



SENADO FEDERAL

CURSO POLÍTICA E CIDADANIA

Construindo um novo Brasil



SENADOR RODRIGO ROLLEMBERG - PSB/DF

Intermediário



CURSO POLÍTICA E CIDADANIA

VOL. 10

REFORMAS POLÍTICAS
X
REFORMAS ELEITORAIS

- 2011 -

Sumário

1 – CONCEITO DE REFORMA	06
2 – DIREITO PÚBLICO X DIREITO PRIVADO	07
3 – REFORMAS POLÍTICAS NO BRASIL	10
4 – AS REFORMAS ELEITORAIS	13
5 – REFORMAS: IMPÉRIO X REPÚBLICA	17

I – Conceito de reforma

Reformar, ensina o *Aurélio*, é “formar de novo, reconstruir, emendar, corrigir, retificar, melhorar, aprimorar”. De acordo com o Dicionário da língua portuguesa de Caldas Aulete, é, também, “dar outra forma, reorganizar, expurgar dos erros e dos defeitos”. As reformas, portanto, pressupõem mudar para melhor, pois seria inadmissível que algo fosse reformado para piorar, para regredir ou até mesmo para deixar as coisas no estado em que estão, hipótese que a reforma seria desnecessária. Isto significa que a decisão de reformar implica sempre apoio de alguns, rejeição de outros e indiferença de muitos. Não haveria de ser diferente com as reformas políticas, nem com as reformas eleitorais. Logo, elas devem implicar na mudança do *status quo*, pela simples razão de que mantê-lo, dispensaria as mudanças.

No âmbito da Política, as mudanças podem abranger as formas de Estado e as formas de Governo. Sabemos que há duas formas de Estados:

1) Unitários, como é o caso da Espanha, da França, de Portugal e da Itália, ou

2) Federados, como é o caso do Brasil, do México, da Argentina e dos Estados Unidos. A Espanha é dividida em Comunidades autônomas, a França, Portugal e a Itália em regiões. O Brasil, o México, os Estados Unidos em Estados, e a Argentina em Províncias.

Já as formas de Governo, ou são:

1) Presidencialistas, como o Brasil, a Argentina, os Estados Unidos e o México, ou

2) Parlamentaristas, como a Espanha.

3) Semi-parlamentaristas, Portugal, a Áustria e a França são classificados como semi parlamentaristas, uma vez que os chefes de Governo são, respectivamente, os primeiros-ministros, escolhidos pela maioria parlamentar como nos países que adotam o parlamentarismo, mas os chefes de Estado nesses países, ao contrário do que ocorre com o Parlamentarismo clássico, são escolhidos pelo voto direto dos eleitores.

Por outro lado, alguns Estados ou são

1) Monarquias, como a Grã-Bretanha, a Suécia e a Espanha;
ou

2) Repúblicas, como todos os países da América Latina.

II – Direito Público X Direito Privado

A característica predominante do Estado é a soberania, o que significa que há Estados que, não sendo soberanos, ou são colônias de outros Estados soberanos, ou são por eles dominados. Com exceção dos Estados cujo regime é totalitário, os democráticos adotam a dicotomia entre o público e o privado. Trata-se de uma distinção que remonta ao Direito Romano a respeito da qual, a lei romana definia o direito público como:

“*quod statum rei romanæ spectat*” (o que se refere à condição do Estado romano), e o direito privado como:

“*quod ad singulorum utilitate*” (o que diz respeito à utilidade das pessoas).

Esta é a distinção necessária, bastante e conveniente, para

caracterizarmos o que são:

a) reformas políticas: as que dizem respeito ao Estado, sua forma, sua natureza a organização dos seus Poderes e suas instituições. A primeira fonte para um estudo autônomo das instituições são os historiadores. Afinal, foi comentando Tito Lívio que Maquiavel reconstruiu a história e o ordenamento das instituições da república romana. Depois do estudo da história vem o estudo das leis que regulam as relações entre governantes e governados, o conjunto das normas que constituem o Direito Público. Isto decorre de que as primeiras histórias das instituições, foram histórias do Direito, escritas por juristas que frequentemente tiveram experiência direta nos assuntos do Estado.

