

DEPOIMENTO

Goffredo Telles Junior ()*

Prezada Viviana, não vamos desperdiçar nosso tempo falando de cousas sabidas e ressabidas. Todos sabem perfeitamente o que é o *presidencialismo* e o que é o *parlamentarismo*. Não quero agora tomar um espaço precioso de nossa Revista em definições desses dois sistemas de governo, a que se refere o Art. 2º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Basta-me dizer, como introdução a meu depoimento, que o parlamentarismo, considerado em tese, me parece o sistema de governo mais requintado, dentro do amplo processo democrático dos povos. É, sem dúvida, o sistema que mais exige *consciência política e amor ao País*. É sistema que exige uma prévia educação cívica da coletividade, e que só funciona, verdadeiramente, onde haja partidos políticos autênticos, isto é, partidos que tenham significação ideológica. Uma vez atendidos esses requisitos, o sistema parlamentarista me parece melhor, em termos de Democracia, do que o sistema presidencialista.

Sem atendimento a tais requisitos, porém, a substituição do presidencialismo pelo parlamentarismo dará sempre a impressão de golpe indecoroso, sem nenhum idealismo, desferido para favorecer ou derrotar alguma facção política. O Brasil já passou por essa triste experiência.

Tais golpes desfiguram o regime democrático, e redundam num calamitoso retrocesso político.

Quando falo em Democracia refiro-me ao *processo político que*

* Jurista emérito, professor titular da Faculdade de Direito da USP. Foi constituinte (1946) e Deputado Federal (1946/1950).

procura assegurar a permanente penetração da vontade dos governados nas decisões legislativas dos governantes. Esta é a minha definição de Democracia.

Quero aqui fazer, prezada Viviana, uma observação preliminar: em qualquer sistema democrático - seja no presidencialismo, seja no parlamentarismo - é essencial a influência da vontade dos governados nas decisões dos órgãos planejadores do governo.

Há um erro fatal no pensamento de que é preciso retirar do conhecimento da Nação os problemas mais importantes do País. A verdade está na tese contrária a essa. Quanto mais graves os assuntos, quanto mais aflitivos, mais requerem a audiência da coletividade.

Aliás, o grande desafio, lançado aos constitucionalistas de nosso tempo, é precisamente este: o de descobrir a fórmula constitucional de *assegurar a permanente penetração do pensamento e dos anseios da coletividade nos planos dos governos.*

O que observamos, na história dos povos, é que os Direitos Humanos e as Liberdades Sociais periclitam quando periclita a presença dos povos nos governos. O problema de delegação política, portanto, se prende, intimamente, ao problema dos Direitos e da Liberdade.

As fórmulas clássicas da chamada "representação" parecem não ter dado solução conveniente, ou solução adequada, para o problema da presença do povo no Governo. A verdade é que os Parlamentos não têm representado verdadeiramente a vontade do povo. Há uma ficção em torno desta "representação".

Pelo sistema atual, todos os cidadãos, no dia da eleição de senadores, deputados e vereadores, são igualados uns aos outros. Todos valem um voto. E a sociedade inteira é tida como um todo homogêneo.

Mas grita aos céus que essa homogeneidade não existe. Não passa de uma pura ficção. A sociedade civil nada tem de homogênea, e os cidadãos, na realidade de suas vidas e de suas situações concretas, não são iguais uns aos outros. Que sentido tem o voto igualitário, para a produção de um regime verdadeiramente representativo? O deputado ou senador, eleito por esse voto, será, de fato, um representante de seus eleitores? Que relação existirá entre o eleito e a vida real do eleitor? Passado o momento glorioso da votação, poderá o eleitor, ao voltar para a sua casa e para o ramerrão de seus dias, ou para as aflições de sua vida, dizer, em sã consciência, que ele está *representado* nos órgãos do Poder Legislativo do Estado?

Ao tratar deste assunto, prezada Viviana, sinto-me compelido a lembrar que os deputados, os senadores e os vereadores não são, em rigor, *representantes* de ninguém. De fato, só quem é titular de um *mandato* pode ser tido como verdadeiro *representante*. Ora, o povo não outorga a seus parlamentares mandato nenhum. O que o povo lhes confere é a *incumbência* ou *encargo* de fazer as leis. E há uma diferença fundamental, com efeitos práticos relevantes, entre o *mandato*

e a *incumbência* ou *encargo*. É evidente que não vou aqui explicar, em termos técnicos, essa diferença jurídica.

