

O Senhor Monopresidente⁹⁹

Raúl Gustavo Ferreyra

Professor de Direito Constitucional, Faculdade de Direito (FD), Universidade de Buenos Aires (UBA). Doutor em Direito (UBA). Pós-doutor em Direito pela Faculdade de Direito da UBA (ORCID 0000-0001-5089-8136).

⁹⁹ Uma versão deste texto foi apresentada como “Comunicação” no XVI Congresso Ibero-Americano de Direito Constitucional, de 21 a 25 de outubro de 2024, na Cidade do México, “Eixo temático: IV. Regimes de Governo e Governança Democrática. 1. Sistemas Presidenciais. A ciência do direito, expressa na escrita, pode possuir aspirações de uma forma literária. Assim, de uma perspectiva literária, o título deste artigo é inspirado em *El Señor Presidente*, de Miguel Ángel Asturias, cuja primeira edição foi publicada em 1946, na Cidade do México. A edição considerada aqui é a publicada por Losada, Buenos Aires, 1995 [1948].

SUMÁRIO: 1. A forma inicial da ordem. Microtese sobre a autoridade executiva; 2. Eleger presidente; 3. Unidade, hegemonia e exercício do poder. Democratização?; 4. Fechamento; Referências.

RESUMO: Esta apresentação aborda a figura crítica do monopresidente, autoridade proeminente nos sistemas de governo da América do Sul. A esse servidor público são atribuídas, constitucionalmente, uma grande variedade de competências regulamentadas para liderar e conduzir o processo público de governança comunitária. O exercício da função presidencial exige unidade, concentração e hegemonia para desempenhar as chefias e responsabilidades conferidas. Esse conjunto imponente de atribuições desestrutura a construção dialética da democracia. Assim, o hiperpresidencialismo exacerbado se torna um problema central para uma teoria geral da Constituição. O viés autoritário pode crescer e até se degenerar em uma autocracia eletiva, como já foi e continua sendo observado. O texto propõe que uma atenuação significativa, profunda e racional do modelo, por meio de reformas, estimularia a democracia participativa e inclusiva de toda a cidadania para o auto-governo.

PALAVRAS-CHAVE: monopresidente; autoridade; América do Sul; unidade; hegemonia; concentração; democracia; autocracia; reforma.

1. Microtese sobre a autoridade executiva

A Constituição do Estado é uma criação pura do poder político constituinte. Na terceira década do século XXI, os estados da América do Sul são governados por uma “Constituição” (Bidart Campos, 1995), com pretensões democráticas, que compreende até quatro peças: composição, mecanismos, estrutura, no ambiente de uma sociedade aberta na qual uma relativa paz social deve ser buscada, alcançada e desenvolvida (Ferreyra, 2022). Nesta escritura fundamental está a “linguagem” (Valadés, 2005) da razão pela qual se institui a forma inicial da ordem estatal, constituída por um sistema de regras sobre todas as normas do Direito para a concretização dos processos públicos (divisão e controle do poder¹⁰⁰; governança e estruturação democrática) em um determinado tempo, espaço e comunidade de cidadãos. Embora o poder do Estado seja sempre único, ele se distingue em vários ramos ou funções: um único poder do Estado, vários departamentos ou agências.

Em dez repúblicas sul-americanas, seus cidadãos delegam ou confiam o desempenho constitucional do poder ou função executiva à única autoridade,

100 Dentre a vasta literatura sobre a divisão e o controle do poder, cito algumas referências: Loewenstein (1979); Schmitt (1992); De Vergottini (1999); Bosch (1945); Bianchi (2019); Valadés (2000).

mais ou menos estrita, mais ou menos caprichosa, de um presidente. Na “linguagem” das Constituições, busca-se um certo nível de justiça social, com diferentes estilos e profundidades. Não há poder constituinte que não promova o bem-estar da comunidade. Para decidir a autoridade executiva, utiliza-se uma única palavra: “presidente”. Isso consta nos artigos das Escrituras Fundamentais da Argentina (87), Bolívia (165), Brasil (76), Equador (141), Chile (24), Paraguai (226), Colômbia (188), Venezuela (225), Uruguai (149) e Peru (110). Acrescento, como curiosidade, que a mais antiga dessas leis é a argentina de 1853, ainda em vigor com suas reformas, e a mais recente é a boliviana de 2009. O “presidente cidadão” é perpétuo.

A microtese sustentada neste escrito, baseada exclusivamente numa abordagem normativa, é a seguinte:

As constituições sul-americanas favorecem um sistema presidencialista de governo. Surge, assim, um novo animal político: o monopresidente. Esse principal funcionário do povo geralmente será eleito com base em sistemas majoritários puramente adversariais. Como vencedor incontestável, com base nessa legitimidade de origem, ele exercerá um poder que aspira à hegemonia, já que a unidade de cargos exclui o diálogo como fonte de energia. Essa concentração é alcançada porque as constituições o elevam, em regra, a chefe supremo de Estado, chefe de governo, comandante das Forças Armadas, chefe da administração, co-legislador e, eventualmente, “legislador”; inclusive com poderes jurisdicionais; todos os poderes que lhe são conferidos sem sujeição a controles racionais e eficazes. Enquanto os poderes do presidente único não forem democratizados no futuro por meio de reformas constitucionais, seu viés predominantemente autoritário determinará a instabilidade do sistema, sua baixa qualidade e a falta de confiança que se evidencia, também em regra, durante seu mandato.

Reconheço as enormes diferenças no funcionamento do sistema presidencial em cada um dos países sul-americanos. No entanto, é possível identificar características básicas e comuns do modelo regional: a busca árdua por legitimidade de origem, enormes poderes com conotações absolutistas,ineficácia ou ausência de fiscalização e, acima de tudo, a individualidade única de um homem na liderança suprema do Estado e do governo. Em mais de 200 anos de história constitucional, não há um único país no subcontinente em que o estabelecimento, o desenvolvimento e a continuidade da instituição presidencial não tenham sofrido alterações ou rupturas. Na ausência de ambições *jurídicas comparativas* ou similares, minha intenção é especificar uma singularidade das ansiedades que frequentemente surgem, tanto dos fundamentos

normativos quanto das furiosas experiências fáticas. A partir dessa afirmação, talvez possamos começar a delinear os contornos de uma teoria geral da Constituição na América do Sul que abordasse, neste caso, os infortúnios causados pelo sistema uniforme de governo adotado pelos países da região.

