



**UnB**

Universidade de Brasília (UnB)  
Instituto de Ciência Política  
Curso de Bacharelado em Ciência Política

Igor Feitosa Duarte

**O Sistema Eleitoral do Voto Único Não Transferível e a Reforma Política no Brasil: Uma  
análise comparada.**

Brasília

2018

Igor Feitosa Duarte

**O Sistema Eleitoral do Voto Único Não Transferível e a Reforma Política no Brasil: Uma análise comparada.**

Trabalho de conclusão de curso apresentado ao Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Ciência Política.

Orientador(a): Prof. Carlos Augusto Mello Machado

Brasília

2018

FD812s      Feitosa Duarte, Igor  
              O Sistema Eleitoral do Voto Único Não Transferível e a  
Reforma Política no Brasil: uma análise comparada / Igor  
Feitosa Duarte; orientador Carlos Augusto Mello Machado. --  
Brasília, 2018.  
68 p.

Monografia (Graduação - Ciência Política) -- Universidade  
de Brasília, 2018.

1. Reforma Política. 2. Sistema Eleitoral. 3. Voto Único  
Não Transferível. 4. Distritão. 5. Japão. I. Mello Machado,  
Carlos Augusto, orient. II. Título.

Para minha companheira de vida, Manuela Leite, por me inspirar e dar mais cor ao meu mundo cinza, pelo amor e apoio incondicional que foram essenciais para a conclusão exitosa desta turbulenta etapa.

Para meus filhos, Dante e Anita, que constantemente me desafiam e fazem de mim uma pessoa melhor.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço ao professor orientador Carlos Augusto Mello Machado, pela paciência, pela compreensão e pela excelente instrução que guiou os rumos da pesquisa desde o início.

Agradeço aos meus pais, Duarte e Keila, pelo respeito e pelas oportunidades, e aos meus irmãos, Ian e Ives, os quais, mesmo distantes, sempre se fazem presentes da melhor maneira possível.

Agradeço ainda aos queridos e inseparáveis amigos Lis, Mariana, Marcelo, Vinicius, Juliano, Flávio, Mayana, Antônio Marcos e André, que fizeram parte e contribuíram positivamente nesta esta jornada.

## RESUMO

Esta monografia objetiva uma reflexão sobre reforma política, compreendendo-se como tal o processo de modificação das regras que organizam e regem o sistema político. Dentro deste amplo espectro, esta pesquisa se volta especificamente para a reforma de sistemas eleitorais, tomando por objeto focal a análise do sistema de Voto Único Não Transferível (VUNT) nas discussões recentes de reforma política no Brasil, ocorridas nos anos de 2015 e 2017, quando o referido sistema ganhou destaque na arena política sob a alcunha de “Distritão”. Para tanto, o estudo parte de uma revisão de literatura sobre o Voto Único Não Transferível com o intuito de identificar os elementos técnicos que o individualizam e os possíveis efeitos que teoricamente se esperam do citado sistema. Posteriormente, dedica-se à análise, também por meio de revisão de literatura, da experiência concreta que Japão e Afeganistão tiveram com a aplicação do VUNT em seu sistema político. Busca-se entender quais foram as motivações para a adoção inicial de tal desenho institucional, os efeitos associados à sua aplicação, o motivo pelo qual foi discutida ou realizada reforma política para alterar o sistema de Voto Único Não Transferível e as consequências da mudança eventualmente realizada. Em seguida, o estudo é direcionado ao sistema político brasileiro, apresentando as características do sistema eleitoral proporcional vigente, o contexto em que surgiu o debate sobre a reforma política, as justificativas para a adoção do “Distritão” e as críticas direcionadas ao sistema proposto. Então, por meio de análise comparativa, o trabalho contesta as conclusões superficiais levantadas sobre o “Distritão” durante os debates ocorridos no trâmite da reforma política brasileira e elabora uma análise prognóstica dos possíveis efeitos da aplicação do Voto Único Não Transferível no Brasil. Por fim, a pesquisa mostra que reformas políticas são processos complexos. Comumente, encontram entraves para a sua concretização, por serem conduzidas pelos agentes que serão diretamente afetados por elas. Na esfera formal, a familiaridade com o *status quo* e a imprevisibilidade dos efeitos da mudança faz com que a reforma só seja possível a partir da confluência de diversos fatores que pressionem a ação da classe política. No âmbito material, uma reforma política que vise efetivamente corrigir falhas do sistema político exige um pensamento sistêmico para a alteração conjunta dos diferentes temas que afetam o jogo político.

