tais como as de Meyer (2009, 2010); North (1990); Arnold (1992); Shepsle (1979); Shugart e Carey (1992); pode-se falar em neo-institucionalismo, por exemplo, de cunho histórico, sociológico, da escolha racional (HALL; TAYLOR, 1996), francês, escandinavo, tendo como fonte institucionalismos de cunho funcionalista e da escolha racional (SENGE, 2011). Também Parsons (1990 [1936]), fonte de Luhmann e analista funcional das estruturas sociais, teorizou sobre instituições. Luhmann usou e depois abandonou o termo "instituição" em suas análises.

Alguns autores já confrontaram o neo-institucionalismo e a teoria sistêmica (v. HASSE, 2005; LA COUR; HØJLUND, 2013). Aqui serão apresentadas fundamentalmente as considerações de Stichweh (2015), que tem como foco principal o trabalho de Meyer (2009, 2010). Da falta de uma teoria da diferenciação decorrem problemas de análise, como o fato de ser a estatalidade insuficiente para barrar a validade e relevância dos códigos sistêmicos (ter/não ter, lícito/ilícito) (STICHWEH, 2015, p. 23-24); o neo-institucionalismo não diagnostica a economia como o sistema mais proeminente, reduzindo a sociedade a apenas dois sistemas: a cultura e a política (STICHWEH, 2015, p. 24); ainda que observe a construção cultural de atores, no neo-institucionalismo prevalece a lógica de que indivíduos, organizações e estados (v. MEYER; BOLI; THOMAS; RAMIREZ, 1997) comportam-se como atores individuais, o que torna as explicações institucionalistas orientadas pelas *ações* daqueles[8] – falta a tais correntes, também por isso, a noção de comunicação (v. tb. la COUR; HØJLUND, 2013, p. 187-188; STICHWEH, 2015, p. 24-27).[9]

Ao centrar-se por demasia no inter- e intra-estatal, o neo-institucionalismo não consegue observar relações sociais e as dinâmicas internas de outros subsistemas, vistos sempre como relacionados ao Estado (STICHWEH, 2015, p. 25-26). Embora neo-institucionalistas como

[8]Há uma virada cognitiva no neo-institucionalismo sociológico em relação aos processos de institucionalização, numa perspectiva micro (HASSE, 2013).

[9]Sobre o individualismo e modelos cognitivos do neo-institucionalismo, ver a síntese dos artigos do livro que introduzem de DiMaggio e Powell (1991, p. 15).

Meyer possam falar em uma sociedade mundial como sistema que se desenvolve segundo a modernização, o foco da análise recai sobre quem ou o que vale como ator racional, em um contexto de propagação da racionalidade ocidental (ALBERT, 2016, p. 44-45).

Também como arguido por Stichweh (2015), o neo-institucionalismo parece basear-se numa lógica de padronização das esferas políticas, como se alguns Estados copiassem outros, não percebendo a complexidade e a capacidade de inovação e mudança do Estado-observador, como procede a teoria sistêmica.[10]

A observação das organizações (tribunais, parlamentos etc.) enquanto arranjos centrais é partilhada por ambas teorias, mas o neo-institucionalismo não percebe que organizações são ortogonais aos sistemas funcionais, ou seja, operações pertencentes a diferentes sistemas podem fazer parte de processos numa mesma organização (STICHWEH, 2015, p. 29) – para Luhmann (2000b), organizações são sistemas sociais que primam pela capacidade de produzir decisões através de constante cadeia decisória interna (para abordagem recente, v. Apelt et al., 2017). O Supremo Tribunal Federal, sistemicamente, é órgão da constituição, que por sua vez é o acoplamento estrutural entre direito e política, aquisição evolutiva da modernidade (LUHMANN, 1990). Assim, as coalizões do presidencialismo podem contar com diversos fluxos comunicacionais, como de redes de poder e organizações, nacionais ou não.

No Brasil, interesses particulares não são mediados procedimentalmente pelo sistema político e o direito não trabalha segundo seus próprios critérios, não operando como sistema imunológico. É dizer, o código da economia (ter/não ter)[11], de razões técnicas, contamina outros setores sociais (NEVES, 1992). Como um sistema social é o limite de outro, quando o direito se desdiferencia, ele mesmo torna-se fator de desdiferenciação para outros, ou seja, ele faz com que a sociedade se abra para particularismos. Como o direito confere à política a capacidade de ser estruturada conforme seus procedimentos internos, tornando possível a mediação jurídica de conflitos políticos, os procedimentos políticos têm uma contribuição jurídica (HOLMES, 2012, p. 120 e ss.; LUHMANN, 1990, p. 180-181).

Fazem parte da estrutura do jogo constitucional brasileiro vínculos que se fundam na exclusão das pessoas, vistas por elites setoriais como corpos, como carne (LUHMANN, 2008, p. 142). O institucionalismo, concentrado na política, não explica tais dinâmicas. O círculo de poder entre elites regionais, governadores, Executivo nacional, que volta para as elites locais através de emendas orçamentárias do Congresso, com a presença de interesse setoriais, não pode, no mesmo sentido, ser explicado pela própria política institucional.

Não haveria questões teóricas problemáticas se certa teoria conseguisse explicar algo com sua semântica. No caso do neo-institucionalismo, o problema decorre da noção de instituição e de como se explicam seus movimentos. A teoria da diferenciação funcional possibilita observar fatores além do esqueleto político das instituições estatais.Tendo como pano de fundo as críticas de Stichweh (2015), serão discutidas questões circunscritas no âmbito da política e além, num contexto de governança arcana e tecnicista.

