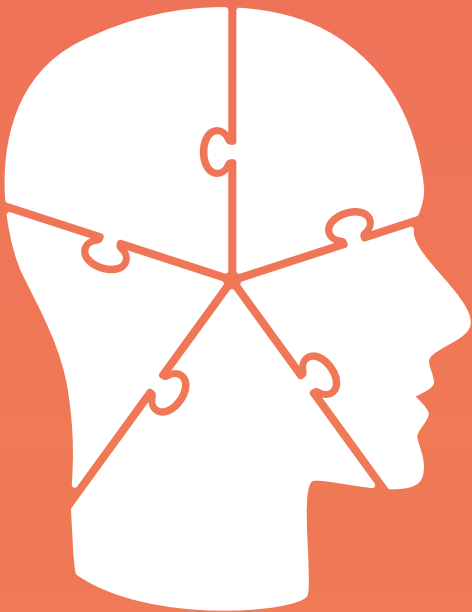




Murillo de Aragão

Advogado, mestre em ciência política e doutor em sociologia pela UnB, é professor adjunto da Columbia University e CEO da Arko Advice Pesquisas



A pentarquia brasileira

Pentarquia é um termo utilizado para se referir a um sistema de governo ou regime em que o poder está concentrado em cinco autoridades ou líderes distintos. O conceito é baseado no princípio de partilha de poder entre cinco pessoas, grupos ou entidades que, juntos, formam um órgão colegiado ou uma estrutura de poder governamental. O termo deriva das palavras gregas *pente* (cinco) e *arché* (governo ou liderança). Historicamente, a pentarquia foi utilizada para descrever a organização política da Igreja Cristã no Império Bizantino, quando cinco grandes patriarcados (Roma, Constantinopla, Alexandria, Antioquia e Jerusalém) eram considerados as principais autoridades religiosas. Cada um desses patriarcados desempenhava um papel central na administração religiosa e na definição da doutrina cristã no império.

A pentarquia foi formalizada no século VI, durante o reinado do imperador bizantino Justiniano I (527-565), que buscava unificar o cristianismo dentro do império e centralizar a autoridade eclesiástica. A ideia é que esse colegiado de líderes que tomaria decisões em conjunto, sobre questões de doutrina, disciplina e governança eclesiástica, com a primazia simbólica de Roma. O sistema tinha o objetivo de garantir a unidade da Igreja em um império vasto e diverso, onde as

diferenças culturais e teológicas poderiam levar a cismas e conflitos.

Contudo, o sistema de pentarquia começou a se enfraquecer com o tempo, em grande parte devido às rivalidades entre as sedes, especialmente entre Roma e Constantinopla. A crescente centralização do poder papal e a insistência de Roma em exercer autoridade sobre os outros patriarcados acabaram provocando conflitos, agravados por diferenças teológicas e litúrgicas, como a “controvérsia do filioque” (um debate sobre a fórmula trinitária), e por disputas sobre jurisdição e autoridade eclesiástica. Esses conflitos culminariam no Grande Cisma de 1054, que separou permanentemente a Igreja de Roma da Igreja Ortodoxa Oriental. O papa de Roma e o patriarca de Constantinopla excomungaram-se mutuamente, marcando o rompimento oficial entre as igrejas do Ocidente e do Oriente. Após o cisma, o sistema de pentarquia foi efetivamente dissolvido, com Roma seguindo um caminho independente, enquanto os outros quatro patriarcados continuaram a integrar a Igreja Ortodoxa Oriental.

No entanto, o conceito de pentarquia pode ser aplicado de forma mais ampla para descrever qualquer sistema político ou estrutura de governança em que o poder é dividido entre cinco atores, seja em contextos institucionais ou governamentais, seja em coalizões po-

líticas. Por exemplo, pode-se imaginar um comitê governamental composto por cinco líderes ou partidos, que, juntos, tomam as principais decisões. Embora não seja uma estrutura muito comum nos regimes contemporâneos, a pentarquia ilustra a ideia de um sistema de governança multipolar, no qual o equilíbrio de poder é distribuído entre várias autoridades com o objetivo de se evitar a concentração excessiva de poder em uma única figura ou entidade.