Neste artigo, discuto as propriedades da figura do governante, uma autoridade (que exerce o comando executivo, o presidente) dentro do âmbito das autoridades. Note-se, no contexto desta microtese, que dois aspectos do presidencialismo devem ser avaliados: de um lado, a concentração de funções na pessoa do líder do processo; de outro, a possível desqualificação do modelo devido à predominância que o presidente exerce sobre os demais poderes constituídos e também sobre os “mecanismos de tomada de decisão política no Estado” (Carpizo, 2002, p. 220). Nas seções seguintes, desenvolvo argumentos que justificam a problematização descrita. Na “Cortina”, concluo com algumas palavras finais.

2. Eleger presidente

A regra sobre distinção deveria gerar a esperança de que “poder distinto e distribuído” daria origem a “poder limitado”. A divisão poderia ser entre poderes constituintes e constituídos; certamente, no caso deste último, sua divisão em agências executiva, legislativa e judiciária. Primeiro, John Locke no século XVII, e depois David Hume e Montesquieu, respectivamente, no século seguinte, foram os que ditaram diversas ideias sobre uma divisão relativa para o exercício do poder. Evidentemente, a divisão de um dado plano governamental em diferentes domínios, jurisdições e pessoas atuantes poderia levar a crer na possibilidade de um governo sábio, preciso e bem-sucedido. Essa racionalização que induz à descentralização do exercício do poder deve sempre prevalecer sobre aquela que implica qualquer modelo de concentração. O autogoverno de uma comunidade é uma questão de cidadania, razão pela qual uma maioria deve participar dentro do âmbito de suas razões práticas e da ordem estabelecida. A soma da parcela de poder que pertence e autoriza cada indivíduo é essencial para dar uma ideia de poder político em uma sociedade democrática. Não há outra explicação.

A teoria da divisão de poderes foi concebida doutrinariamente na Europa e concretizada, em sua forma normativa, com a fundação constitucional dos Estados Unidos da América em 1787. Uma composição coletiva, apesar da ausência de um plano original. Durante os séculos XIX e XXI, os textos constitucionais na América do Sul refletiram, em maior ou menor grau, a estrutura

da Constituição dos Estados Unidos de 1787, baseada na distinção entre três poderes clássicos do governo: o legislativo, o executivo e o judiciário. Uma distribuição de poderes entre cada um dos poderes do governo.

Os americanos provavelmente precisavam da invenção de um presidente. Como podemos ter certeza com características objetivas além da frágil intuição? A instituição pode ter funcionado. Nos Estados Unidos da América, onde a luta entre classes sociais não era de forma alguma o critério norteador para o destino da comunidade, o presidencialismo fora de seu território e de sua comunidade cívica provou ser “basicamente um desastre” (Ackerman, 2007, p. 19).

No processo constitucional dos Estados Unidos, o poder colonial foi deslocado. Sua comunidade permaneceu inalterada porque manteve a estrutura herdada de seu passado colonial. A Constituição dos Estados Unidos de 1787 corresponde a uma comunidade de classes hegemônicas bem estabelecidas, com exclusões significativas que não pareciam ser inferidas da “Declaração”. Desde 4 de julho de 1776: escravos, afro-americanos, mulheres, pobres, indígenas e nativos americanos. Os postulados formulados na origem do Estado não puseram em risco essa estratificação, cuja construção era bastante sólida. Os Pais Fundadores dos Estados Unidos organizaram um novo Estado, embora fossem “pessoas muito temerosas de uma distribuição igualitária da propriedade” (Zinn, 2001, p. 10), uma situação que perdurou inabalável.

No caso da América do Sul, a criação do gabinete presidencial carece de qualidades semelhantes. Em nossos países, quase não houve discussão aprofundada sobre outra alternativa para a anatomia do poder executivo, como houve na Filadélfia em 1787. Com a independência, nossos países ficaram à mercê do caudilhismo, do personalismo, de um líder que prometia, com magia ou santa providência, que ele e somente ele penetraria e guiaria a comunidade de cidadãos para as águas do bem-estar. Uma circunstância desfavorável à notável extensão da região, com seu território de quase 18 milhões de quilômetros quadrados, pouco alterado desde aqueles distantes momentos de fundação.

Na América do Sul, não há, nem nunca houve, uma distribuição justa ou racional dos ativos existentes ou dos ativos que estão prestes a ser criados – ou que poderiam um dia ser criados. Da mesma forma, a desigualdade é a fonte de seus sistemas tributários perversamente regressivos. Portanto, uma tem sido a luta pela independência política e o sepultamento do colonialismo; e outra, a luta pela construção de um Estado constitucional com viés democrático.

No entanto, nas esferas econômica, financeira e empresarial, a posição geográfica do subcontinente e seus recursos naturais o transformaram em um celeiro a céu aberto, onde seus rios, céus, subsolo, recursos marítimos e montanhas também têm sido objeto de constante, ruinosa e perversa pilhagem para os sul-americanos.

Nesse contexto, seria sem dúvida fácil culpar o presidencialismo. O sistema, devido à sua própria arquitetura jurídico-constitucional, não serviu, e não poderia servir, para construir bases racionais para o diálogo. A partir dessa compreensão, talvez daqui a 100 anos seja surpreendente ler que os cidadãos em 2024 estavam dispostos a conceder a uma única pessoa o poder de exercer o poder hegemônico, com base no confronto mais puro: o poder presidencial. Suspeito também que será motivo de espanto descobrir que, naquela época, um único indivíduo, um ser humano natural, exerceu o comando pessoal e executivo, sem interesse próprio, sem ressentimento e, acima de tudo, livre de erros individuais.