3.2. LEGITIMIDADE E REPRESENTATIVIDADE: GOVERNANÇA ARCANA E TECNICISMO

Os sistemas políticos são segmentados estatalmente, ao contrário do sistema econômico. Organizações do Estado, como parlamentos e tribunais, fecham-se a si mesmas em sua capacidade de produzir decisões e em sua reflexividade, fechamento que é a condição de

[10]Nesse ponto, há que se referir que muitos dos que analisaram o "presidencialismo de coalizão" observaram inovações e nuances do caso brasileiro.

[11]A economia, no entanto, não tem uma racionalidade única e unidirecional, porquanto formada por diversas organizações e em constante disputa por espaço, capital e clientes.

possibilidade para que se abram para o externo. Com o desenvolvimento de estruturas próprias, as organizações diferenciam o que é irritação do que é informação provinda do ambiente; produzem um excedente de possibilidades e incertezas, organizando decisões hierarquicamente (LA COUR; HØJLUND, 2013, p. 188-189; LUHMANN, 1998, p. 826 e ss., 2000b, p. 415-416).

No caso de países periféricos, não há sistema autônomo que opere por critérios próprios e siga seu código binário. Pressões desdiferenciantes advêm de diversas esferas sociais. Compromete-se a busca pela legitimidade, fórmula de contingência do sistema político, que é tarefa desempenhada por diferentes fontes que formulam programas políticos na periferia desse sistema – na dinâmica do processamento de programas por mecanismos democráticos jurídicos insere-se também a legitimidade na política moderna (LUHMANN, 2014, p. 209 e ss., passim). A representação, uma das fontes de legitimidade política, concorre com outras demandas sociais (LUHMANN, 1998, p. 920 e ss., 2000a, p. 330 e ss.). Além disso, como lembra Almino (1985, p. 68 e ss.), a tônica histórica das constituições brasileiras é o alijamento de parcelas da população da esfera política.

Tradicionalmente, há em arenas eleitorais uma *autorização* para a representação através do voto e formas de monitoramento como recalls, referendos e protestos. O processo político é regulado pelo direito. A representação abrange a participação nos processos decisórios e a demarcação de temas e voz em debates públicos em nome de outrem, com a disseminação de assuntos políticos (MIGUEL, 2013, p. 121-122). Nesse contexto, grupos sociais periféricos criam e disseminam contra-discursos, formando arenas discursivas paralelas (em debate com a habermasiana ideia de esfera pública, v. FRASER, 1990, p. 67). Inexiste autorização à representação em âmbito não estatal, nem identidade e identificação entre representantes e representados, nem grandes mecanismos de controle e revisão (v. MIGUEL, 2013, p. 248 e ss.).

O poder político estatal, no entanto, toma decisões lastreadas em argumentos "técnicos" e une-se secretamente a esferas setoriais, corrompendo códigos sistêmicos em prol de interesses particularistas. A *autorização* para representação é, assim, deixada de lado. No caso de países periféricos, patriarcalismo e personalismo são noções centrais para explicar conchavos de poderosos em prol de pessoas de seu círculo pessoal e em detrimento da população (NEVES, 1992; SOUZA, 2003), contribuindo para processos estatais e mundiais no qual opera o metacódigo exclusão/inclusão (LUHMANN, 1998, p. 169; NEVES, 1992, 2007). Nesse mesmo sentido, ainda no caso de países da periferia, falta de confiança em débeis instituições são terreno fértil para o proliferamente de redes, inclusive criminosas, que, para o bem e para o mal, operam paralelamente ao Estado, com alto potencial excludente de pessoas e temas ao favorecer alguns, à margem do público, o que pode comprometer a realização de direitos fundamentais (MASCAREÑO; DA SILVA; LOEWE; RODRÍGUEZ, 2016).

Num âmbito não estatal há decisões a portas fechadas baseadas em soluções "racionais" e incompreensíveis para não experts. É aqui que *Arcanum* e governança tecnocrática (estatal ou não) se entrelaçam, aquele como base desta, esta como justificativa daquele. Agendas presidenciais e políticas nacionais, mesmo havendo coalizões, são descartadas. Como arguido por um neo-institucionalista(ABRANCHES, 2014), o desempenho econômico estabiliza a coalizão entre Parlamento e Executivo.

Empresas fazem valer seus interesses em fóruns não estatais como a Organização Mundial do Comércio, nos quais os Estados podem agir, lógica encontrada também na governança do sistema financeiro global (HOLMES, 2014, p. 1157). Segundo Brunkhorst (2014, p. 106-107), analisando a periferia europeia em crise econômica, a semântica da política democrática vem sendo substituída por mentalidades e linguagens gerencialistas; os poderes transnacionais engendram uma crise de legitimação política, com Estados incapazes de constranger normativamente o mercado global.

Desvincular temas de interesses políticos pretende desqualificar argumentos contrários e facilitar sua aceitação através do uso de justificativas apresentadas como *racionais*. Nos Estados

existem esferas de tecnocracia, mas o poder tecnocrático nesses âmbitos é programado através do direito constitucional politicamente instituído e da semântica do direito público, com esfera pública política regulada segundo dinâmicas inclusivas (HOLMES, 2012, p. 224), havendo também dinâmicas normativas, nacionais ou não, excludentes.