A tese de que o Brasil é governado por uma pentarquia composta pelo presidente da República, os dois presidentes do Congresso (Senado Federal e Câmara dos Deputados), o presidente do Supremo Tribunal Federal (STF) e o presidente do Banco Central do Brasil (BCB) se alicerça na realidade do sistema político e institucional brasileiro, no qual a divisão de poderes e a complexidade das interações institucionais impõem limites à ação do chefe do Executivo.

Essa configuração, que ultrapassa o formalismo constitucional de separação de poderes, resulta em um modelo prático de governo no qual o presidente da República não possui total autonomia, sendo compelido a negociar constantemente com essas quatro esferas de poder para garantir a governabilidade e a implementação de suas políticas. Essa pentarquia reduz a autonomia presidencial em cinco aspectos principais: a independência do Banco Central sobre as políticas monetária e cambial, o papel do Congresso no Orçamento e na formação de maiorias e a judicialização e o ativismo judicial do STF.

Desde a aprovação da Lei Complementar nº 179, de 2021, que garantiu autonomia formal ao Banco Central, o presidente dessa instituição ganhou po-

Em diversos casos, o STF
tem assumido um papel
interventor, inclusive
limitando a margem de ação
do Executivo em temas que,
tradicionalmente, seriam da
exclusividade deste

der sobre a condução das políticas monetária e cambial, ao ficar protegido de pressões políticas imediatas. O controle das taxas de juros e da política cambial é, assim, retirado do âmbito direto do Executivo, o que impõe limites às possibilidades de o governo influenciar as variáveis macroeconômicas essenciais. A política de metas de inflação, por exemplo, é estabelecida em diálogo entre o Banco Central e o Ministério da Economia, mas sua execução está sob total controle da autarquia monetária.

O presidente da República não pode interferir diretamente nas decisões do Comitê de Política Monetária (Copom) do BCB, tornando a definição dos rumos econômicos independente de uma entidade que atua em relativo isolamento das agendas do governo. Esse fator limita, evidentemente, a autonomia do chefe do Executivo, especialmente quando a política monetária entra em rota de colisão com os interesses do governo. Um exemplo claro é quando há divergências sobre a taxa básica de juros: enquanto o governo pode desejar

a redução para estimular o crescimento econômico, o Banco Central pode manter uma política restritiva para controlar a inflação, criando um impasse político que o presidente da República não pode resolver por decreto nem por ordem direta.

Outro aspecto, já tratado nesta pesquisa, refere-se ao Congresso Nacional. Os presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal possuem poder significativo sobre a agenda legislativa, incluindo a tramitação de projetos de lei, propostas de emenda à Constituição (PECs), abertura e julgamento de processos de *impeachment* e, especialmente, o controle sobre a aprovação e execução de parcela relevante das verbas discricionárias do Orçamento da União. Ainda que as verbas discricionárias representem pouco mais de 10% do Orçamento total da União, os 90% restantes são engessados por gastos mandatórios estabelecidos pela Constituição.

O processo orçamentário no Brasil está, porém, profundamente vinculado à construção de maiorias parlamentares. Desde o advento do presidencialismo de coalizão, o presidente da República precisa articular com líderes partidários e com os presidentes das casas para garantir que o Orçamento seja aprovado, frequentemente fazendo concessões de emendas parlamentares e verbas para estados e municípios. Antes de 2015, a parte do Orçamento com destinação indicada pelos parlamentares era executada de acordo com a conveniência do presidente da República. Tal poder era usado para cooptar apoios para a agenda presidencial no Congresso.