Basta lembrar que os deputados, os senadores e os vereadores não se acham vinculados à vontade e instruções de seus eleitores, nem são obrigados à prestação de contas, nem podem ser destituídos (a não ser em casos de crime e de atentado ao decoro). Não são, pois, titulares de um mandato; não são mandatários ou representantes.

Que são eles? São *delegados do povo*. São emissários a que o povo dá uma incumbência, um encargo. São pessoas eleitas pelo povo para que elaborem as leis que bem quiserem. São enviados do povo, sem dúvida, mas *sem mandato*.

É certo que todo mandato implica incumbência ou encargo. Mas, evidentemente, nem toda incumbência ou encargo resulta de um mandato. Muitas incumbências, muitos encargos, as pessoas recebem e assumem, sem mandato nenhum.

Somos forçados a notar que a experiência política dos dois últimos séculos demonstra que a falta de um vínculo permanente entre o povo e os legisladores acarreta, ao longo do tempo, a formação de Parlamentos cada vez mais divorciados da vontade e dos anseios da população. Sem *verdadeiros* representantes do povo, sem representantes dotados de mandato autêntico, os Governos, nas Democracias clássicas, passaram a padecer de um mal íntimo, e a corromper-se. Legislativos negligentes, freqüentemente apáticos, insensíveis aos apelos da sociedade, às vezes pusilânimes e interesseiros, deram motivo para o progressivo e natural avanço de Executivos dominadores.

Contra essa decadência dos Parlamentos, a reação da Democracia, no mundo moderno, foi a abertura, junto às Câmaras do Legislativo, ou longe delas, de novos canais, para a livre penetração das pretensões autorizadas do povo, nos planejadores do Governo.

Essa reação se manifesta na evolução do próprio conceito de *povo*.

De fato, o povo deixou de ser considerado massa. O povo não é *massa*. A massa é homogênea, como a massa do pão. Cada pedaço da massa é igual ao outro pedaço da massa. Mas as partes do povo não são homogêneas, não são iguais uma às outras. O povo, como eu já disse, é essencialmente heterogêneo, composto de partes desiguais. Esta desigualdade, esta heterogeneidade, é que não se acha devidamente expressa nos Parlamentos do tipo clássico.

Modernamente, essa imagem do povo uno e homogêneo vem sendo completada por uma visão realista da sociedade. Aquela imagem tende a ser substituída por uma noção de povo heterogêneo, ou seja, do povo feito de grupos sociais diferenciados e de categorias diversas de profissionais. Consequentemente, além dos deputados, dos senadores e vereadores, começam a existir e a pressionar, sempre que necessários, os representantes autênticos desses grupos e categorias, para a defesa dos

interesses concretos de tais entidades, junto aos referidos órgãos planejadores.

Por iniciativa minha, o Instituto dos Advogados de São Paulo elaborou, em 1966, um projeto de Constituição para o Brasil, e o ofereceu ao Governo Federal, em pleno regime de opressão e arbítrio. Nesse documento, lançamos a idéia do *Plenário do Povo* (que naquele Projeto recebeu o nome de "Departamento Legislativo").

O *Plenário do Povo* (como hoje o imaginamos) seria uma instituição junto aos órgãos planejadores do Governo, onde as diversas categorias de atividade, cada vez que tivessem necessidade de defender algum interesse, pudessem comparecer por meio de Procuradores legítimos, para apresentar e sustentar as *reivindicações* e os projetos de lei de suas entidades.

O Plenário não seria uma Câmara, um Senado. Não teria Deputados ou Senadores. Ele constituiria, simplesmente, um Fórum, um Consistório, devidamente equipado, dotado de todos os recursos da informática, onde Procuradores das entidades interessadas, nomeados especialmente para cada caso, se encontrariam com os Representantes credenciados dos órgãos planejadores do Governo, para a exposição franca de suas dificuldades, para a discussão de seus pontos de vista, para a defesa de suas conclusões, tudo num grande esforço para alcançar objetivos convenientes e possíveis.

Desses encontros diretos, livremente convocados e programados, entre representantes autênticos dos grupos sociais e os representantes competentes do Governo, poderiam surgir soluções benéficas, ataladoras de conflitos e greves, para decisões imediatas do Executivo, ou projetos de lei, para o Legislativo.