As interferências que sujeitam o Estado ao poder dos que, mesmo transitoriamente, o dirigem, às suas conveniências, interesses e convicções, são marcos decisivos ainda que lamentáveis, para distinguir as diferentes etapas de sua evolução histórica. Há Estados democráticos que sucumbiram, em determinados momentos, e sob circunstâncias específicas, a regimes autocráticos de várias naturezas. O Brasil conheceu em sua história contemporânea, alguns desses episódios. O primeiro, depois da Revolução de 3 de outubro de 1930 que levou Getúlio ao poder. De sua posse como chefe do Governo Provisório, até sua eleição indireta pela Constituinte de 1933, de que resultou a Constituição de 1934, foram 4 anos, seguidos dos três de 1934 a 1937, ano em que, sustentado pelos militares, decretou o “Estado Novo”. Esse foi o período autocrático de oito anos, até sua deposição em 1945. Resumindo: dos quinze anos em que permaneceu no poder (1930–1945) doze foram de supressão do Estado de Direito e de domínio autocrático do poder.

A outra experiência foi vivida pelo país pela supressão do

Estado de Direito Democrático e a imposição de um regime de força, em que cinco generais se alternaram no governo, a partir de 1964, dispondo de poderes auto-outorgados pelos Atos Institucionais com que inauguraram sua ascensão à chefia do Estado e do Governo, teve duração ainda maior. Computando-se a inauguração desse regime em 1964, até a restauração democrática com a Constituição de 1988, decorreram 24 anos: o dobro do período em que Vargas governou o país discricionariamente.

Essas mudanças decorreram de reformas políticas, mas no período Vargas, não significaram correspondentes reformas eleitorais, na medida em que ele suprimiu as eleições em 1937, só restabelecidas depois de sua deposição em 1945. No regime militar, do período de 1964–1988, as reformas políticas empreendidas pelos sucessivos governos que se sucederam, vieram acompanhadas de reformas eleitorais. Primeiro, suprimindo as eleições diretas para o cargo de Presidente da República, substituídas por pleitos indiretos: primeiro através do Congresso e por fim através de um colégio eleitoral composto de membros do Congresso e delegados das Assembleias legislativas estaduais. Depois, impondo o mesmo processo na escolha dos Governadores dos Estados. A reforma eleitoral, decorrente do regime militar significou, portanto, substantivamente, a substituição das eleições diretas, por indiretas para os cargos do Executivo.

III – Reformas políticas no Brasil

a) Período colonial

Durante o período colonial, em que a legislação aplicável ao Brasil era portuguesa, a colônia passou por diferentes regimes de administração que constituíram, em última análise, reformas na administração portuguesa no ultramar. A primeira experiência foi dividir o país, de enorme e desconhecida área e extensão, em capitânias hereditárias concedidas a donatários, pela coroa portuguesa, seguida da adoção do regime de três governos gerais. Entre 1580 e 1640, em que Portugal esteve sob domínio da coroa espanhola, sua colônia na América permaneceu regida pela mesma fonte de autoridade, além do domínio holandês, que se estabeleceu no Nordeste, em especial Pernambuco, e do francês, no Rio de Janeiro e em São Luís, no Maranhão. Esses 322 anos, que se estendem de 1500 a 1822, com o interregno entre 1808 e 1821, quando a Corte portuguesa aqui se estabeleceu, o Brasil foi elevado à categoria de Reino Unido ao de Portugal e Algarves, representam a fase de domínio estrangeiro que só teve fim com a proclamação da Independência.

b) Período nacional

b.1) Império

A Independência representou, na história do Brasil, como de resto em todas as colônias que se emanciparam, a maior de todas as reformas políticas, com a conquista da soberania nacional. E o regime monárquico que então adotamos com nossa primeira Constituição, outorgada por D. Pedro I, em 25 de março de 1824, promoveu um sem número de reformas políticas e as conseqüentes reformas eleitorais. A Constituição criou as primeiras instituições políticas do país independente. Em lugar dos três tradicionais Po-

deres do Estado, o texto constitucional previu quatro: 1) o Executivo, 2) o Legislativo, 3) o Judiciário e 4) o Moderador, também denominado Poder Real ou Imperial, conforme o art. 98:

“O Poder Moderador é a chave de toda a organização política, e é delegado privativamente ao Imperador, como chefe supremo da nação e seu primeiro representante, para que, incessantemente, vele sobre a manutenção da independência, equilíbrio e harmonia demais poderes públicos”.