**PALAVRAS-CHAVE:** Reforma Política. Sistema Eleitoral. Voto Único Não Transferível. “Distritão”. Japão. Afeganistão.

## ABSTRACT

This monograph aims to reflect on political reform, understood as the process of modification of the rules that organize and rule the political system. Within this broad theme, this research turns specifically into the reform of electoral systems, taking as main objective the analysis of the system of Single Non-Transferable Vote (SNTV) in the recent discussions of the political reform in Brazil, which took place in the years of 2015 and 2017, when the referred system, popularly known as “Distritão” (“Big District”), gained prominence in the political arena. In order to achieve this purpose, this study is based on a literature review about the Single Non-Transferable Vote intending to identify the technical elements that individualize it and the possible effects theoretically expected of the cited electoral system. Subsequently, this research analyzes the concrete experience that Japan and Afghanistan had with the application of SNTV in their political system, also through a literature review. It aims to understand the reasons for the initial adoption of such institutional design, the effects associated with its application, the reason for which a political reform was discussed or carried out to change SNTV and the consequences of the changes eventually made. Next, the study is directed to the Brazilian political system, introducing the features of the current proportional electoral system, the context in which the debate about political reform arose, the justifications for the adoption of the “Distritão” and the criticisms directed to the proposed system. Then, through comparative analysis, this study disputes the superficial conclusions on the “Distritão” during the debates that took place in the process of Brazilian political reform and elaborates a prognostic analysis of the possible effects of the application of the Single Non-Transferable Vote in Brazil. Finally, the research shows that political reforms are complex processes. Generally, they face obstacles to their achievement, since they are conducted by agents that will be directly affected by them. In the formal sphere, familiarity with the *status quo* and the unpredictability of the effects of change means that reform is only possible from the confluence of several factors that press the action of the political class. At the material level, a political reform aimed at effectively correcting failures of the political system requires a systemic thinking for the joint change of the different themes that affect the political game.

**KEYWORDS:** Political Reform. Electoral System. Single Non-Transferable Vote. “Distritão”. Japan. Afghanistan.

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>9</b>
<b>2</b>	<b>ASPECTOS TÉCNICOS E CARACTERIZAÇÃO DO VOTO ÚNICO NÃO TRANSFERÍVEL</b> .....	<b>14</b>
<b>3</b>	<b>O JAPÃO E O VOTO ÚNICO NÃO TRANSFERÍVEL</b> .....	<b>19</b>
3.1	O Voto Único Não Transferível na realidade Japonesa .....	19
3.2	Contexto histórico pré-reforma.....	21
3.3	A Reforma política.....	23
3.4	Causas da reforma política .....	25
3.5	Consequências da reforma.....	27
<b>4</b>	<b>O AFGANISTÃO E O VOTO ÚNICO NÃO TRANSFERÍVEL</b> .....	<b>33</b>
4.1	A Realidade da sociedade afgã e o estabelecimento da democracia.....	33
4.2	As causas da adoção do Voto Único Não Transferível .....	34
4.3	Os efeitos do Voto Único Não Transferível .....	35
4.4	Perspectivas de reforma política do sistema eleitoral afegão .....	40
<b>5</b>	<b>O SISTEMA ELEITORAL BRASILEIRO E AS DISCUSSÕES DE REFORMA POLÍTICA NO BRASIL</b> .....	<b>43</b>
5.1	Origens e críticas ao atual sistema eleitoral brasileiro.....	43
5.2	Os projetos de reforma política e o debate em torno do “Distritão” .....	45
5.3	O “Distritão”, suas características e seus possíveis efeitos em análise comparada ..	51
<b>6</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	<b>60</b>
	<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	<b>64</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A ideia de reforma política está profundamente ligada ao desenvolvimento do Estado democrático de direito moderno. Isto se dá tanto porque as instituições políticas possuem problemas e falhas que só são perceptíveis no decorrer do processo político, quanto porque a estrutura normativa e organizacional muitas vezes deixa de atender às expectativas de parcela dos agentes políticos ou do povo por eles representado. Em razão disso, sempre vem à tona a discussão sobre reformas políticas que impulsionem novos arranjos institucionais capazes de responder às demandas observadas (SOARES; RENNÓ, 2006, p. 10-11).