Em toda república, a autoridade deve pertencer a todos os cidadãos. Eles são os únicos e insubstituíveis súditos que devem determinar a ordem com o compromisso de obediência leal e rigorosa. Naturalmente, percebe-se a incongruência de atribuir autoridade constitucional a um único cidadão, o presidente, um homem unido e imerso na solidão de sua própria pessoa.

O presidente americano exerce poder hegemônico, mas este é amplamente controlado pelo Congresso e pelo Judiciário. Em contraste, na América do Sul, o “príncipe”, durante todo o seu mandato, exercerá poder hegemônico com uma gama de poderes talvez maior do que a dos Estados Unidos, segundo a nomenclatura constitucional. No entanto, os controles não serão semelhantes, nem – se forem – eficientes, devido a dificuldades de implementação ou à sua concepção jurídica deficiente.

Como nada surge do nada, o método de eleição do presidente estabelece uma questão relevante, determinante e paradigmática para o sistema de governo modelado. Assim, o uso de sistemas majoritários, que também incluem um segundo turno, busca produzir um líder que goze de amplo apoio da sociedade. Um único líder. Uma única pessoa, talvez um verdadeiro e singular campeão da luta política. O coletivo comunitário se reduz a uma única pessoa: o único presidente.

Dessa forma, acredita-se que esse “príncipe republicano” receberá a unção da cidadania por via direta. A maioria obtida na eleição e a fonte direta dos cidadãos convencerão e convencerão o líder presidencial escolhido de que sua governança combinará história, presente e passado. Todo o processo pú-

blico, ele alegará, começa com ele, incluindo o passado invencível e o futuro inescrutável. O líder domina o tempo como nenhuma inteligência humana jamais determinou até o dia de sua eleição, pois ele e somente ele proporá “uma liderança de duração indeterminada” (Cassagne, 2024). As inclinações e ideias do novo “príncipe republicano” possuem uma originalidade superior a tudo o que se conhecia até então. Seus eleitores, simpatizantes ou bajuladores, confiarão na liderança prometida.

Toda eleição presidencial também celebrará um experimento curioso. Durante a campanha, um candidato apresentará sua visão para o bem-estar da comunidade; os outros também o farão. Usando vários truques e falácias, eles se acusarão mutuamente do passado distante ou do presente imperfeito. Quando chegar a hora do segundo turno, o candidato vencedor será encorajado por uma maioria de cidadãos crentes, cuja demanda constitucional frequentemente reside na metade mais um do eleitorado, exceto na Argentina, onde as leis da aritmética podem não se aplicar tanto porque o presidente pode ser eleito com uma maioria de 40% (Constituição Federal, art. 98). Favorecido pelo eleitorado, o líder será aquele que pode alcançar, agora e para sempre, o tão esperado e adiado bem comum... Porque com ele, o tempo começa.

Uma vez eleito, o presidente jamais perderá tempo em seu desejo declarado de reeleição. Nos países sul-americanos, uma de suas missões — talvez até a mais importante de seu próprio governo estadual — estará inserida em sua corrida pela reeleição imediata¹⁰¹. Assim, ele empregará todo o aparato estatal, incluindo os meios coercitivos — e não apenas seus recursos — para atingir o objetivo da reeleição, pois, se não conseguir atingir esse objetivo em meados de seu mandato ou antes, as forças políticas sempre buscarão, por meio do confronto, um sucessor inferior em termos de poderes ao atual presidente. O lema parece ser: reeleição ou abismo.

Argumentar-se-á que uma presidência nunca é suficiente, porque as “mudanças” projetadas exigem uma segunda. O presidencialismo, ao se basear

101 No Parecer Consultivo nº 28, emitido em 7 de junho de 2021, solicitado pela República da Colômbia, os juízes da Corte Interamericana de Direitos Humanos, deliberando por maioria, decidiram que “a reeleição presidencial por tempo indeterminado não constitui um direito autônomo protegido pela Convenção Americana sobre Direitos Humanos (CADH) nem pelo *corpus iuris* dos Direitos Humanos Internacionais (DIDH). Determinaram também que “a proibição da reeleição presidencial por tempo indeterminado é compatível com a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (CADH), a Declaração Americana dos Direitos Humanos (ADDH) e a Carta Democrática Interamericana”. Por fim, sustentaram que “permitir a reeleição presidencial por tempo indeterminado é contrário aos princípios da democracia representativa e, portanto, às obrigações estabelecidas na CADH e no ADDH”. A OC 28/21 representa uma importante contribuição no combate à autocriação presidencial, perversidade do sistema de governo disseminado na América do Sul.

no combate permanente, impõe ao seu distinto titular a necessidade de lutar para que seu poder político, um “conceito fundamental” (Russell, 1948, p. 10) na configuração anatômica de seus poderes, não diminua. O tempo não deve alterar seu poder. No México, por exemplo, a reeleição presidencial é proibida pela Constituição desde 5 de fevereiro de 1917, no Artigo 83. Sabiamente, em 2015, o Artigo 197 da Lei Fundamental da Colômbia estabeleceu uma proibição à reeleição presidencial com claras conotações de natureza eterna; uma espécie de impedimento para perpetuar-se na presidência executiva do governo.

3. Unidade, hegemonia e exercício do poder. Democratização?

A unidade da autoridade presidencial define o sistema de governo. Sua autoridade suprema, sem interdição, decide os propósitos do processo constitucional, que será liderado pelo presidente. O presidente é e sempre será sinônimo de unidade no exercício constitucional da autoridade em nome do Estado e de seu povo. Um líder absoluto com características severamente despóticas. Essa unidade presidencial, que se eleva a tais alturas, não deve ter espaço para compreender as fraquezas ou os problemas dos seres humanos que compõem a sociedade.