O art. 102 dispõe: “O Imperador é o chefe do Poder Executivo e o exercita pelos seus ministros de Estado”, cuja escolha e nomeação eram de sua competência, sendo indicados pelo presidente do Conselho de Ministros apontado pelo imperador. Na prática, o monarca exercia a chefia do Estado e nomeava o presidente do Conselho de Ministros que lhe submetia o nome dos titulares das diferentes pastas, de sua escolha, para ratificação pelo monarca.

A Constituição, em seu Capítulo V (arts. 121 a 130) dispunha sobre a regência, na menoridade ou impedimento do imperador, que só atingiria a maioria aos 18 anos. “Durante sua menoridade, prescrevia o art. 122, o Império será governado por uma regência à qual pertencerá o parente mais chegado ao Imperador, segundo a ordem de sucessão e que seja maior de 25 anos”. A previsão tinha fundadas razões, pois ao abdicar e deixar o país, D. Pedro I, deixou no Brasil seu primogênito, então com cinco anos.

b.2) Regências

O período regencial teve início em 7 de abril de 1831, quando foi eleita a Regência Provisória, em face da renúncia do impe-

rador. Era composta de três membros: o Marquês de Caravelas, senador, o também senador Nicolau Pereira de Campos Vergueiro e o general Francisco de Lima e Silva. Em 17 de junho do mesmo ano, foi eleita a Regência Permanente, igualmente integrada pelo general Francisco de Lima e Silva e pelos deputados José da Costa Carvalho e João Bráulio Muniz. De 12 de outubro de 1835, até 18 de setembro de 1837, governou o país o regente Padre Diogo Antônio Feijó e dessa última data, até 22 de julho de 1840 o regente Pedro de Araújo Lima, Marquês de Olinda, em face da transformação da Regência trina, em Regência una.

b.3) Segundo Reinado

Em 24 de julho de 1840, com a declaração da maioria de D. Pedro II, então com 14 anos, teve início o segundo reinado sob sua direção durante 49 anos com 36 Gabinetes, até a proclamação a República, em 15 de Novembro de 1889. Foi o mais longo período sob a direção de um mesmo governante que o país conheceu. As mudanças que se seguiram, sob o novo regime implicaram na maior reforma por que passaram, não só o Estado, mas também o Governo, com uma sucessão de reformas eleitorais, para atender às mudanças com que a República inicia uma nova era na história política do país.

I) A Reforma do Estado

Durante os 67 anos do Império, o Brasil foi um Estado uni-

tário, dividido em Províncias não autônomas. Embora dotadas dos três Poderes constitucionais, a começar pelos Legislativos, denominados Assembleias Provinciais, essas unidades não gozavam de autonomia política, na medida em que os seus governantes, denominados presidentes de Província, eram livremente escolhidos e nomeados pelo imperador, conforme o art. 165 da Constituição de 1824: “Haverá em cada Província, um Presidente nomeado pelo Imperador, que o poderá remover, quando entender que assim convém ao bom serviço do Estado”. O caráter unitário do regime, decorria do art. 1º da Constituição de 1824, ao dispor: “O império do Brasil é a associação política de todos os cidadãos brasileiros. Eles formam uma nação livre e independente que não admite com qualquer outro laço algum de união ou federação, que se oponha à sua independência”.