Neste contexto, um dos aspectos centrais tratados nos estudos e sempre objeto de propostas de reforma política como alvo de alteração institucional são os sistemas eleitorais, os quais têm sido tratados pela literatura como uma variável independente responsável por diversos efeitos na realidade política em que estão inseridos (NORRIS, 1995, p.3).

É de se observar, no entanto, que, uma vez estabelecidas as democracias liberais, existe uma tendência geral de manutenção das regras do jogo que permitiram a ascensão de uma classe política ao poder como forma de preservação do *status quo*. Assim, grandes mudanças são discutidas na arena política, mas apenas pequenas alterações pontuais são observadas sobre regras periféricas (NORRIS, 1995, p.3).

Uma explicação plausível para a durabilidade e a dificuldade de alteração das regras dos sistemas eleitorais está no fato de que sistemas eleitorais geralmente são tão ajustados à realidade nacional que refletem aspectos profundamente arraigados do caráter nacional e da vida política. Além disso, a resistência quanto à alteração do sistema eleitoral se mostra uma resposta racional dos agentes políticos ante a imprevisibilidade dos efeitos da alteração no sistema político como um todo. Os atores políticos, mesmo aqueles em desvantagem, tendem a se adaptar ao sistema vigente, elaborando estratégias para vencer ou minimizar suas perdas dentro dele, uma vez que as desvantagens causadas pelo sistema são conhecidas e podem ser contornadas. Familiaridade gera estabilidade, razão pela qual é melhor se adaptar ao arranjo institucional corrente do que arriscar no desconhecido. (DUNLEAVY; MARGETTS, 1995, p. 10-11).

Não bastasse o caráter racional de resistência às reformas e a imprevisibilidade de seus efeitos, há ainda o problema da dificuldade de construção de consenso normativo acerca de qual deve ser o melhor modelo de sistema eleitoral a ser aplicado para suplantá-lo.

regras até então vigentes. Isso porque os interessados nas mudanças institucionais, sejam eles da sociedade civil ou da classe política, se norteiam por diferentes valores e objetivos (como representatividade, governabilidade, responsividade, entre outros) na hora de defender um ou outro modelo (RENNÓ, 2008, p. 15-16).

Estas barreiras existentes para se realizar uma reforma política só podem ser transpostas a partir de uma conjunção de fatores de longo prazo com choques exógenos que pressionam os agentes políticos e criam uma janela de oportunidade para a viabilização de uma reforma institucional mais profunda (NORRIS, 1995, p.7).

Dentre os elementos de longo prazo a fomentar reformas políticas, pode-se destacar: mudanças significativas no sistema partidário estabelecido, seja pela fragmentação dos partidos dominantes, seja pela ascensão de partidos menores ou enfraquecimento de alianças partidárias; escândalos políticos que abalam paulatinamente a confiança da população no governo; e em alguns casos, o uso de instrumentos de participação popular direta que geram uma resposta contrária aos interesses dos agentes políticos no poder (NORRIS, 1995, p.7).