Em um sistema governado por um presidente, uma energia vital e suprema deve ser descoberta. Pode-se supor que, ao imaginar o modelo, seus criadores imaginaram essa unidade e concentração de poderes executivos. Também se pode intuir que, quando a instituição presidencial foi criada em 1787, considerou-se desejável que a autoridade de uma única pessoa facilitasse as decisões governamentais de natureza executiva. Não houve complacência: não havia outro modelo para se basear; a invenção estava completa.

Dentro desse perímetro reside a ideia de que “a unidade tende à energia” (Hamilton, 1994, p. 298). Assim, por simples derivação, distinguir-se-á, em outros servidores ou funcionários públicos, um mero papel secundário, sempre fora de cena, como conselheiros ou qualquer forma que um sujeito influente adote, mas sem domínio dos fatos, nem emergindo da representação popular direta. A busca por um “bom governo” (Hamilton, 1994, p. 297), eficiente e seguro, sem dúvida animou a compreensão testada da unidade da energia do poder presidencial.

Uma denúncia do poder hegemônico do presidente implica que a política constitucional, precisamente, se configura à medida que novas ideologias são conjugadas que, a partir da crítica à situação atual, também explicam as

mudanças projetadas com suficiente racionalidade. É o que se faz aqui, ou se tenta fazer. É claro que seria original propor que a denunciada presidência como instituição monocrática seja “abolida” (Lockwood, 1884, p.302) e substituído por outro modelo plural para a função executiva. Há razões para vislumbrar um futuro em que haja deliberação, solidariedade, esclarecimento e, acima de tudo, cidadãos pluralisticamente engajados, que impedirão a tomada individual do poder estatal.

Os poderes presidenciais são inúmeros. Portanto, ele recebe um número significativo de poderes, que se concentrarão, com suficiente hegemonia, na unidade de sua pessoa. Esses poderes, na maioria dos casos, estão expressos nas Leis Fundamentais. Dado que o poder é a energia fundamental do Estado constitucional, os poderes do presidente devem responder a pelo menos duas ações-chave, ambas de natureza assimétrica. Por um lado, ele é investido para executar ativamente uma política e, por outro, também é investido para impedir reativamente uma política de oposição. No presidencialismo, partidos de oposição não devem ser considerados. Os poderes do presidente são voltados para alcançar um novo estado de coisas constitucional ou para inibir ou rejeitar a mudança de um estado de coisas defendido, geralmente, por outros congressistas ou por juízes abertos e inclinados – com ou sem autorização – à judicialização excessiva da política, que acreditam que os tribunais – e não as urnas – são o ponto de partida para qualquer solução comunitária. Os poderes presidenciais, sejam eles estimulantes ou recalcitrantemente rejeitados, podem ser usados para promover ou deteriorar as condições de vida da comunidade cidadã.

Assim, o presidente pode participar da legislação ordinária como colegislador, seja enviando iniciativas ao Congresso, promulgando leis ou exercendo voto parcial ou total sobre a produção do Congresso. Ao presidente e sua equipe é atribuída a administração do Estado, em princípio, a “execução da lei” (Merkl, 2018, p. 40). Assim, o trabalho regulatório é fundamental para a atividade do presidente. No entanto, devido às “emergências intermináveis” que assolam nossos países, os presidentes também recebem poderes legislativos, incluindo a possibilidade de emitir decretos com força de lei ou de o Congresso delegar-lhes autoridade legislativa. Talvez o antecedente mais remoto desse flagelo seja encontrado na Lei Fundamental da Prússia de 1850¹⁰².

102 "Quando a segurança pública ou circunstâncias críticas o exigirem, poderão ser expedidos decretos que terão força de lei, se não conflitarem com a Constituição, e que deverão ser apresentados às Câmaras na reunião seguinte, se não estiverem em sessão naquele momento."

A maioria dos Estados sul-americanos contém em suas Constituições regras fundamentais para a resolução de estados de exceção, cuja regularidade torna a normalidade institucional excepcional e as situações de emergência normais e cotidianas: um mundo irracional e invertido. A autorização legislativa para que presidentes, por via constitucional, editem decretos com força de lei¹⁰³ ou deleguem o poder de legislar constitui um perigo, cujo dano patrimonial e simbólico é incalculável. A regulamentação legal de situações de emergência extraordinárias deve ser resolvida colegiadamente e com a participação ativa e principal do Congresso, com a expertise de suas comissões e um chamado à cidadania; não ao presidente, pois a ele cabe executar, não regulamentar.

Além disso, esses poderes exclusivos que o Congresso normalmente concede ao presidente para regulamentar acarretam uma enorme contradição jurídica, pois os cidadãos, por meio de delegação, confiaram o poder de legislar ao Congresso, razão pela qual é incompreensível que este órgão, por sua vez, delegue ou autorize o princípio a legislar. Em outras palavras, delegar um poder delegado implica uma violação da soberania do povo, a fonte de todo poder.

Com essas autorizações, a fronteira entre administração e legislação se torna tênue e, portanto, a divisão de poderes se torna indiferenciada. Mais poder é conferido ao presidente. O presidente eleito para executar a lei também participa do “fato de sua produção”, obviamente sem qualquer dialética além de si mesmo ou do corpo de colaboradores por ele escolhido.

Mas isso não é tudo. O presidente também pode promulgar projetos de reforma constitucional. Além disso, ele administra e gerencia o Estado e seus assuntos com a vontade suprema de um cidadão eleito. Desnecessário dizer que ele gerencia e orça os recursos com a famosa descrição do Estado, planeja os gastos públicos e, portanto, determina as contas públicas dos demais poderes. Ele nomeia todos os seus funcionários e pode decidir sobre sua demissão, sem outro reflexo que não seja sua própria responsabilidade. Ele representa o Estado internamente e em suas relações internacionais. Na Argentina, ele também exerce jurisdição administrativa. Na Colômbia, ele representa a “unidade nacional”. O presidente também pode convocar o Congresso. Como se não bastasse, ele lidera o processo constitucional e é o principal ator do processo político. Nos países federativos, durante o recesso do Congresso

103 Na República Argentina, o atual presidente assumiu, por exemplo, a cúpula do poder público em violação à divisão de poderes e ao sistema democrático (Ferreyra, 2024).