Observe-se que os enviados das entidades sociais, agindo no Plenário do Povo, não seriam representantes por metáfora ou por ficção. Seriam, isto sim, procuradores com *mandato imperativo* e com rigorosa responsabilidade jurídica.

O princípio de que o "Poder emana do Povo" permaneceria como axioma basilar da Democracia. A lei continuaria sendo uma expressão soberana desse Poder. O que mudaria é o *conceito de povo* e o *processo de representação do povo no Governo*.

As conclusões desses encontros, a julgo dos participantes, poderiam ser convertidas em projetos de lei, e remetidas ao Congresso Nacional, para os devidos fins.

Elaborar leis, *declarar o Direito* - tal é, sem dúvida uma excelsa função dos governos.

Mas, atenção! O poder do governo de *declarar o Direito* há de se harmonizar com um outro poder, um dos mais importantes dos Estados modernos: o poder de *planejar o futuro*.

Em sistema presidencialista ou em sistema parlamentarista, *pla-*

nejar o futuro é um primordial encargo dos governos legítimos, no mundo moderno. É o encargo mais alto dos governos de países em desenvolvimento.

Um país subdesenvolvido, que entra em fase de desenvolvimento, é país que acorda, que quer renascer, que quer desabrochar num espaço novo, com mais trabalho, mais criação de bens, mais difusão da riqueza, mais equidade.

Para esse despertar, para essa caminhada em rumo do desenvolvimento, não bastam as soluções emergenciais dos problemas de cada dia e cada lugar. Não bastam as medidas oportunistas, as providências particulares.

Para sair do estado de atraso, o de que precisam os países em desenvolvimento, é de uma *Política de Objetivos* a longo prazo, uma Política que tenha, como sistema de referência, os ideais superiores da Nação - uma Política englobante, que seja o quadro em que se encerrem, harmoniosamente, as políticas do quotidiano.

O de que precisam, tais países, é de uma Política de planejamento nacional, ou, melhor, de um planejamento nacional da Política - de um planejamento para dominar o futuro. A *programação* do porvir é o de que necessitam para consecução de seus objetivos últimos. É a grande e superior Política, a que se devem sujeitar todas as suas demais políticas.

Convém assinalar que o desenvolvimento verdadeiro não significa apenas *crescimento*. Ele é *crescimento*, sem dúvida, mas crescimento aliado ao processo de melhoria das condições de vida de *toda a população*.

Tal *melhoria* não se confunde com a costumeira *política de socorro*, em favor dos setores carentes da sociedade. Não se confunde com *política de assistência* às populações necessitadas. Nem sequer se confunde com a *política das obras públicas*, de grande ou pequeno vulto, sejam de emergência ou de utilidade.

Na política do Planejamento do Futuro, todas essas políticas, e tantas outras, mesmo as que precisam ser realizadas indeclinavelmente, deverão ser submetidas aos imperativos de uma programação global, de um projeto nacional supremo, para que as melhorias particulares se articulem com a melhoria geral das condições de vida da população.

Nos países pobres, a Política do Planejamento do Futuro tem dois objetivos: a produção das riquezas, a instrução do povo.

Sobre o primeiro objetivo, a verdade a ser proclamada, antes de qualquer outra, é a de que a *miséria não acaba com a miséria, a miséria não corta a miséria*.

O célebre lema da "*opção pelos pobres*" precisa ser interpretada como "*opção pela riqueza*", porque, só havendo riqueza, haverá o que repartir.

Em nível de Estado, numa Política verdadeira de Planejamento do Futuro, a "opção pelos pobres" não pode significar simples flagelação dos mananciais de riqueza, para socorrer, com os sacos da pilhagem, as multidões dos necessitados. Não pode mesmo significar perseguição ao lucro e à poupança, o que leva, fatalmente, ao desestímulo dos bens de produção. Não pode significar imposições fiscais tirânicas, que acarretem o estancamento das fontes produtivas, ou a sufocação das iniciativas daqueles que sabem trabalhar e sabem enriquecer.

