

*Alus editorial*

## Democracia: um teste para os constituintes.

“No curso de nossos estudos comparativos de como funcionam os sistemas de governo latino-americanos, no caso especial o do Peru, que pudemos estudar mais de perto, e os de outros países do Ocidente, nos demos conta de que a diferença substancial entre os governos dos países mais desenvolvidos, democráticos ocidentais, e os nossos, é que a democracia para eles não é somente esse sistema eleitoral, mas também outras coisas, como, especialmente, a produção do direito. Quer dizer: a maneira como se criam as normas. Nós, na América Latina, nos acostumamos a chamar de democráticos exclusivamente aqueles regimes onde os mandatários são eleitos por via eleitoral. Em muitos casos, depois das eleições as pessoas eleitas praticamente podem atuar como ditadores, porque não há controle sobre elas, nem tampouco elas, ao governar, têm métodos adequados para obter uma retroalimentação da vontade popular. Existem muitos mecanismos nos países desenvolvidos do Ocidente diante dos quais toda a legislação é claramente vigiada pela imprensa. O acesso à informação pública é praticamente irrestrito.

Há mecanismos mediante os quais toda a legislação ou regulamentação que afeta os setores econômicos particulares é posta em discussão pelo Estado, antes de ser aprovada (grifo nosso).

Retomamos esta análise do economista peruano Hernando de Soto, objeto de outro comentário nosso, diante da informação divulgada discretamente há duas semanas de que nada menos do que 114 decretos-leis, baixados pelo governo federal desde dezembro de 1984 (portanto ainda antes da Nova República), foram aprovados num só dia no Congresso Nacional, por decurso de prazo. Entre esses decretos-leis estão, entre outros, o de julho de 1986 que instituiu o depósito compulsório para a criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento (FND) e o do desastrado pacote fiscal de novembro de 1986, o Cruzado II pós-estelionato eleitoral.

Nada melhor do que esse fato para ilustrar a ilusão democrática em que estão mergulhados os países da América Latina, o Brasil principalmente, conforme detectou o peruano De Soto. Esses dois pacotes de pura responsabilidade de apenas alguns funcionários do governo agredem alguns dos princípios básicos dos regimes democráticos: foram feitos sem o menor debate com a sociedade; são uma imposição do Executivo, que não detém o poder específico de legislar; e, para completar, em muitos aspectos são considerados inconstitucionais. Eles representam aquilo que Montesquieu, em *O Espírito das Leis*, considerava “tirar das necessidades reais dos povos para suprir as necessidades imaginárias do Estado, que são aquelas exigidas pelas paixões e fraquezas dos que governam”. Em julho de 86 o governo criou o compulsório para sustentar as contas públicas e manter a mentira em que se transformara o cruzado original, visando unicamente as eleições de novembro. Mancomunados, Sarney e o PMDB sustentaram a farsa. O PMDB pensando no poder dos governos estaduais, no domínio da Constituinte e na sucessão presidencial. Sarney pensando — como sempre, e somente — em seu mandato. O Cruzado II foi a conta da festa mandada para a sociedade porque os beneficiários se recusaram — como ainda se recusam — a abrir mão dos privilégios que desfrutaram na máquina oficial.

Os dois pacotes, aprovados junto com o caminhão de decretos-leis por pura omissão do Congresso Nacional, significaram um aumento real de impostos para os cidadãos e as empresas, uma transferência brutal de recursos do setor privado da economia — reconhecidamente eficiente — para o setor ~~estatal~~ ~~professadamente~~ perdulário e incompetente. ~~Este fato sem~~ que a sociedade tivesse sido chamada a responder se estava ou não disposta a dar mais dinheiro para o Estado, seja por meio de uma prévia discussão das medidas propostas, seja pelo voto de seus representantes no Poder Legislativo. É o típico caso em que a Nação é submetida à vontade do Estado. O que não pode ser considerado um comportamento democrático em nenhum lugar do mundo.