– órgão que ele geralmente não pode dissolver¹⁰⁴, mas pode derrubar institucionalmente – ele poderia ordenar a intervenção dos poderes dos entes federados.

O presidente analisa o orçamento do estado e planeja suas receitas e despesas, geralmente por meio de uma lei que deve ser aprovada pelo Congresso a cada ano. Ele também administra o tesouro estadual, que delega ao líder supremo a negociação das dívidas públicas dos países, poderes investidos exclusivamente no Congresso. Naturalmente, o presidente não deve decidir quanto o Congresso e o Judiciário, respectivamente, devem gastar. Nenhum desses órgãos tem autoridade constitucional para cobrar impostos, nem o poder de arrecadar fundos, nem poder coercitivo direto para lidar com suas despesas. Os poderes legislativo e judiciário, dentro de suas esferas de autoridade, devem operar de forma autônoma no planejamento orçamentário. É evidente que, se o presidente decidisse restringir ou limitar seus gastos, sua capacidade operacional enfrentaria sérios desafios institucionais. Consequentemente, no presidencialismo, a elaboração do orçamento e a execução das despesas são fundamentalmente dinâmicas.

Em suma, ao instituir em uma única pessoa essa enorme quantidade de poderes estatais, como explico na microtese, nasce uma nova instituição constitucional, outorgada e exercida por uma única pessoa: o “monopresidente”. Sua configuração produz uma raridade. Se o “monopresidente” puder exercer seus poderes, a dança presidencial funciona; nesse cenário, ele varrerá, com toda a sua suprema energia, qualquer outra autoridade constituída, especialmente legisladores e juízes. Isso é bastante semelhante a um monarca, um “rei” (Proudhon, 1868, p. 160-164), um súdito que poderia concentrar todo o poder do Estado com venerável absolutismo. Se as políticas públicas do presidente não puderem avançar, não haverá dança. Ele ficará exposto, geralmente com uma população aguardando a precariedade, a demolição ou o colapso da institucionalidade.

A democracia, que é um método para a construção permanente da lógica do Estado, deve se basear no pluralismo. Ela não é infalível. Para ela, a Cons-

104 Uma exceção a essa regra surge do Artigo 148 da Constituição equatoriana, que estabelece que o presidente pode dissolver a Assembleia nas condições e no âmbito nele detalhados, incluindo o término de seu próprio mandato. Na instituição comumente conhecida como "morte cruzada", os poderes presidenciais são ampliados porque, quando necessário, ele próprio decreta o fim da função legislativa concedida pelos cidadãos à Assembleia e governa por meio de "decretos-lei". O "fim da linha" é decidido pelo presidente único, mesmo em relação à sua própria nomeação constitucional. Na Venezuela, essa característica é inteiramente autocrática, visto que o presidente pode dissolver a Assembleia (Artigo 236, parágrafo 21) sem renunciar ao seu mandato.

tituição é um pré-requisito, pois sem lei não há democracia plural. Assim, em certo sentido, todos devem abraçar a ideia de um público plural; caso contrário, a própria ideia de democracia seria enfraquecida ou pulverizada. Seu pluralismo político deve abarcar todas as opções dentro de si e à luz do dia, mesmo as posições neutras. A busca por um vencedor, que servirá como presidente, não favorece nem aqueles que não o apoiaram nem aqueles que são neutros. Quem vencer a eleição será tentado a liderar o país conforme suas próprias convicções ditarem. A governança fica em uma situação difícil.

Para governar, o presidente precisa de grandes maiorias. Se as possuir, construirá hegemonia suficiente; caso contrário, terá uma fraqueza potencialmente extrema. Evitei propositalmente analisar a mistura de sistemas majoritários para eleger o presidente e sistemas de representação proporcional para eleger parte ou a totalidade dos membros do Congresso. A combinação desses sistemas não fortalece a unidade do poder presidencial, nem otimiza sua obtenção. Bastaria considerar, por ora, que no único país do mundo onde o presidencialismo funciona com certa eficiência (os Estados Unidos), não há combinação de modelos eleitorais: tudo é resultado da aplicação de um sistema eleitoral majoritário para a composição do Executivo e do Congresso. Deputados eleitos por sistemas proporcionais e o Executivo por meio do sistema majoritário é uma invenção sul-americana.

Em uma democracia constitucional, a coexistência de diferentes pontos de vista fomentaria o debate, a busca por consenso e mudança. Este é um fundamento epistêmico inevitável. No entanto, o presidencialismo é alheio ao diálogo, porque — repito — sua autoridade é concebida apenas para a disputa. Um presidente que tenta o diálogo abre a porta para o tão temido fracasso. Leitor: Você se lembra de algum presidente sul-americano que tenha convidado seriamente a oposição a construir pontes ou pactos sustentáveis para fortalecer o diálogo institucional?

O presidencialismo é a institucionalização máxima do poder unido e governado por uma única pessoa. Ser o “líder supremo da Nação”, como prescreve a Constituição Federal Argentina em seu Artigo 99.1, pode levar esse “cidadão” singular a ser ou se sentir mais poderoso do que os cidadãos; estes, por sua vez, não se uniriam em deliberação sincera para exercer o poder que lhes pertence por direito natural e soberano. Não deveria ser tolerável que uma autoridade exercida em nome de um poder estatal pairasse sobre os cidadãos (Häberle, 2003, p. 198), pois a democracia é a ordem da igualdade. No entanto, a Constituição fundamental da Argentina não encoraja essa ideia divisória,

uma vez que a desafia com um “líder supremo” entre todas as autoridades constitucionais.