O sistema de Bretton Woods foi apresentado como solução técnica a um problema mundial, tendo a política estatal pouca margem de operação. No entanto, os próprios experts que conduziram a Conferência eram bastante politizados, como Harry White, o oficial sênior dos EUA. Ainda, para a definição de temas cruciais tal como as cotas do Fundo Monetário Internacional, por exemplo, houve detido cálculo político (sobre os tópicos desse parágrafo, v. PICCIOTTO, 1996-1997, p. 1037). O Comitê da Basiléia dita regras administrativas para bancos centrais de todo mundo, como um sistema de cálculo do risco para concessão de crédito, sem que haja nem ratificações formais, atingindo estados e populações que não participaram do processo decisório ou que nem mesmo tomaram conhecimento dele (MÖLLERS, 2005, p. 357 e ss., passim, NEVES, 2013, p. 133-134). O poder secreto privado une-se a certos setores públicos.

Assim, as alianças da política estatal têm como pano de fundo programas políticos embasados em indicadores como o Emerging Markets Bond Index Plus, do Banco JP Morgan, ditames do Comitê da Basiléia, relatórios financeiros provindos de gabinetes empresariais e de agências de classificação de riscos tais como Moody's, Standard & Poor´s e Fitch Ratings (v. YWATA, 2009), ou mesmo determinações do Fórum Econômico Mundial. Economista chefe do Banco Mundial admitiu manipulação de índices que influenciaram nas eleições no Chile de 2017 (ZUMBRUN; TALLEY, 2018). O Wikileaks, por exemplo, publicou transcrições sobre o gerenciamento da crise grega pelo FMI. Relatório do JP Morgan sobre países europeus ainda em estruturação após crises econômicas apresenta conquistas constitucionais democráticas como problema (J.P. MORGAN, 2013, p. 12).

Dada a contemporânea conjugação íntima entre elementos tecnocratas e política, pode-se dizer, de um lado, que os assuntos técnicos entram na dinâmica comunicativa política, passando eles por um processo de politização. De outro, embora possam existir discursos que afirmem haver despolitização de assuntos por conta de discursos profissionais baseados na técnica e na ciência, de fato, além de não serem as técnicas em si mesmas neutras, seu o poder e a utilidade estão sustentados em sua pretensão de afirmação de sua objetividade, racionalidade e universalidade (PICCIOTTO, 1996-1997, p. 1037).

A tecnificação pode ser encarada pelos setores do sistema político como um problema por tentar alijar do processo deliberativo certos temas já decididos ou a serem decididos por experts, subvertendo a representação democrática. Escondem-se temas relevantes ao público, argumentando-se ser um risco eventual revelação. Trata-se, novamente, da combinação entre o segredo estatal e o privado. Por fim, a técnica e o segredo podem ser utilizados para corromper o código de determinado sistema social de maneira estrutural, bloqueando sua reprodução autônoma, comprometendo a estabilização de expectativas sociais (NEVES, 2013, p. 30 e ss.).

Mesmo a teorização habermasiana assinala que a tecnocracia barra a tematização do político e alija do debate público e contestador aquilo que não for conveniente aos que detêm poder (para exploração do tema, v. LEAL, 2011, p. 142-145) – no caso brasileiro, apesar de marcos normativos nacionais e internacionais relativos ao direito à informação, ainda há graves problemas que concernem o acesso a informações sigilosas nos âmbitos normativos, de gestão e de organização institucional, em especial as referentes ao período da ditadura militar (LEAL, 2011, p. 147 e ss.), informações aqui entendidas como parte dos segredos formais do Estado.

Práticas secretas da governança podem ser elucidadas pela noção de *arcana imperii*, ou seja, a manutenção de um regime com a finalidade de acalmar a população regida através do segredo. Clapmarius(2014 [1605], Book I, 2) e Schmitt (2014, p. 10) não estavam completamente errados ao comparar os segredos estatais a não estatais, apesar de ambos terem naturalizado tal fato. O segredo para a governança de organizações ou de formas não políticas (empresas,

universidades, redes terroristas etc.) também possuem em si o paradoxo dos *arcana imperii*, assim como seu intuito de manutenção e conquista de poder.

Foucault (2009)observou a passagem do controle territorial para o controle populacional nos Estados. Esferas tecnocráticas não estatais, sem grandes preocupações territoriais, mostram o processo de invisibilização da definição de risco para proceder à securitização de temas, amplificando a assimetria de saberes entre o governante, um apreciador do panóptico, e o governado (FOUCAULT, 2009, p. 66).

O conhecimento (e, portanto, o não conhecido) é a chave do panóptico, na medida em que o observado não consegue ter segredos (RITZI, 2017, p. 190 e ss.), internalizando essa relação de poder, com o governante tendo as informações visíveis; de fato, a relação estabelecida com o poder disciplinar é a de governados ultra visibilizados e governantes escondidos (FOUCAULT, 1979, p. 187).

A governança contemporânea, estatal ou não, possui, ainda, ferramentas capazes de invadir setores privados e capturar, como a mundial capacidade de vigilância da NSA estadunidense (v. análise de PRICE, 2014), sendo a criptografia ponta-a-ponta exemplo de reação social a tais dinâmicas.