Já os choques exógenos remontam às peculiaridades da realidade do país em que o sistema político está inserido. Em alguns países que passaram por reformas radicais em seus sistemas eleitorais em 1993, como Japão, Nova Zelândia e Itália, por exemplo, verifica-se que a mudança foi levada a cabo, dentre outros aspectos, pela pressão exercida pelas mídias de massa na arena política e pela percepção de uma insatisfação crônica com a maneira com que o sistema político evoluiu e com a incapacidade de controle pelos cidadãos do comportamento dos agentes políticos (DUNLEAVY; MARGETTS, 1995, p. 11).

É de se ressaltar, no entanto, que mesmo com o surgimento de uma janela de oportunidade para a reforma política, esta ainda se dá dentro do sistema político e é realizada pelos agentes políticos que serão por ela diretamente afetados. Assim, o caráter multidimensional dos sistemas eleitorais, isto é, os múltiplos critérios simultâneos atrelados a este conceito (como o tamanho e a magnitude dos distritos, a quantidade de votos a ser dado por eleitor e o método de conversão dos votos em cadeiras), cria a possibilidade de consubstanciação pelas elites políticas de novos desenhos institucionais que minimizem suas perdas e permitam, ainda que sob outra roupagem, a sua continuidade no poder (DUNLEAVY; MARGETTS, 1995, p. 17-18).

Uma vez traçado este panorama, é de se observar que o Brasil não foge à regra no que diz respeito aos dilemas acima apontados. No último século, o Estado brasileiro passou por épocas turbulentas e alterações institucionais significativas, caminhando entre

regimes autoritários e períodos de democracia frágil até chegar ao Estado Democrático de Direito em vigor desde 1988. Entretanto, mesmo em meio a tantas instabilidades e modificações em diferentes características da estrutura organizacional do Estado, é de se destacar que o sistema eleitoral proporcional de lista aberta para eleição de membros da Câmara dos Deputados se manteve intocado desde 1945 (SOARES; RENNÓ, 2006, p. 10-11).

Esta volatilidade estrutural histórica associada à realidade brasileira de profunda desigualdade social só reforça o entendimento amplamente disseminado na sociedade de que os agentes políticos trabalham unicamente para si, que as instituições são falhas e devem ser objeto de reparo (RABAT, 2009, p. 4-5).

Assim sendo, apesar de não sofrer alterações, o modelo proporcional brasileiro foi alvo de várias propostas de alteração que visavam estabelecer as mais diversas fórmulas de sistemas eleitorais, passando por desenhos puramente majoritários e sistemas mistos. Segundo levantamento feito por Rocha e Silva (2015, p. 221-223), desde a promulgação da Constituição Federal de 1988 até o ano de 2010 foram apresentadas na Câmara dos Deputados 30 (trinta) Propostas de Emenda à Constituição (PECs) versando sobre alteração do sistema eleitoral nos moldes acima destacados. Ademais, em pesquisa realizada no sistema de buscas do sítio eletrônico da Câmara dos Deputados, constatou-se a existência de, pelo menos, mais três PECs propostas sobre o tema nos anos de 2013, 2015 e 2017<sup>1</sup>.

É de se ressaltar ainda que nenhuma das 33 (trinta e três) propostas submetidas ao crivo do parlamento foi aprovada e somente duas ainda estão em tramitação na câmara baixa<sup>2</sup>, o que demonstra na prática a dificuldade de se concretizar este tipo de reforma política.

Nos últimos anos, é possível destacar alguns fatores que alavancaram consideravelmente as discussões sobre reforma política no Brasil, especialmente após as jornadas de junho de 2013. Primeiramente, o contexto de paralisia do governo eleito em 2014 por ausência de sustentação política no parlamento, que culminou em uma ruptura democrática por meio de um golpe institucionalizado no ano de 2016.

<sup>1</sup> Utilizou-se para tal levantamento o sistema de busca avançado de proposições legislativas da Câmara dos Deputados, disponível no endereço: <<http://www.camara.leg.br/buscaProposicoesWeb/pesquisaAvancada>>. Acesso em 16.08.2018.