Considere também o fato de que um sistema presidencialista, pelas razões expostas, implica um complexo aparato de dominação em cenários onde a riqueza está concentrada nas mãos de poucos indivíduos ou empresas, como é o caso em nossos países. Aqueles que se consideram poderosos, devido à sua gestão e controle em larga escala e hierárquicos da produção, dos negócios e das finanças, podem sentir a tentação irresistível de dominar conjuntamente o cenário político. Neste século, em vários estados sul-americanos, membros dessas potências capitalistas decidiram exercer o poder presidencial diretamente; em todos os casos, houve um colapso ou atenuação da regulação estatal. Um eleitorado pode ser sabotado com campanhas fraudulentas que inibem a tomada de decisões racionais (Nercesian, 2020, p. 27). Essas campanhas, que exigirão custos econômicos extremamente altos, só podem ser empreendidas por bancos, empresas ou qualquer grupo composto por indivíduos poderosos que desejem manipular o resultado das eleições cidadãs.

A manipulação eleitoral não é uma mera hipótese de laboratório. No entanto, ela difere dependendo se é praticada em um sistema parlamentar ou presidencial. No parlamentarismo, a eleição não garante completamente a gestão do sistema, visto que a cooperação é um pré-requisito de sua natureza. No presidencialismo, apesar do alto custo, se bem-sucedido, manipulação à parte, pode-se esperar a gestão do processo político.

A hegemonia necessária do poder presidencial é uma consequência relevante de seu poder unitário. A instabilidade das presidências sempre acarreta a instabilidade, mais ou menos grave, do próprio modelo. Pode-se até argumentar que existe uma física para o poder do presidente; assim, se suas determinações hegemônicas forem cumpridas, desde que haja autocracia suficiente, o modelo funcionará, mesmo em fases instáveis. Se, por outro lado, seu poder for instável, essa qualidade será transmitida perfeitamente ao modelo. O cancelamento da apresentação e do sistema de governo não será uma questão de especulação. O final coral da Nona Sinfonia de Beethoven, ouvido no dia da eleição, será substituído pelo Réquiem de Mozart.

Nesse cenário, não é de se estranhar que o sistema presidencialista seja um incentivo à corrupção. O presidente é vulnerável porque todo o seu poder está concentrado e ele não tem influência no Congresso. Sua carreira é agravada por vários elementos negativos: seu livre-arbítrio inabalável, a burocracia, a subserviência de autoridades, a ausência e inconsistência de resultados e a

falta de cooperação da oposição. Os caminhos indicados levarão a um fiasco para sua administração. Mesmo após o término de seu mandato, será comum que processos judiciais sejam instaurados contra ele — com ou sem fundamento — para apurar sua responsabilidade por supostos atos ilícitos.

O presidente também possui poderes de influência política paralelos aos seus poderes constitucionais. Esses poderes não regulamentados ganham importância porque o presidente é uma das figuras mais proeminentes da sociedade. Como esses poderes não são regulamentados, uma abordagem específica não é viável, dada a ausência de evidências normativas. Apesar disso, em mais de dois séculos de prática presidencial, a influência limitada do presidente sobre o Congresso geralmente marca uma estagnação ou paralisação da atividade política. Por outro lado, o exercício de poderes presidenciais eminentes tende a ser abusivo e indica uma crise na separação de poderes constitucionais.

Basta analisar o que acontece, por exemplo, com a influência do Executivo sobre os serviços de comunicação audiovisual, situação não regulamentada pela Lei Fundamental. Quando a presidência foi inventada, no século XVIII, existia apenas a imprensa escrita. Hoje, os discursos presidenciais podem ser divulgados e transmitidos instantaneamente e em qualquer lugar do mundo, por meio de fontes orais, escritas ou audiovisuais, em diversos tipos de mídia. O abuso do poder presidencial na gestão dos serviços de “comunicação”¹⁰⁵ sugere uma frustração da democracia, pois desvaloriza o direito à comunicação: um bem coletivo e fundamental da comunidade. Além disso, nos últimos anos, certas autoridades presidenciais decidiram abandonar a publicidade estatal na mídia, pois sua gestão tem sido criticada.

O exercício abusivo do controle da mídia pelo presidente destrói qualquer possibilidade de deliberação genuína entre o público cidadão. Assim como um presidente pode abusar do direito à comunicação, um poder hegemônico sobre a propriedade da mídia pode, de forma semelhante, ter um efeito contrário às políticas presidenciais. Sistemas de governo, incluindo o presidencialismo, observam uma redução notável no “peso e na essencialidade dos partidos políticos” (Sartori, 2000, p. 110), uma circunstância espinhosa que determina e força estes últimos a se transformarem e se adaptarem às influências da “política do vídeo”. A nova praça pública para um presidente são a mídia e as redes sociais; ágoras lotadas e assembleias abertas parecem resquícios de um passado que jamais retornará.

105 A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, em seu artigo 220, parágrafo 5º, prevê que os meios de comunicação social não podem estar sujeitos a monopólio ou oligopólio.

É impossível esgotar a lista de poderes e influências regulamentados sem regras para o presidente. Deve-se enfatizar que o presidente deve cumprir sua tarefa individual de representar seu próprio Estado e cada um dos membros que compõem a constelação de Estados no mundo. Ele também exerce a representação estatal em organizações supranacionais como a ONU, a OEA, a UNESCO, etc. Nessas esferas, o presidente deve cultivar as relações exteriores de seu Estado, pois é a autoridade constitucionalmente eleita responsável por cumprir essa missão com lealdade, respeito e vocação para a paz. Nenhum presidente, por exemplo, deve estabelecer relações estreitas com países que comprometam a paz interna de sua própria comunidade. Ou, em suas viagens internacionais, expressar sugestões que contradigam as leis de seu próprio país e estejam consagradas nas Escrituras Fundamentais.