A revelação do segredo, tanto o formal (v. LEAL, 2011, p. 147 e ss.)quanto o não formal, faz com que a relação assimétrica de forças, baseada na dicotomia do possível total conhecimento dos assuntos particulares ou públicos por parte do Estado e no não conhecimento do público dos assuntos estatais, seja momentaneamente quebrada. De um lado, isso pode escandalizar parte da sociedade. De outro lado, inclusive no âmbito não estatal, a revelação ameaça o monopólio do segredo e gera a perseguição institucional dos que o corromperam, bem como poucas ou paradoxais mudanças dos regimes jurídicos e políticos (POHLE; VAN AUDENHOVE, 2017). O caso Snowden levantou questões relacionadas fundamentalmente à desobediência civil na esfera digital (BROWNLEE, 2016; LAGASNERIE, 2016; SCHEUERMAN, 2014), além de reclames porum ambiente digital anônimo (THIEL, 2016). Nessa lógica inserem-se os whistleblowers, em âmbitos estatal ou não, como Vladimir Bukovsky, W. Mark Felt e Snowden, bem como organizações propagadoras como o Wikileaks de Assange.

É desvario jogar abertamente contra um oponente que esconda sua mão (KOSELLECK, 1988, p. 92, fazendo alusão ao Illuminati Bode). Na luta contra o direito e a política estatal, bem como contra governanças não estatais e/ou não políticas, às vezes com a colaboração de ações estatais secretas, mobilizam-se de maneira global redes terroristas, hackers, trustes e cartéis empresariais, bem como, em terrenos estatais, certos partidos políticos e movimentos de independência. Alguns deles procuram constituir ou reforçar um próprio poder (como o empresariado e os terroristas), outros almejam aninhar-se no Estado (como partidos secretos que visam tomar o poder).

De maneira mais teórica, pode-se dizer que a presença do segredo e do escândalo gerado com sua divulgação comprova a tese da força cada vez mais marcante de arenas orientadas por arranjos ligados a expectativas cognitivas, tanto no plano estrutural (como são a técnica, a ciência e a economia), quanto no plano semântico (dos meios de comunicação de massa) (NEVES, 2013, p. 23), tendo o direito e a política problemas para lidar com isso. No plano estatal, desenvolveram-se mecanismos para tentar controlar o segredo; num plano não estatal, ainda não estão claros quais serão as ferramentas aptas para estabilizar contra-factualmente expectativas normativas.

A governança global, portanto, também tem seu Arcanum, numa forma que conjuga razões públicas e privadas de maneira tecnicista e não responsiva ou democrática, com o potencial de confabular, visando cumprir lógicas setoriais, para inclusive corromper códigos sistêmicos, garantindo um sofisticado modus de governança. A reação histórica aos segredos estatais, vinculados às fronteiras, não mais suportáveis como eternos, constaram inclusive em constituições (LUHMANN, 1993, p. 100) e, ainda assim, o segredo permanece. É incerto como

serão as reações a outros segredos de governanças civis por parte do Estado e de outros setores da sociedade, em regiões sem constitucionalismo jurídico – há, ao que parece, reclames sociais contra eles (v., nesse diapasão, os propósitos de ASSANGE, 2006).

Nesse sentido, o neo-institucionalismo não é capaz de analisar dinâmicas mundiais que usam do desenho institucional dos Estados para orientar as decisões políticas, pois centrado em organizações estatais nacionais. Os desenhos institucionais existentes parecem não ser capazes de responder adequadamente a tais desafios, sendo altamente dubitável se eventuais reformas podem isto mudar, pois diferentes elites setoriais podem aproveitar-se do desenho institucional político para fazer prevalecer sua lógica, desmantelando instituições estatais protetivas (STREEK, 2005).

Ainda, noções do neo-institucionalismo não conseguem explicar satisfatoriamente os fundamentos das reações dos setores da esfera pública decorrentes das ações políticas e da revelação de tramoias políticas não democráticas; no caso brasileiro, pode-se falar em uma esfera pública fraca (NEVES, 2006, p. 131 e ss.; 2008). As coalizões do presidencialismo de coalizão, como apresentado, também são coalizões com setores mundiais tecnicistas, que nem sempre se mostram.

CONCLUSÃO

Apresentou-se que há assimetrias estruturais no Brasil geradas e retroalimentadas por pactuações à margem das instituições e pelo desenho institucional-constitucional, bem como que as relações entre o poder público e entidades privadas, fundamentalmente econômicas, historicamente viscerais, seguem lógicas globais e embebem as dinâmicas políticas estatais . É dubitável se os partidos brasileiros unam -se para formular políticas (LAVER; SCHOFIELD, 1998; MÜLLER; STRØM, 1999; STROM, 1990) ou para esconder outros programas. São características do modo arcano de governança aconfusão entre público e privado, entranhada no jogo político brasileiro, bem como articulações que beneficiam os que detêm o poder, institucional-político ou não, a fim de preservá-lo, pautando agendas para acalmar os que estão aos poderes submetidos, subjugando a sociedade a alguma lógica setorial de maneira tecnicista, instrumentalizando-a, portanto. A representatividade política é corrompida. A governança arcana é componente estrutural da forma brasileira de dominação política, o que alimenta a produção de exclusão de pessoas.