IV– As Reformas Eleitorais

Durante o Império, não foram poucas as reformas eleitorais, como sintetiza o quadro a seguir, mas também não foram excessivas, se considerarmos que nos 65 anos que vão de 1824 a 1889, a legislação eleitoral incluiu apenas 15 normas legais, como abaixo se indica:

Atos legais	Ementa
Dec. 3/6/1822	Manda convocar uma Assembleia Geral Constituinte e Legislativa
Dec. 26/3/1824	Manda proceder eleição dos deputados e senadores da Assembleia Geral e Legislativa
Dec. 29/7/1828	Manda proceder eleição para a próxima legislatura, pelas Instruções de 26/3/1824
Lei 1º/10/1828	Dá nova forma às Câmaras Municipais e regula o processo p/eleição dos juizes de paz
Lei 14/6/1831	Regula a eleição do regente permanente e define suas atribuições
Lei 12/10/1832	Manda que os eleitores confirmem aos deputados poderes para reformarem a Constituição
Lei 12/08/1834	Aprovação de emendas à Constituição – Ato Adicional
Lei 12/05/1835	Interpreta alguns artigos da Reforma Constitucional
Lei 19/08/1846	Regula as eleições de senadores, deputados gerais e provinciais, juiz de paz e vereadores
Dec.19/09/1855	Altera a lei de 19 de agosto de 1846
Dec.18/08/1860	Altera a Lei 387, de 198/1846 e o Decreto 842 de 19/9/1855, sobre eleições
Dec.20/10/1875	Reforma a legislação eleitoral
Dec. 9/01/1881	Reforma a legislação eleitoral – Lei Saraiva estipulando eleições diretas em um só turno
Dec. 7/10/1882	Altera disposições da Lei 3.029, de 9/1/1881
Dec. 14/10/1887	Altera o processo de eleições das Assembleias Provinciais e Câmaras Municipais

Com a Constituição de 1891, o país passou de Estado Unitário a Estado federado, segundo seu art. 1º: “A Nação brasileira adota como forma de governo, sob o regime representativo, a República federativa, proclamada a 15 de novembro de 1889, e constitui-se,

por união perpétua e indissolúvel das suas províncias, em Estados Unidos do Brasil”. Já o art. 2º complementava: “Cada uma das antigas províncias formará um Estado e o antigo município neutro constituirá o Distrito Federal, continuando a ser a capital da União, enquanto não se der execução ao disposto no artigo seguinte¹”. Isso significa que o Brasil mudou não só a forma de Estado, de unitário para federado, como também a forma de governo, de monárquica para republicana.

Entre as reformas que a República materializou, está o fim da vitaliciedade dos chefes de Estado. Eles passaram a ter mandato de quatro anos e a ser escolhidos pelo sufrágio direto de que, entretanto, estavam excluídas as mulheres. Nem por isso a legislação eleitoral passou a desfrutar de maior estabilidade. A grande reforma política consistiu na fixação, por prazo certo, do mandato dos chefes de Estado e sua escolha por eleições diretas, o que não ocorria, sob a Constituição de 1824. As reformas eleitorais e algumas reformas políticas na República continuaram proliferando, como demonstra o seguinte quadro:

Legislação Eleitoral na República

(De 1892 a 1946)

Atos legais	Ementa
Lei 35 - 6/01/1892	Estabelece o processo para as eleições federais
Lei 69 - 1/08/1892	Altera as disposições do art. 3º da Lei 35, de 6/1/1892
Lei 248 - 15/12/1894	Regula o processo para as eleições para as eleições do Conselho Municipal do DF
Lei 347- 7/12/1895	Regula o processo de apuração nas eleições do presidente e do vice-presidente da República
Lei 426- 7/12/1896	Manda aplicar nas eleições federais os art. 6º da Lei 248/94 e dá outras providências
Lei 939 - 29/12/1902	Reorganiza o Distrito Federal e dá outras providências
Lei 1.269 - 15/11/1904	Reforma a legislação eleitoral e dá outras providências
Lei 3.139- 2/08/1916	Dispõe sobre o alistamento eleitoral e dá outras providências

(1)Declarava propriedade da União no planalto central, uma zona de 14.400 km² a ser oportunamente demarcada, para nela estabelecer-se a futura capital federal