Os argumentos apresentados sustentam a necessidade imperativa de democratizar o sistema presidencialista de governo. Certamente, o modelo é útil para lidar com tempos de incerteza. No entanto, o monopólio que ele estabelece afasta qualquer alternativa para a igualdade dos cidadãos em uma sociedade aberta. A liderança presidencial é frequentemente antidemocrática, pois enfraquece a posição do Congresso ou se caracteriza por emitir ordens sem consulta ou convite à tomada de decisões (Bunge, 2009). Há um único protocolo para mudar o presidencialismo: o processo de reforma constitucional estabelecido na Constituição de cada país sul-americano.

Para aprimorar o sistema, a discussão racional deve ser incentivada. O modelo revela uma notável incapacidade de garantir a estabilidade da ordem constituinte e fomentar o diálogo em uma democracia cuja natureza participativa surge desde o momento em que aborda o autogoverno comunitário.

A proposta de democratização dos poderes supremos deve se concentrar na concepção de mecanismos para coibir abusos autoritários ou mau uso da autoridade do presidente. Assim, poderia ser delineado um cardápio para acalmar, aliviar ou corrigir a natureza dominante do presidencialismo. Uma vez aberta a discussão, poder-se-ia considerar uma estrutura colegiada para o órgão e atribuir-lhe um caráter pluralista de indivíduos, ou a nomeação de um primeiro-ministro com aprovação do Congresso. Poder-se-ia também considerar a ancoragem de todos os ministros no Congresso, ou outras possíveis formas de fusão derivadas da experiência do sistema parlamentar de governo. Obviamente, as autorizações para o presidente se tornar legislador ou assumir qualquer método de legislar deveriam ser eliminadas: uma vez que um único presidente esteja autorizado a legislar sobre a vida, a liberdade,

a fortuna de todos os cidadãos e a propriedade estatal, tudo estará sujeito ao absolutismo absoluto de uma única pessoa. Em um Estado constitucional com viés democrático, quaisquer meios que autorizem ou possibilitem o despotismo devem ser eliminados — ou reduzidos ao mínimo. Precisamente, a república, lar de todos os cidadãos, foi concebida para sepultar qualquer forma de absolutismo. O papel jurisdicional que confere poder ao presidente também deve ser reconsiderado.

O viés democrático proposto pelo presidencialismo não é robusto. Pode aumentar a governabilidade. No entanto, quando reduzido, o sistema de governo tende a despencar. Além disso, em um sistema presidencialista, sua instabilidade sempre impactará a linha de água do modelo e causará uma crise de afundamento. Por essa mesma razão, a alegação de que o presidencialismo constitui um modelo íntegro para navegar em tempestades institucionais é totalmente falsa. Basta rever o funcionamento do modelo na região nos últimos quarenta anos. Um julgamento contrário se impõe.

A América do Sul já passou por mais de dois séculos de experimentos presidenciais. Nenhum outro desenvolvimento ocorreu. Evidências claras demonstram que a supremacia do Poder Executivo não conseguiu — e continua a conseguir — aliviar a vulnerabilidade e a exclusão social. O presidente não é um monarca eleito, desculpem a contradição, com os caprichos de um diretor ou dеспota com poderes hegemônicos?

4. Fechamento

Comunidades de cidadãos, ao elegerem um presidente, elegem um funcionário para exercer o poder executivo supremo. Será um monólogo e a critério da pessoa escolhida. A pessoa eleita, como nenhuma outra na história da humanidade, deve possuir raciocínio equilibrado, ponderado e racional 24 horas por dia, todos os dias de seu tempo no serviço público. Graças à experiência de mais de 200.000 anos, nenhum animal racional possui tamanha virtude e julgamento divino. Talvez, no futuro, a inteligência artificial garanta outros meios, alternativas ou possibilidades.

Em um sistema presidencialista, seu titular, o “monopresidente”, será — ou tentará ser — um diretor absoluto e régio do processo constitucional, graças a um notável conjunto de poderes formais, aos quais se somarão os poderes informais inerentes à sua posição na ordem estatal. Ele exercerá influência e autoridade enquanto durar seu poder supremo. O Congresso não poderá destituí-lo; não haverá voto de confiança parlamentar, e o processo de im-

peachment para a remoção do “príncipe” estará mais próximo da heurística constituinte do que da realidade, pois exigirá maioria parlamentares extraordinárias para sua promoção e implementação, com exceção das experiências que surgiram, especialmente no Brasil.

Um presidente único deve sempre propor a tempestade interminável do confronto político. Se sua administração atormentada for bem-sucedida, isso trará sofrimento ao seu adversário. Se a autoridade falhar, não é preciso ser mágico para reconhecer os resultados desastrosos; no momento da queda ou enfraquecimento total do presidente único, pode-se recordar o monólogo final de Próspero: “Meus feitiços foram postos de lado... Liberte-me com sua indulgência.” (William Shakespeare, *A Tempestade*).

O cargo de presidente será inoculado com os poderes executivos inerentes à instituição, embora também goze de poderes de natureza legislativa e até jurisdicional. Essa natureza unitária é o que inibe e impede qualquer tentativa de racionalização. A individualidade dos poderes do “príncipe republicano” denota a necessidade imediata de “democratização do poder presidencial” (Valadés, 2008, p. 123). Isso talvez pudesse ocorrer com um governo de gabinete com personalidade, iniciativa, ancoragem no Congresso e responsabilidades próprias (Valadés, 2008, p. 124). Também poderia ocorrer com a colegialidade da instituição executivo -presidencialista, conferindo-lhe um caráter plural, no estilo da Constituição Uruguaia de 1952. Qualquer mudança exigirá uma emenda constitucional ou reforma nos países eleitos. Uma notável complacência com o sistema presidencialista de governo reside, talvez, na própria raiz do confronto, do litígio e da falta de neutralidade, que são as qualidades do modelo estudado.

O instrumento da “Lei Fundamental”, com seus tipos de regras, incentiva diversos tipos de “processos públicos”¹⁰⁶: a divisão e o controle do poder; a governança; e a estruturação democrática. A ideia de um processo público implica o movimento do comportamento humano e sua intersubjetividade. Os processos públicos, autorizados pela Constituição, com seu modo de ação ou conduta sempre guiado pela razão suprema, devem levar ao desenvolvimento e ao progresso daqueles previstos na Lei Fundamental. A separação de poderes, a determinação de autoridades, o estabelecimento de direitos e a busca por acordos estáveis e duradouros são proposições para alcançar um grau significativo de justiça social e paz comunitária.