<sup>2</sup> A PEC 456/2010 propõe o estabelecimento de um sistema legislativo unicameral em que todas as vagas do parlamento são definidas por meio do sistema proporcional atualmente vigente, a qual, em que pese seja considerada em tramitação, desde a sua proposição a referida PEC só foi recebida e não teve nenhuma movimentação relevante. Já a PEC 327/2017 estabelece o sistema majoritário nas eleições para a Câmara dos Deputados e igualmente não tem conseguido apoio político suficiente para impulsionar sua tramitação. Para mais informações, vide <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=466264>> e <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2140002>>, respectivamente. Acesso em 16.08.2018.

Além disso, tem-se a quase permanente crise política decorrente da percepção de uma corrupção endêmica que toma a máquina pública brasileira de assalto, formada em grande medida pela cobertura de escândalos de corrupção realizada diuturnamente pelos meios de comunicação de massa (RENNÓ, 2008, p. 24-25).

Neste cenário, ganharam grande destaque, graças ao poder de agenda dos políticos interessados, propostas de reforma política para substituir o atual sistema eleitoral proporcional (usado nas eleições para as cadeiras da Câmara dos Deputados e dos legislativos estadual e municipal) pelo sistema eleitoral majoritário de Voto Único Não Transferível (VUNT), o qual ficou vulgarmente conhecido como “Distritão”.

Tal modelo, apresentado como “a pior reforma política possível” (BETIM, 2017) ou como um “retrocesso institucional” (ABCP, 2015), é atualmente utilizado em dois países com pouca tradição democrática, Afeganistão e Jordânia, e duas pequenas ilhas no pacífico, Vanuatu e Pitcairn, mas já foi utilizado durante um longo período no Japão (1900-1994) e em Taiwan (1935-2005) (LIN, 2006, p. 121; 123; 130).

O presente trabalho monográfico se debruça sobre o estudo da reforma política específica de sistemas eleitorais e tem por objeto focal a análise do Voto Único Não Transferível a partir de uma perspectiva comparada.

No primeiro capítulo, abordaremos os aspectos técnicos que caracterizam e individualizam o Voto Único Não Transferível, bem como o debate teórico em torno de seus possíveis efeitos.

Nos capítulos seguintes, será apresentada a experiência internacional de dois países com o Voto Único Não Transferível a partir de uma revisão de literatura. No segundo capítulo, explorar-se-á a experiência japonesa com o referido sistema para observar como e quando foi instituído, os efeitos decorrentes de sua utilização, as razões que levaram o país a reformar seu sistema eleitoral e quais as consequências observadas após a reforma política ocorrida em 1993.

No terceiro capítulo, buscamos analisar a experiência do Afeganistão, que tem o Voto Único Não Transferível como sistema eleitoral atualmente vigente, com o intuito de observar as razões de sua implantação, os resultados atingidos com o sistema eleitoral e as motivações para a discussão de uma reforma política que estão em andamento no país.

No quarto capítulo, analisar-se-á as duas propostas de reforma política no Brasil que buscaram instituir o Voto Único Não Transferível como método de preenchimento das cadeiras do parlamento federal, analisando o tramite do processo legislativo, as suas características, as motivações pelas quais estavam sendo propostas para ao fim levantar

críticas em torno das conclusões elaboradas tanto entre os apoiadores quanto entre os detratores do sistema, valendo-se em análise comparativa da vivência dos dois países avaliados nos capítulos anteriores.

Em conclusão, com base neste arcabouço, buscamos elaborar uma reflexão sobre os problemas e as dificuldades que permeiam um processo tão importante quanto o de reforma das instituições políticas, levando em conta os aspectos formais e os aspectos materiais.