A forma pela qual a política opera é paradoxal: ao mesmo tempo em que as demandas particularistas não permitem o fechamento do sistema político e o desdiferenciem, gerando exclusão, resta à população recorrer aos políticos para ser minimamente incluída no Estado (para ter remédio, escolas etc.), necessitando de emendas orçamentárias, o que lembra o diagnóstico de Nunes Leal (2012 [1948]). Em geral, há poucos protestos quando se sabe de conluios secretos, o que se relaciona à existência uma esfera pública fraca (NEVES, 2006, p. 131 e ss.; 2008), embora políticos acusados de corrupção tenham dificuldades (JUCÁ; MELO; RENNÓ, 2016).

É dizer, sistemicamente, que as regras políticas que dirigem as agendas, os programas políticos, como leis, e a governabilidade são condicionadas e mesmo corrompidas em função das dinâmicas de sistemas expansivos, das persistentes desigualdades estruturais (Medeiros, 2003, p. 16 e ss.; Medeiros et al., 2015) e do metacódigo inclusão/exclusão. Com pouca diferenciação funcional e inclusão, a constituição não opera como mecanismo de autonomia jurídica e política; onde não se diferencia sociedade e indivíduo, não há que se falar em direitos fundamentais como revide jurídico a processos de desdiferenciação (LUHMANN, 1998, p. 1075-1076; NEVES, 2013, p. 39).

Parece ser possível usar de parte da análise de Ames (2003); Rennó (2006) e Pereira e Mueller (2002, 2003) para elucidar coalizões escusas da política brasileira, capazes de articular meios inclusive para a derrubada do chefe do Executivo. Como o sistema institucional brasileiro,

marcado pelo patrimonialismo, clientelismo e corrupção, oferece incentivos contraditórios, a dinâmica institucional variaria entre períodos de maior fidelidade e previsibilidade do Congresso em relação à coalizão montada e períodos nos quais a explicação residiria nas demandas individualistas dos congressistas que possuem sistemas individuais recompensatórios, institucionalizados na liberação de emendas parlamentares (RENNÓ, 2006, p. 265-266).

No entanto, como exposto no presente artigo, por preocupar-se demais com perspectivas micro, por ser excessivo o foco individualista e por apresentar uma visão top-down das instituições (restritamente encaradas do ponto de vista político-estatal, embora culturalmente formadas), o neo-institucionalismo sociológico não é capaz de analisar suficientemente modos seletivos de processamento de normas e expectativas das organizações (HASSE, 2013, 2005, p. 260; STICHWEH, 2015).

As estruturas normativas constitucionais são frágeis; a união do público e do privado advindo de lógicas globais, fundamentalmente da econômica, e o imediatismo dos particularismos locais fazem com que as expectativas cognitivas sobreponham-se às normativas. Expectativas normativas da política ou do direito, eventualmente, também podem sobrepor-se a outras. Em crises, as coalizões políticas contribuem para o derretimento das regras institucionais em prol de demandas de elites setoriais.

No Brasil, portanto, não se pode falar dum "presidencialismo de coalizão", no singular, considerando apenas atores políticos, pois há coalizões advindas de muitíssimos setores, políticos e nacionais ou não, inclusive redes parasitas, que se arranjam e governam com o fim de cumprir suas respectivas lógicas segmentárias.

Graves assimetrias entre brancos e não brancos, entre homens e mulheres, entre ricos e pobres, a exclusão social generalizada, a ausência de uma esfera pública forte, bem como a alta permeabilidade do sistema político a influxos externos fazem com que haja incentivos contraditórios ao funcionamento das regras constitucionais: de um lado, há regras estabelecidas que podem servir à governabilidade; de outro, há a prevalência das confabulações setoriais que visam, também de maneira secreta e técnica, gerenciar os problemas sociais e cooptar as regras institucionais.

Os estímulos para a troca de apoio por emendas orçamentárias, assim, não podem ser explicadas por uma lógica individualista; o que ocorre é que os líderes partidários, com base nos incentivos institucionais oriundos principalmente dos Regimentos Internos da Câmara dos deputados e do Senado, orientam a votação em determinado sentido por conta das maquinações políticas ou extra-políticas, do território nacional ou não, previamente estipuladas.

Assim como havia uma cadeia de mando desde o presidente da república até os coronéis, passando pelos governadores (NUNES LEAL, 2012 [1948]), há hoje um ciclo de poder que começa em lideranças locais, passa por Câmaras Estaduais e por Governadores e chega ou ao Executivo Federal ou ao Parlamento Federal, com a mediação de líderes de bancadas e diretorias partidárias, que por sua vez envolvem-se na dação de emendas orçamentárias a políticos que recompensarão lideranças locais, num arranjo determinado, parasitado ou influenciado pelos mecanismos de poder de governanças setoriais tecnocratas, nacionais ou não, como apresentado no ponto 3.2.

Portanto, ainda que o desenho institucional seja importante, num contexto de ampla exclusão social e de assimetrias imensas de poder, formas de governança não políticas ou não democráticas farão com que as instituições possam orientar apenas precariamente as expectativas normativas; tais governanças provavelmente irão se adaptar a novos desenhos, podendo haver um desenraizamento social da economia, com o desmantelamento de instituições estatais protetivas pela governança econômica global (STREEK, 2005).