O decreto-lei, acoplado ao instituto do decurso de prazo (quando a proposta do Executivo não é votada num determinado prazo ela está automaticamente aprovada), é um instrumento autoritário por excelência. Ele não admite qualquer tipo de emenda — deve ser aprovado ou rejeitado da forma exata como saiu do Palácio do Planalto — e produz efeitos imediatos, começa a valer desde a hora em que foi baixado. Como os governos brasileiros, com a capacidade de manobra que têm, sempre conseguem impor sua vontade a um bom número de parlamentares, e como a dedicação ao trabalho cotidiano não é o forte da classe política brasileira hoje, o decreto-lei sempre passa incólume no Congresso. Basta ver que ficou na história recente do Legislativo brasileiro a rejeição, no governo Figueiredo, de um decreto-lei sobre política salarial, tal o ineditismo da decisão. Mas, naquela ocasião, o governo Figueiredo já entrara num plano inclinado sem retorno.

Com a mesma eficiência dos decretos-leis, e ainda com menos problemas, os governos brasileiros dos últimos anos têm-se utilizado de decretos, portarias, resoluções, memorandos, para alterar, unilateralmente, as relações entre a sociedade e o Estado, sempre em prejuízo da primeira. Quando, por exemplo, um ministro de Estado, acatando proposta de um funcionário de segundo escalão (no caso o secretário da Receita Federal) decide corrigir as tabelas do imposto de renda abaixo dos índices que medem a inflação do período, ele está impondo um aumento real na carga tributária, sem ouvir uma das partes. Produz com isso uma sensível redução dos ganhos dos cidadãos e das empresas, muitas vezes obrigando as pessoas a reduzirem seus padrões de vida e ameaçando a saúde financeira de muitas firmas. É o rompimento de um “contrato” de forma arbitrária, portanto antidemocrática.

A vantagem dos procedimentos legislativos é que, além de permitir um amplo debate das decisões governamentais pelo verdadeiro detentor do poder político — o povo —, eles trazem a garantia da durabilidade, da permanência. O processo legislativo é lento e, por isso, dá tempo aos agentes econômicos privados de se prepararem para as mudanças, se adaptarem aos novos tempos. Os “éditos reais”, que é como podemos entender os decretos-leis, portarias etc., são uma violência que se abate sobre a sociedade sem que ela se dê conta. Como é possível administrar uma empresa ou planejar corretamente um orçamento familiar se o País pode acordar amanhã com uma nova política salarial ou um imposto de renda mais elevado?

Entendemos que a economia moderna exige velocidade em determinadas decisões e o Executivo não pode, às vezes, esperar a tramitação lenta de um projeto no Congresso para implementar certas medidas. Há, em muitos casos também, a questão do sigilo que precisa ser mantido, como na política cambial. Mas essas são exceções muito raras e que não justificam o abuso que se faz do decreto-lei no Brasil. Nos casos específicos justifica-se o decreto-lei, mas com o decurso de prazo invertido: o governo, que teoricamente é maioria no Legislativo, tem a obrigação de aprovar sua proposta; se não, ela deve ser considerada automaticamente rejeitada. E os efeitos que produziu são cancelados. Proceder-se desta maneira, por exemplo, na Itália e esta é a proposta que foi consagrada no texto constitucional pela Comissão de Sistematização.

Antes, porém, que o novo texto constitucional fique pronto e corrija esta distorção, o Congresso Nacional deve assumir suas responsabilidades e não permitir mais que aconteça o que tivemos há duas semanas, com a aprovação em bloco, por gazeta de deputados e senadores, de 114 decretos-leis. Nesse caso, os parlamentares renunciaram à sua condição de representantes populares. Esta semana eles terão uma grande oportunidade para se redimirem, em parte, dessas falhas do passado. É só rejeitarem os decretos-leis do último pacote natalino do governo, em que mais uma vez o Estado meteu as mãos no bolso do contribuinte, corrigindo a tabela do imposto de renda abaixo do que seria o correto.

A votação desse pacote vai mostrar ao Brasil qual é a vocação democrática desses políticos que estão escrevendo a futura Constituição do País.