## 2 ASPECTOS TÉCNICOS E CARACTERIZAÇÃO DO VOTO ÚNICO NÃO TRANSFERÍVEL

O sistema eleitoral do Voto Único Não Transferível (VUNT), conhecido internacionalmente como *Single Non-Transferable Vote*, é um sistema de características peculiares. A literatura aponta que os primeiros registros de criação, modulação e aplicação de tal fórmula eleitoral em eleições parlamentares advém do início do século XX no Japão, onde a lei eleitoral estabelecida em 1900 determinava que o país seria dividido em distritos plurinominais de grande magnitude, em que cada distrito elegeria entre um e treze deputados, e que cada eleitor tinha direito a um único voto em um candidato (WOODALL, 1999, p. 26).

Dentro deste registro primevo estão os elementos centrais de configuração do V.U.N.T: as circunscrições eleitorais elegem dois ou mais representantes; os eleitores possuem apenas um voto dado diretamente a um candidato, o qual em nenhuma hipótese é transferido para o partido ou outro candidato; são eleitos aqueles que atingem o maior número de votos dentre os concorrentes (maioria relativa), de acordo com o número de cadeiras em disputa, independentemente dos votos obtidos pelo partido, sendo os demais votos desprezados (REYNOLDS, et. al., 2005, p. 113).

Na Ciência Política, os diferentes conjuntos de regras que regem a conversão de votos em cadeiras parlamentares tradicionalmente são enquadrados em dois grandes tipos essenciais: sistemas de eleição majoritária e sistemas de eleição proporcional. Enquanto os modelos eleitorais fundados no princípio majoritário são marcados pela seleção daqueles que obtém uma maioria de votos, os modelos eleitorais fundados no princípio proporcional são caracterizados pela distribuição de cadeiras em disputa, na medida do possível, na proporção de votos obtidos por um partido ou grupo político (NOHLEN, 1981, p. 78-79;94).

É neste contexto que se sobressai o caráter peculiar do sistema de Voto Único Não Transferível, pois, apesar de conter uma fórmula eminentemente majoritária em que são eleitos aqueles que registram a maior quantidade de votos, desprezando-se os demais votos, as consequências do sistema não necessariamente obedecem ao princípio de representação majoritário de formação de maiorias e exclusão de minorias.

Em razão disso, a literatura diverge quanto à classificação do sistema V.U.N.T e quanto aos possíveis efeitos que sua aplicação teria na ordem política. Em sua análise dos diferentes sistemas eleitorais implantados em países de todo o globo, Dieter Nohlen (1981, p. 304-308) considera, ao discorrer sobre a experiência eleitoral japonesa, que o Voto Único Não Transferível seria uma espécie de “sistema eleitoral que constitui (ou fomenta) maiorias”,

sendo esta categoria marcada por mesclar elementos característicos do princípio majoritário e do princípio proporcional, formando um sistema atípico.

Na visão de Nohlen, (1981, p. 312-314) o uso do Voto Único Não Transferível desconfigura o princípio majoritário de decisão ao possibilitar que os mais diversos partidos consigam pelo menos uma cadeira nas circunscrições plurinominais que disputam. Por outro lado, no caso japonês, a adoção, a partir de 1925 até a reforma política de 1993, de circunscrições eleitorais de média magnitude (com variação entre três e cinco cadeiras em disputa por distrito) favoreceu a formação de maiorias durante todo o período observado e até a predominância de um único partido no poder por um longo período.

Andrew Reynolds *et. al.* (2005, p. 112-113)<sup>3</sup> defendem que o VUNT é um sistema que não se encaixa nas categorias tradicionais de sistemas majoritários, proporcionais e mistos, sendo um método de conversão de votos em cadeiras que fica em um meio termo entre a proporcionalidade e os efeitos majoritários.

Em outra linha, José Antônio Giusti Tavares (1994, p. 67-70; 89-91) enquadra o Voto Único Não Transferível como sistema “semiproporcional”, por se tratar de um sistema que tem forma majoritária, mas que favorece cada vez mais a representação de partidos minoritários na medida em que aumenta a magnitude dos distritos em disputa, aproximando as consequências eleitorais da lógica proporcional.