Dos ricos, o que se exige, certamente, é moderação nas ambições, equidade na repartição dos ganhos. Mas cumpre observar que o dismantelamento das empresas dos lutadores bem sucedidos só pode causar a propagação da angústia e da desesperança; só pode produzir o alastramento da triste grei dos desencantados. Acrescente-se, de passagem, que as políticas violentas contra a poupança e o lucro se erigem, aos olhos de muita gente, à categoria de exemplo, de modelo, dado pelo Governo - e resultam no aumento assustador da violência nas ruas e da corrupção no relacionamento comercial entre as pessoas.

O verdadeiro desenvolvimento nacional jamais se alcançará num repente, por meio de um tiro só. Jamais se alcançará por meio de planos econômicos confeccionados para a estação presente, sem a visão telescópica das estações do futuro.

O verdadeiro desenvolvimento só pode resultar de um vasto plano de máximo incentivo à produção de riquezas integradas, abrangendo, concomitantemente, todos os grandes setores da vida econômica do País, e fixando metas para o progresso nacional. Inflação e deflação só têm um remédio: o desenvolvimento da produção econômica. O mais nesta matéria é perfumaria. Ora, o desenvolvimento da produção econômica depende da execução, sem traições e sem incúrias, de um plano realista de estímulo à criação de bens, tanto na agricultura como na indústria. Depende do sério cumprimento de uma longa e alta programação, cujo desempenho começa imediatamente, e perdura sem desfalecimentos, pelos tempos porvindouros.

Mas atenção novamente! O verdadeiro desenvolvimento exige, além da criação ordenada do produto nacional, a equitativa repartição desse mesmo produto.

Tal repartição é imprescindível. O simples aumento do produto nacional, deixado sem lei nem disciplina, pode resultar numa crescente concentração de renda, em mãos cada vez menos numerosas. O simples aumento da renda do País, pode produzir ricos cada vez mais ricos e uma miséria cada vez mais alastrada. Pode difundir a miséria, causando o agravamento da questão social.

Complexa pois, extraordinariamente complexa, é a eminente obrigação dos governos de planejar o futuro.

É uma obrigação que não deve ser confiada ao Presidente da República. Não deve ser confiada ao Congresso Nacional.

Planejar o futuro do País é obra técnica. É obra que não se con-

funde com manobras políticas. É obra que não pode sofrer o contágio das ambições eleitorais dos partidos e dos candidatos.

O porvir da Nação não pertence a um homem ou a um partido.

É obra de longo prazo, que não se deve comprimir em esquemas de prazo curto. É obra que não se prende a legislaturas, e não se submete a imposições do orçamento anual.

Para o Presidente da República e para o Congresso Nacional, as aspirações e as premências do presente constituem um biombo, escondendo as verdadeiras soluções do futuro.

Quero concluir, prezada amiga Viviana. Este depoimento já vai longo. Mas quero concluir com a expressão de uma de minhas firmes convicções.

Seja no sistema presidencialista, seja no sistema parlamentarista, a necessidade de realismo no processo de representação democrática e a programação imprescindível do futuro, vão repercutir, inevitavelmente, na estruturação do Estado moderno.

Estou convencido de que, aos três Poderes clássicos do Estado, se terá que acrescentar um quarto poder, o *Poder Planejador*, constituído de dois órgãos: o *Plenário do Povo*, para o aperfeiçoamento da representação democrática, e a *Superintendência Nacional do Planejamento*, dividido em vários departamentos, onde trabalhem especialistas em problemas brasileiros, todos rigorosamente selecionados, por meio de concursos públicos de títulos e provas, ou, em casos excepcionais, de títulos somente.

Minha última sugestão é a seguinte: a referida Superintendência deve ter competência jurídica para suscitar, perante o Judiciário, a *incompatibilidade* de atos e leis que contrariem normas do Planejamento do Futuro, assim como para apontar *omissão* no cumprimento do dever, em caso de inexecução do que ali esteja prescrito.

Quero informar que a idéia da Superintendência Nacional do Planejamento, embora com outra composição e outra colocação dentro do Estado, é do Prof. Konder Comparato, dada num pequeno livro que já vai ficando famoso: "*Como Viver a Democracia*" (Ed. Brasiliense, 1989).

Algumas referências bibliográficas do autor: *Ética - Do Mundo da Célula ao Mundo da Cultura*, *O Direito quântico - Ensaio sobre o fundamento da ordem jurídica*, *Filosofia do Direito* (2 vols.), *Carta aos Brasileiros*, *A Constituição*, *A Assembléia Constituinte e o Congresso Nacional*.