Lei 3.208- 29/12/1916	Regula o processo eleitoral e dá outras providências ²
Dec 3.424 -19/12/1917	Adia as eleições para a Câmara dos Deputados e do Senado
Dec 4.215- 20/12/1920	Modifica a legislação eleitoral vigente
Dec 4.226 -30/12/1920	Modifica a legislação sobre o alistamento eleitoral
Dec 14.631-10/1/1921	Dá novas instruções para as eleições federais
Dec.14.658-29/1/1921	Dá novo regulamento para o alistamento eleitoral
Dec. 5.271-4/12/1927	Dispõe sobre as mesas eleitorais na constituição do Conselho Municipal
Dec.19.398-11/11/1930	Institui o Governo Provisório do Brasil
Dec.21.076-24/2/1932	Promulga o Código Eleitoral
Dec 21.207-28/3/1932	Dispõe sobre a Presidência do Tribunal Regional do Distrito Federal
Dec 21.282-13/4/1932	Altera o Código Eleitoral quanto às atribuições administrativas
Dec. 21.402-14/5/1932	Fixa o dia 3/5/1933 para as eleições da Assembleia Constituinte
Dec. 21.411-17/5/1932	Revoga o art. 1.325 do Código Civil quanto aos membros da Justiça Eleitoral
Dec.21.412-17/5/1932	Regula a incompatibilidade de que trata o art. 10 do Dec. 21.076, de 1931
Dec.23102-19/8/1933	Convoca a Assembleia Nacional Constituinte
Lei 48 - 4/5/1935	Modifica o Código Eleitoral
Dec-lei 37- 2/12/1937	Dispõe sobre partidos políticos
L.Const. 9 - 28/2/1945	Altera a Constituição de 1937 e autoriza a convocação de eleições
Dec-lei 7.586 -28/5/1945	Regula o alistamento eleitoral e as eleições a que se refere a Lei Constitucional 9/1945
Dec-lei 7.750, 17/7/1945	Faculta ao eleitor, nas capitais e DF escolher o domicílio eleitoral, até sua inscrição
Dec-lei 7.926, 3/9/1945	Dispõe sobre o alistamento eleitoral
Dec-lei 7.944, 10/9/1945	Dispõe sobre a revalidação do título eleitoral, expedido em 1932 e 1945
Dec-lei 8.162, 7/11/1945	Interpreta disposições do Decreto-lei 7.586, de 38/5/1945
Dec-lei 8.166, 9/11/1945	Concede direito de voto aos brasileiros incorporados às Forças Armadas, na Guerra

(2) Após a lei 3208 de 27/12/1916, a matéria eleitoral foi modificada por 36 decretos, até a promulgação da Constituição de 1934.

Dec-lei 8.216, 23/11/1945	Concede direito de onde de encontrarem os eleitores que menciona
Dec-lei 8.229, 27/11/1945	Fixa os subsídios de deputados e senadores
Dec.lei 8.492, 28/12/1945	Dispõe sobre as eleições de governador e Assembleias Legislativas Estaduais
Dec-lei 8.566, 7/01/1945	Reabre o alistamento eleitoral e dá outras providências
Dec-lei 9.006, 20/2/1945	Aumenta o subsídio e ajuda de custo dos deputados e senadores
Dec-lei 8.808, 20/1/1946	Dispõe sobre a Presidência do TSE
Dec-lei 8.835, 24/1/1946	Altera disposições do Decreto-lei 7.586, de 28/5/1845 e dá outras providências
Dec-lei 8.954, 28/1/1946	Dispõe sobre a proclamação dos deputados e senadores eleitos em 2/12/1945
Dec-lei 9.258, 14/5/1946	Dispõe sobre o alistamento, os partidos políticos e dá outras providências
Dec-lei 9.316, 3/6/1946	Dispõe sobre a eleição para preenchimento da vaga de senador por São Paulo
Dec-lei 9.422, 3/7/1946	Dispõe sobre o registro dos partidos políticos
Dec-lei 9.504, 23/7/1946	Altera dispositivos do dec.lei 9.258, de 14/5/1946
Dec-lei 9.622, 22/8/1946	Prorroga prazo para o registro dos partidos políticos
18/09/1946	Promulgação da Constituição de 1946.