Já Taagepera e Shuggart (1989, *apud* COX, 1996, p. 740-746) indicam que o Voto Único Não Transferível seria um sistema “superproporcional”, uma vez que concede vantagens efetivas para partidos pequenos obterem resultados positivos nas eleições em detrimento dos grandes partidos, os quais enfrentam a dificuldade de racionalizar a quantidade de candidatos e a distribuição de votos dentro dos distritos.

Por fim, em contraposição à construção teórica anterior, Gary W. Cox (1996, p. 742-751) encampa o argumento de que o VUNT se caracteriza como um sistema “subproporcional”, dado que beneficia os grandes partidos que exercem o governo. A ideia é que os grandes partidos que estão no poder podem se valer da máquina pública para alavancar projetos e barganhar benefícios diversos que favoreçam seus candidatos, de tal modo que estes benefícios se sobrepõem às desvantagens anteriormente apresentadas, associadas ao tamanho dos partidos.

<sup>3</sup> Trata-se de uma obra coletiva publicada pela organização intergovernamental *International Institute for Democracy and Electoral Assistance* e que leva o seu nome no título. No entanto, as notas iniciais indicam que a obra não necessariamente reflete as visões da referida organização.

A análise de toda a literatura acima apresentada, a qual foi toda elaborada com base principalmente na experiência de aplicação do VUNT no Japão e em países asiáticos de modelo próximo, permite traçar um panorama sobre o sistema eleitoral com seus possíveis e variados efeitos.

Primeiramente, é importante destacar que neste trabalho acadêmico considero que o elemento essencial para a classificação de um sistema eleitoral em majoritário ou proporcional não é o procedimento aplicado, mas sim a consequência concreta e previsível do sistema no que diz respeito à relação entre votos e assentos obtidos. Nesse sentido, mesmo sistemas em que os assentos são distribuídos proporcionalmente aos votos obtidos podem ser classificados como sistemas eleitorais majoritários (NOHLEN, 1981, p. 304-305). Assim sendo, a depender de seu desenho institucional, o Voto Único Não Transferível pode ser enquadrado tanto como um sistema majoritário quanto como um sistema proporcional.

Com efeito, o elemento de proporcionalidade do VUNT decorre do fato de que a estrutura do sistema traz facilidades para que partidos pequenos elejam representantes. Isso porque os grandes partidos enfrentam dois desafios no processo eleitoral que tendem a prejudicar seu desempenho nos distritos plurinominais com voto único.

O primeiro desafio está relacionado à quantidade de candidatos a serem indicados em cada circunscrição eleitoral, tendo em vista que os grandes partidos precisam conhecer sua base de apoio e tentar prever a quantidade de votos que podem obter na eleição em cada distrito para otimizar suas candidaturas. Se lançar candidatos em excesso, o partido pode ter seus votos dispersos entre os diversos candidatos e com isso perder assentos no parlamento ao não figurar entre os concorrentes mais votados do distrito. Por outro lado, se o partido lança poucos candidatos, a concentração de votos em um único candidato pode ocasionar um desperdício de votos que poderiam ser dados a outros candidatos para alcançar mais cadeiras (TAVARES, 1994, p. 89-90).

Já o segundo desafio reside na dificuldade que os grandes partidos enfrentam em direcionar seu eleitorado para dividir seus votos entre os seus postulantes de modo a conseguir otimizar o resultado e atingir o maior número possível de membros eleitos. A título de exemplo, em um distrito com cinco cadeiras em disputa, onde um grande partido tem capacidade para eleger três candidatos, em tese, seria necessário um grande esforço para organizar e instruir seu eleitorado de modo que os votos sejam igualmente distribuídos entre os três candidatos (COX, 1996, p. 741-742).

Os partidos pequenos, em perspectiva contrária, praticamente não teriam essas dificuldades de indicação de candidatos e distribuição de votos, pois nas circunscrições

eleitorais em que tiverem apoio, há uma tendência de concentração de esforços para alcançar somente um candidato à disputa para obter o melhor resultado. Por outro lado, em distritos de baixa magnitude dificilmente este apoio é insuficiente para alcançar um resultado eleitoral positivo, o que torna possível uma ampliação do número de assentos esperados pelos grandes partidos e acaba por permitir a formação de maiorias no parlamento (REYNOLDS, et. al., 2005, p. 113-115).