Desde 2015, com o caráter mandatório e impositivo de execução das emendas orçamentárias dos deputados

e senadores, o governo foi perdendo a capacidade de barganhar apoio em troca da execução das emendas. Por outro lado, as coalizões que elegem os presidentes da Câmara e do Senado, em geral, representam a realidade do parlamento e não espelham, necessariamente, as coalizões de apoio ao governo federal. Assim, no final das contas, quem forma maiorias e controla a agenda legislativa são os presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

Outro aspecto está no fato de o STF, ao longo das últimas décadas, ter se tornado um ator central na política brasileira, aumentando significativamente seu papel de “árbitro” nas disputas políticas. O fenômeno da judicialização da política, em que decisões estratégicas são tomadas no Judiciário e não no âmbito político, tem limitado a autonomia do presidente da República, especialmente em temas sensíveis, como direitos fundamentais, questões ambientais, demarcação de terras indígenas e até mesmo a execução de políticas públicas. Além disso, o ativismo judicial, caracterizado pela ampliação do escopo das decisões do STF e por sua interferência em questões de competência originária do Executivo e do Legislativo, reforça a ideia de que o presidente da República não detém pleno controle sobre a implementação de suas decisões políticas.

Em diversos casos, o STF tem assumido um papel interventor, inclusive limitando a margem de ação do Executivo em temas que, tradicionalmente, seriam da exclusividade deste. Um exemplo recente é a imposição de limites a decretos presidenciais em temas como armas e questões ambientais, o que ilustra o caráter interventor da corte em agendas prioritárias do governo. Em última análise, o

presidente do STF atua como figura institucional que, dentro desse cenário de pentarquia, equilibra, modera e, até mesmo, limita as ações do Executivo. Vale um complemento sobre a judicialização: apenas de 2014 até este ano foram apresentadas no STF mais de 800 ações diretas de inconstitucionalidade por partidos políticos!

Qual é a dinâmica da pentarquia? Seria um sistema de pesos e contrapesos? Esse arranjo de cinco lideranças, embora não seja formalmente estruturado como uma “pentarquia” nos textos constitucionais, reflete a prática política brasileira contemporânea. Ao final, o Brasil opera sob um sistema em que a figura presidencial necessita não apenas de negociar constantemente com os líderes do Legislativo e do Judiciário, como também de se conformar às decisões técnicas do Banco Central, fora de seu controle direto.

Tais fatores, somados, levam a um sistema de governo que, na prática, difere do presidencialismo puro, evidenciando um modelo governamental mais horizontal e interdependente. Tal configuração, se, por um lado, promove uma rede de contrapesos que dificulta tendências autoritárias no Executivo, por outro, também fragiliza a capacidade do presidente de liderar de forma unilateral, exigindo um constante estado de negociação e compromisso, o que pode comprometer a celeridade e a efetividade de decisões do governo.

A pentarquia no Brasil reflete a evolução de um sistema presidencialista imperial para um modelo de governo caracterizado pela coabitação entre diferentes atores institucionais. Contudo, embora haja uma clara transversalidade no exercício do poder, é importante destacar um aspecto crucial: a predominância do STF.

Utilizando uma expressão de Woodrow Wilson sobre a Suprema Corte dos Estados Unidos, o STF pode ser visto como um “poder constituinte permanente”, o que confere ao Judiciário certa predominância, já que este detém o poder e a autoridade de interpretar a Constituição.

Do ponto de vista político-institucional, de acordo com o ministro Luís Roberto Barroso, do STF, “o exercício da jurisdição constitucional pelo Supremo Tribunal Federal — assim como por outras cortes supremas ou tribunais constitucionais ao redor do mundo — envolve duas formas de atuação: a contramajoritária e a representativa”. A atuação contramajoritária é amplamente discutida na teoria constitucional, que, há décadas, analisa a legitimidade democrática da invalidação de atos do Legislativo e do Executivo por um órgão jurisdicional. Em contrapartida, a função representativa do STF tem sido, em grande parte, negligenciada tanto pela doutrina quanto pelos formadores de opinião.

Ao fim e ao cabo, o presidencialismo que predominava e exercia, incontestemente, supremacia sobre os demais poderes, remanesce tendo alguns instrumentos, tais como o controle de mais de 50% do sistema financeiro por meio dos bancos estatais, a indicação de ministros do STF e do STJ, a escolha do presidente do Banco Central e, ainda, a nomeação de mais de 20 mil cargos de confiança. Já o “hiperpresidencialismo” que predominou ao longo da nossa tumultuada história republicana, deixou de existir e deu lugar a uma pentarquia à brasileira. ■

Murillo de Aragão escreve a cada bimestre.