É uma batalha de elites de diversos sistemas sociais, havendo a proeminência do sistema econômico; uma batalha na qual a população, inserida numa esfera pública fraca, é vista

potencialmente como carne manipulável, restando como alternativa a grupos excluídos ceder às dinâmicas dos poderosos para obter eventual benesse que os inclua, além de lutar politicamente por mudanças profundas. Trata-se das oligarquias regionais brasileiras em competição com as nacionais, que por sua vez disputam espaço com movimentos transnacionais, todos voltados a influenciar as dinâmicas (agendas, composição de gabinetes, processo legislativo etc.) das coalizões do presidencialismo de coalizão.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRANCHES, S. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Dados*, v. 31, n. 1, p. 5-38, 1988.
_____. Os ciclos do presidencialismo de coalizão. *Ecopolítica Ensaios*, 2014.

AGUIAR, T. F. Tópicos para uma reflexão democrática em uma civilização tropical. *In*: *Lua Nova*: Revista de Cultura e Política, v. 203, n. 87, p. 203-232, 2012.

ALBERT, M. A. *Theory of World Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 2016.

ALMINO, J. *Era uma vez uma Constituinte*: lições de 1946 e questões de hoje. São Paulo: Brasiliense, 1985.

AMES, B. *Os entraves da democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2003.

_____. Barry Ames fala sobre a direita e a guinada política no país. [22 de Maio, 2016]. *Folha de S. Paulo*, São Paulo. Entrevista concedida a Marcos Augusto Gonçalves.

AMORIM NETO, O. *Presidencialismo e governabilidade nas Américas*. Rio de Janeiro: FGV Editora; Konrad Adenauer Stiftung, 2006.

APELT, M.; BESIO, C.; CORSI, G.; VON GRODDECK, V.; GROTHE-HAMMER, M.; TACKE, V. Resurrecting organization without renouncing society: A response to Ahrne, Brunsson and Seidl. *European Management Journal*, v. 35, n. 1, p. 8-14, 2017.

ARNOLD, R. D. *The logic of congressional action*. New Haven: Yale University Press, 1992.

ASSANGE, J. *Conspiracy as Governance, December 3, 2006***.** Disponível em: http://cryptome.org/0002/ja-conspiracies.pdf. Acesso em: 08 Out. 2017.

BERTHOLINI, F.; PEREIRA, C. Pagando o preço de governar: custos de gerência de coalizão no presidencialismo brasileiro. *Revista de Administração Pública*, v. 51, n. 4, 2017.

BOBBIO, N. A democracia e o poder invisível. *In*: _____ (Ed.). *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.

BROWNLEE, K. The civil disobedience of Edward Snowden: A reply to William Scheuerman. *Philosophy & Social Criticism*, v. 42, n. 10, p. 965-970, 2016.

BRUNKHORST, H. A Decapitação do Legislador: A Crise Europeia - Paradoxos da Constitucionalização do Capitalismo Democrático/The Beheading of the Legislator: The European Crisis-Paradoxes of Constitutionalizing Democratic Capitalism. *Revista Direito UnB*, v. 1, n. 1, 2014.

BUARQUE DE HOLANDA, S. *Raízes do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995 [1936].

CALVO, E.; GUARNIERI, F.; LIMONGI, F. Why coalitions? Party system fragmentation, small party bias, and preferential vote in Brazil. *Electoral Studies*, v. 39, p. 219-229, 2015.

CLAPMARIUS, A. *De Arcanis Rerumpublicarum libri sex*. Stuttgart Bad-Cannstatt: Günter Frank, 2014 [1605].

DAMATTA, R. *A casa e a rua*. Rio de Janeiro: Guanabara Koogan, 1997.

DESPOSATO, S. W. The impact of electoral rules on legislative parties: Lessons from the Brazilian Senate and Chamber of Deputies. *The Journal of Politics*, v. 68, n. 4, p. 1018-1030, 2006.

DIMAGGIO, P. J.; POWELL, W. W. *The new institutionalism in organizational analysis*. Chicago: University of Chicago Press, 1991.

FAORO, R. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. São Paulo: Globo, 2001 [1958].

FIGUEIREDO, A; LIMONGI, F. Bases institucionais do presidencialismo de coalizão. *Lua Nova*, v. 44, p. 81-106, 1998.

_____. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.

FOUCAULT, M. *Discipline and punish*: The Birth of the Prison. Nova York: Vintage, 1979.

_____. *Security, Territory, Population*. Lectures at the Collège de France, 1977-78. Nova York: Palgrave Macmillan, 2009.

FRASER, N. Rethinking the public sphere: A contribution to the critique of actually existing democracy. *Social text*, n. 25/26, p. 56-80, 1990.

FREYRE, G. *Casa-grande e senzala*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1988 [1933].

HALL, P. A.; TAYLOR, R. C. R. Political science and the three new institutionalisms. *Political studies*, v. 44, n. 5, p. 936-957, 1996.

HASSE, R. Luhmann's systems theory and the new institutionalism. *In*: SEIDL, D.; BECKER, K. H. (Eds.). *Niklas Luhmann and Organization Studies*. Copenhagen e Malmö: Copenhagen Business School Press e Liber, 2005.

_____. Soziologische Institutionenanalyse: Grundlagen, Schwerpunkte, Perspektiven. *In*: KÜNZLER, M.; OEHMER, F.; PUPPIS, M.; WASSMER, C.*Medien als Institutionen und Organisationen*. Baden-Baden: Nomos, 2013.

HIROI, T.; RENNÓ, L. Agenda Setting and Gridlock in a Multi-Party Coalitional Presidential System. *In:* ALEMÁN, E. e TSEBELIS, G. (Ed.). *Legislative Institutions and Lawmaking in Latin America*. Oxford: Oxford University Press, 2016.