106 Para Peter Häberle, a interpretação da Constituição como um processo público significa, em parte, “programa” e, em parte, também “realidade” e “atualidade” dos criadores de qualquer sociedade aberta, independentemente de terem ou não jurisdição constitucional (Häberle, 2013, p. 102).

Nossos sistemas presidencialistas na América do Sul, alicerçados em seus fundamentos constitucionais normativos e nas evidências que emanam da força normativa dos fatos, degeneraram em sistemas governamentais que não são nem divisivos, nem equilibrados ou controlados. O presidente pode ultrapassar os limites sugeridos pela lei e, razoavelmente, os outros poderes não conseguem contê-lo de forma eficaz e oportuna. Assim, um ideal de governo limitado se distorce ainda mais, como o hiperpresidencialismo rotineiramente faz, e desce para o terreno lamacento da “autocracia eletiva” (Bovero, 2023, p. 18), alimentado por um eleitorado que luta incansavelmente entre a ingenuidade, a ignorância e a esperança. Há eleições em que os cidadãos são, inevitavelmente, espectadores, como aconteceu, só para dar alguns exemplos, na Venezuela desde 2012 (sem igualdade de armas), no Peru (1990-2000), no Brasil entre 2019 e 2022 e na Argentina desde dezembro de 2023. Com isso, quero dizer que eles só conseguem votar e eleger um líder supremo, o presidente único, de quem, naturalmente, esperarão, sem justificativa, a lucidez, a estabilidade emocional, o preparo intelectual e a sensibilidade social para decidir todos os dias de seu mandato por “todos nós”. Amém.

Referências

- ACKERMAN, Bruce. La nueva división de poderes. México: Fondo de Cultura Económica, 2007.
- BIANCHI, Alberto B. La separación de poderes: Un estudio desde el Derecho comparado. Buenos Aires: Cathedra Jurídica, 2019.
- BIDART CAMPOS, Germán. El Derecho de la Constitución y su fuerza normativa. Buenos Aires: Ediar, 1995.
- BOSCH, Jorge Tristán. Ensayo de interpretación de la doctrina de la separación de poderes. Buenos Aires: Faculdade de Direito e Ciências Sociais, 1945.
- BOVERO, Michelangelo. Autocracia electiva. Revista Jurídica da Universidade de Palermo, Buenos Aires, ano 21, n. 1, junho de 2023.
- BUNGE, Mario. El presidencialismo, un verdadero cáncer. La Nación, Buenos Aires, 21 jul. 2009. Disponível em: <https://www.lanacion.com.ar/opinion/el-presidencialismo-un-verdadero-cancer-nid1152736/>. Acesso em: 17 fev. 2025.

CARPIZO, Jorge. *El presidencialismo mexicano*. México: Siglo XXI Editores, 2002.

CASSAGNE, Juan Carlos. *Populismo y Estado populista*. Academia Nacional de Ciências de Buenos Aires, 16 abr. 2024, discurso inédito, gentilmente cedido pelo autor.

DE VERGOTTINI, Giuseppe. *Diritto Costituzionale comparato*. Pádua: CEDAM, 1999. 5^a ed.

FERREYRA, Raúl Gustavo. *Bosquejo sobre la Constitución*. Buenos Aires: Ediar, 2022.

FERREYRA, Raúl Gustavo. *Tentativa para destruir la Constitución*. Palabras del Derecho, 9 abr. 2024. Disponível em: <https://palabradelderecho.com.ar/articulo/4949/Tentativa-para-destruir-la-Constitucion>. Acesso em: 14 fev. 2025.

HÄBERLE, Peter. *El Estado constitucional*. México: UNAM, IIJ, 2003.

HÄBERLE, Peter. *Pluralismo y Constitución: estudios de teoría constitucional de la sociedad abierta*. Madri: Tecnos, 2013.

HAMILTON, Alexander. LXX, 18/3/1788. In: HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. *El Federalista*. México: Fondo de Cultura Económica, 1994.

LOCKWOOD, Henry. *The abolition of the presidency*. New York: Worthington, 1884.

LOEWENSTEIN, Karl. *Teoría de la Constitución*. Barcelona: Ariel, 1979.

MERKL, Adolf. *Teoría general del Derecho administrativo*. Santiago de Chile: Olejnik, 2018.

NERCESIAN, Inés. *Presidentes empresarios y Estados capturados: América Latina en el siglo XXI*. Buenos Aires: Teseo, 2020.

PROUDHON, Pierre-Joseph. *Que la Présidence, c'est la Monarchie*. In: *Mélanges. Articles de Journaux (1848-1852)*. Premier Volume, Paris: Librairie Internationale, 1868 [1848].

RUSSELL, Bertrand. *Power. A New Social Analysis*. Londres: Allen & Unwin, 1948.

SALGADO PESANTES, Hernán. *El sistema presidencial en América Latina*. Quito: CEP, 2017.

SARTORI, Giovanni. *Homo videns: la sociedad teledirigida*. Buenos Aires: Taurus, 2000.

SCHMITT, Carl. *Teoría de la Constitución*. Madrid: Alianza, 1992.

VALADÉS, Diego. *El control del poder*. México: UNAM, IIJ, 2000.

VALADÉS, Diego. *El gobierno de gabinete*. Buenos Aires: Rubinzal-Culzoni, 2008.

VALADÉS, Diego. *La lengua del derecho y el derecho de la lengua*. México: Academia Mexicana de la Lengua–UNAM, Instituto de Investigações Jurídicas, 2005.

ZINN, Howard. *Nadie es neutral en un tren en marcha: historia personal de nuestro tiempo*. Guipúzcoa: Hiru, 2001.