V – Reformas: Império X República

A comparação entre os dados relativos às reformas eleitorais, nos períodos imperial e republicano, mostra que, no primeiro, com a duração de 65 anos (1824-1889), foram realizadas 15 reformas. Já no período republicano, compreendido (1891-1946) um intervalo portanto de 55 anos, foram efetivadas 46 reformas. A média no primeiro caso foi de uma reforma a cada 4,33 anos. Já no período republicano tomado em consideração, essa média, foi de uma reforma a cada 1,19 anos.

A diferença é decorrência de inúmeras causas:

- a) Em primeiro lugar, o aumento significativo da população e, conseqüentemente, do número de eleitores.
- b) Em segundo lugar, a circunstância de que, no Império, o voto era facultativo, e na República, tornou-se obrigatório.
- c) Em terceiro lugar, durante o Império, a idade mínima para votar era de 25 anos, segundo a Constituição, excetuados:
 - 1) os casados;
 - 2) os oficiais militares maiores de 21 anos;
 - 3) os bacharéis formados;
 - 4) os clérigos de ordens sacras;
 - 5) os criados de servir, em cuja classe não entram os guarda-livros;
 - 6) os primeiros caixeiros das casas de comércio;
 - 7) os criados de servir da casa imperial;
 - 8) os administradores das fazendas rurais e fábricas;
 - 9) os religiosos e quaisquer que vivam em comunidade claustral;
 - 10) os que não tiverem de renda líquida anual 100\$000 (cem mil réis) por bens de raiz, indústria, comércio ou emprego.

Por fim, de acordo com o art. 93, “os que não podem votar nas assembleias primárias de paróquia não podem ser membros, nem votar na nomeação de alguma autoridade eletiva nacional ou local”.

Em seu livro *O sistema eleitoral no Império*³, Francisco Belizário Soares de Souza traça um retrato fiel do que eram as eleições em seu tempo, no Império: “O invisível, ou fósforo representa um papel notável nas nossas eleições, e mais ainda nas grandes cidades do que nas freguesias rurais. Um bom fósforo, vota três, quatro, cinco e mais vezes, e em várias freguesias, quando são próximas. Os cabalistas sabem que F., qualificado, morreu, mudou de freguesia, está enfermo; em suma, não vem votar: o fósforo se apresenta. É mui vulgar que,

(3) SOUZA, Francisco Belizário Soares de. *O Sistema Eleitoral no Império*. Brasília, Senado Federal, 1979.

não acudindo à chamada um cidadão qualificado, não menos de dois fósforos se apresentem para substituí-lo; cada qual exhibe melhores provas de sua identidade, cada qual tem maior partido e vozeria para sustentá-lo em sua pretensão. Afinal, ume aceito. Muitas vezes, contra a expectativa dos cabalistas, apresenta-se a contestar a um fósforo o verdadeiro cidadão qualificado que, por isso mesmo que é o próprio, que é sincero e despido de embuste fica confundido pelo desplante e desfaçamento do seu contraditor, a quem tal desapontamento não desconcerta. O fósforo que se sai bem de um destes transes arriscado, adquire direito à paga dobrada. Estes fatos são rigorosa consequência do voto universal que temos”.

Sua conclusão: “Esta política de partidos oficiais se assenta no fato de serem as eleições produto meramente oficial. Os candidatos não se preocupam com os eleitores, mas com o governo, cujas boas graças solicitam e imploram. Ser candidato do governo é o anelo de todo indivíduo que almeja um assento no Parlamento; proclamar-se e ser reconhecido como tal, é o seu primeiro e principal cuidado. Ninguém se diz candidato dos eleitores, do comércio, da lavoura, desta ou daquela aspiração nacional; mas do governo”.

Rodrigo Rollemberg - Senador

Senado Federal, ala senador Filinto Müller, gabinete 05

Telefone.: 3303-6640

Fax.: 3303-6647

CEP: 70.165-900

E-mails: rodrigo@rollemberg.com.br ou

rollemberg@senador.gov.br

www.rollemberg.com.br