HOLMES, P. *Verfassungsevolution in der Weltgesellschaft*: Differenzierungsprobleme des Rechts und der Politik im Zeitalter der Global Governance. Baden-Baden: Nomos, 2012.

_____. O constitucionalismo entre a fragmentação e a privatização: problemas evolutivos do direito e da política na era da governança global. *Dados*, v. 57, n. 4, p. 1137-1168, 2014.

J.P. MORGAN. The Euro area adjustment: about halfway there. *Europe Economic Research*, v. 28, p. 05-13, 2013.

JUCÁ, I. C.; MELO, M. A.; RENNÓ, L. The Political Cost of Corruption: Scandals, Campaign Finance, and Reelection in the Brazilian Chamber of Deputies. *Journal of Politics in Latin America*, v. 8, n. 2, p. 3-36, 2016.

KLAŠNJA, M.; TITIUNIK, R. The incumbency curse: weak parties, term limits, and unfulfilled accountability. *American Political Science Review*, v. 111, n. 1, p. 129-148, 2017.

KOSELLECK, R. *Critique and Crisis. Enlightenment and the Pathogenesis of Modern Society*. Cambridge: The MIT Press, 1988.

LA COUR, A.; HØJLUND, H. Organizations, institutions and semantics: systems theory meets institutionalism. *In*: LA COUR, A.; PHILPPOPOULOS-MIHALOPOULOS, A. (Eds.). *Luhmann observed*. Nova York: Palgrave Macmillan, 2013.

LAGASNERIE, G. D. *Die Kunst der Revolte*: Snowden, Assange. Berlim: Suhrkamp, 2016.

LEAL, R. G. A difícil relação entre o direito fundamental à informação e o acesso aos documentos produzidos pelo regime militar brasileiro. *Revista de Direito Brasileira*, v. 1, n. 1, p. 141-172, 2011.

LIMONGI, F. Presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. *Novos Estudos CEBRAP*, n. 76, p. 17-41, Nov. 2006.

_____. Fernando Limongi: "A liderança das oposições é de Moro". [18 de Março, 2016]. *Revista Época*, São Paulo. Entrevista concedida a Ruan de Sousa Gabriel.

LUHMANN, N. Verfassung als evolutionäre Errungenschaft. *Rechtshistorisches Journal*, v. 9, p. 176-220, 1990.

_____. Staat und Staatsräson im Übergang von traditionaler Herrschaft zu moderner Politik. *In:* _____. *Gesellschaftsstruktur und Semantik: Studien zur Wissenssoziologie der modernen Gesellschaft (Tomo 3)*. Frankfurt sobre o Meno: Suhrkamp, 1993.

_____. *Die Gesellschaft der Gesellschaft*. Frankfurt sobre o Meno: Suhrkamp, 1998.

_____. *Die Politik der Gesellschaft*. Frankfurt sobre o Meno: Suhrkamp, 2000a.

_____. *Organisation und Entscheidung*. Opladen/Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 2000b.

_____. Die Form "Person". *In:* _____. *Soziologische Aufklärung 6: Die Soziologie und der Mensch*. Wiesbaden: VS Verlag, 2008.

_____. *Sociología Política*. Madri: Trotta, 2014.

MANCILLA ÓRDENES, N. *Imposibilidad y particularismo: semántica y estructura de la democracia en la "República Velha"*. 2017. Mestrado – Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, Brasília.

MASCAREÑO, A. Sociología del Método: La forma de la investigación sistémica. *Cinta de Moebio. Revista de Epistemología de Ciencias Sociales*, v. 26, p. 122-154, 2006.

MASCAREÑO, A.; STAMFORD DA SILVA, A.; LOEWE, D.; RODRÍGUEZ, D. Redes Informales e Instituciones Democráticas en América Latina. *Dados*, v. 59, n. 3, p. 683-718, 2016.

MEDEIROS, M. *O que faz os Ricos ricos: um estudo sobre fatores que determinam a riqueza*. 2003. Tese – Departamento de Sociologia, Universidade de Brasília, Brasília.

MEDEIROS, M.; GUIMARÃES FERREIRA DE SOUZA, P. H.; ÁVILA DE CASTRO, F. A estabilidade da desigualdade de renda no Brasil, 2006 a 2012: estimativa com dados do imposto de renda e pesquisas domiciliares. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 20, n. 4, 2015.

MEYER, J. W. *World society: the writings of John W. Meyer*. Oxford: Oxford University Press, 2009.

_____. World society, institutional theories, and the actor. *Annual review of sociology*, v. 36, p. 1-20, 2010.

MEYER, J. W.; BOLI, J.; THOMAS, G. M.; RAMIREZ, F. O. World society and the nation-state. *American Journal of sociology*, v. 103, n. 1, p. 144-181, 1997.

MIGUEL, L. F. *Democracia e representação*: territórios em disputa. São Paulo: Editora Unesp, 2013.

MÖLLERS, C. Transnationale Behördenkooperation: Verfassungs- und völkerrechtliche Probleme transnationaler administrativer Standardsetzung. *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, v. 65, p. 351-389, 2005.

NEVES, M. *Verfassung und Positivität des Rechts in der peripheren Moderne*: eine theoretische Betrachtung und Interpretation des Falls Brasilien. Berlim: Duncker & Humblot, 1992.

_____. *Entre Têmis e Leviatã:* uma relação difícil: o Estado Democrático de Direito a partir e além de Luhmann e Habermas. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

_____. The symbolic force of human rights. *Philosophy Social Criticism*, v. 33 n. 4, p. 411-444, June 2007.

_____. Verfassung und Öffentlichkeit, Zwischen Systemdifferenzierung, Inklusion und Anerkennung. *Der Staat*, v. 47, n. 4, p. 477-509, 2008.

_____. *Transconstitutionalism*. Oxford e Portland: Hart, 2013.

NORTH, D. C. *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

NUNES LEAL, V. *Coronelismo, enxada e voto*: o município e o regime representativo no Brasil. São Paulo: Companhia das Letras, 2012 [1948].

PARSONS, T. Prolegomena to a theory of social institutions. *American Sociological Review*, v. 55, n. 3, p. 319-33, 1990 [1936].

PEREIRA, C. Carlos Pereira: "O governo Temer terá pouca liberdade para errar". [12 de Maio, 2016]. *Revista Época*, São Paulo. Entrevista concedida a Ruan de Sousa Gabriel.

_____. Temer é o presidente mais eficiente na relação com o Congresso desde 1995. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 29 Out. 2017.

PEREIRA, C.; MELO, M. A. The Surprising Success of Multiparty Presidentialism. *Journal of Democracy*, v. 23, n. 3, p. 156-70, 2012.

_____. Reelecting corrupt incumbents in exchange for public goods: Rouba mas faz in Brazil. *Latin American Research Review*, v. 50, n. 4, p. 88-115, 2015.

PEREIRA, C.; MUELLER, B. Comportamento estratégico em presidencialismo de coalizão: as relações entre Executivo e Legislativo na elaboração do orçamento brasileiro. *Dados*, v. 45, n. 2, p. 265-301, 2002.

_____. Partidos Fracos na Arena Eleitoral e Partidos Fortes na Arena Legislativa: A Conexão Eleitoral no Brasil. *Dados*, v. 46, n. 4, p. 735-71, 2003.

PICCIOTTO, S. Networks in international economic integration: fragmented states and the dilemmas of neo-liberalism. *Northwestern Journal of International Law & Business*, v. 17, p. 1014-56, 1996-1997.

POHLE, J.; VAN AUDENHOVE, L. Post-Snowden internet policy: between public outrage, resistance and policy change. *Media and Communication*, v. 5, n. 1, p. 1-6, 2017.

PRICE, D. H. The New Surveillance Normal: NSA and Corporate Surveillance in the Age of Global Capitalism. *Monthly Review*, v. 66, n. 3, p. 43, 2014.

RENNÓ, L. Críticas ao presidencialismo de coalizão no Brasil: processos institucionalmente constritos ou individualmente dirigidos? *In*: AVRITZER, L.; ANASTÁSIA, F. (Eds.). *Reforma política no Brasil*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

RITZI, C. Das Geheimnis und die Demokratie: (In-) Transparenz als politische Herausforderung im digitalen Zeitalter. *In:* VOIGT, R. (Ed.). *Staatsgeheimnisse: Arkanpolitik im Wandel der Zeiten*. Wiesbanden: Springer, 2017.

SANTOS, F. G. M. *O poder legislativo no presidencialismo de coalizão*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2003.

SCHEUERMAN, W. E. Whistleblowing as civil disobedience: The case of Edward Snowden. *Philosophy & Social Criticism*, v. 40, n. 7, p. 609-628, 2014.

SCHMITT, C. *Dictatorship*: From the beginning of the modern concept of sovereignty to the proletarian class-struggle. Cambridge: Polity Press, 2014.

SENGE, K. *Das Neue am Neo-Institutionalismus*: Der Neo-Institutionalismus im Kontext der Organisationswissenschaft. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2011.

SHEPSLE, K. A. Institutional arrangements and equilibrium in multidimensional voting models. *American Journal of Political Science*, v. 23, n. 1, p. 27-59, 1979.

SHUGART, M. S.; CAREY, J. M. *Presidents and assemblies*: Constitutional design and electoral dynamics. Cambridge University Press, 1992.

SOUZA, J. *A construção social da subcidadania*: para uma sociologia política da modernidade periférica. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2003.

STICHWEH, R. Comparing Systems Theory and Sociological Neo-Institutionalism: Explaining Functional Differentiation. *In:* HOLZER, B.; KASTNER, F.; WERRON, T. (Ed.). *From Globalization to World Society: Neo-Institutional and Systems-Theoretical Perspectives*. Nova York e Londres: Routledge, 2015.

STREEK, W. Sectoral specialization: Politics and the nation state in a global economy. Paper presented on the 37th World Congress of the International Institute of Sociology, Stockholm, 2005.

THIEL, T. Anonymität und der digitale Strukturwandel der Öffentlichkeit. *Zeitschrift für Menschenrechte*, v. 10, n. 1, p. 9-24, 2016.

YWATA, R. K. *Agências de Rating: um novo ator na atual ordem global - o caso do Brasil (1996-2008)*. 2009. Tese – Departamento de Ciências Sociais, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo.

ZUMBRUN, J; TALLEY, I. World Bank Unfairly Influenced Its Own Competitiveness Rankings. Nova York, *The Wall Street Journal*, 12 Jan. 2018.