Não bastasse isso, o Voto Único Não Transferível associado a distritos com poucas cadeiras em disputa também gera benefícios aos grandes partidos que estão no governo e tem a capacidade que os partidos menores e a oposição não tem de promover vantagens particulares advindas do uso da máquina pública aos seus candidatos, elemento que também auxilia na formação e manutenção de maiorias no parlamento (COX, 1996, p. 741-744).

Nesse sentido, é de se observar que o sistema VUNT tem na sua característica principal, o voto único em distritos multinominais, um elemento forte de proporcionalidade, mas o elemento sensível para a definição de seus efeitos e, conseqüentemente, de seu enquadramento teórico é a magnitude dos distritos, visto que em realidades onde o desenho institucional é composto por distritos com um número baixo de cadeiras em disputa, há uma inclinação de que o sistema seja considerado majoritário.

Em contrapartida, em contextos onde os colégios eleitorais possuem um grande número de cadeiras em disputa, a predisposição natural do sistema é de um efeito proporcional, com acesso à representação para as mais diversas forças políticas que participam da disputa.

Para além dos efeitos majoritários ou de proporcionalidade já verificados, outras conseqüências podem ser atribuídas à aplicação do sistema de Voto Único Não Transferível. Inicialmente, constata-se que o sistema leva a um enfraquecimento das estruturas partidárias, principalmente por fomentar a disputa interna por votos entre os candidatos de um mesmo partido, o que pode gerar tanto a faccionalização no interior dos partidos quanto à fragmentação do sistema partidário (REYNOLDS, et. al., 2005, p. 113-115).

Ou seja, no contexto da disputa eleitoral, os concorrentes tendem a buscar a maximização de seus resultados, de modo que há pouco incentivo para a criação de alianças políticas, distribuição de votos entre aliados e desenvolvimento de partidos estáveis (REYNOLDS, et. al., 2005, p. 113; 117).

Como consecução direta deste efeito, observa-se também que o VUNT pode gerar eleições mais caras, dada a competição praticamente generalizada entre os concorrentes

intra e interpartidária, e personalistas, onde costumam se beneficiar as figuras regionalmente mais influentes e conhecidas, independentemente de seu projeto político (GROFMAN, et. al., 1999, p. 14-15).

Por fim, é de se destacar que o Voto Único Não Transferível é um sistema que tende a ser de fácil compreensão e operacionalização, dada a simplicidade da regra de decisão. Assim, a obtenção de efeitos proporcionais sem a necessidade de fórmulas complexas que dificultem a percepção lógica do resultado pela população acaba por ser um atrativo na opção pela utilização de tal sistema eleitoral (REYNOLDS, et. al., 2005, p. 113).

Acima foram delineadas as principais características e efeitos associados ao VUNT. No entanto, como a maior parte das observações foram construídas com base no caso japonês, ressalta-se que a aplicação prática do referido sistema eleitoral em diferentes países permitiu a verificação de outros efeitos diversos que estão ligados ao contexto de funcionamento de cada sistema político em específico, razão pela qual nos próximos capítulos será analisado o funcionamento empírico deste desenho institucional eleitoral em dois países distintos.

### 3 O JAPÃO E O VOTO ÚNICO NÃO TRANSFERÍVEL

#### 3.1 O Voto Único Não Transferível na realidade Japonesa

O sistema eleitoral Voto Único Não Transferível (VUNT) está intrinsecamente ligado à história política do Japão moderno. Introduzido pela primeira vez na legislação eleitoral japonesa em 1900, pouco mais de uma década após a criação do parlamento com a primeira Constituição japonesa, a Constituição Imperial Meiji (1889), o sistema de Voto Único Não Transferível passou a ser usado de forma massiva em todas as instâncias representativas submetidas a processos eleitorais (WADA, 1996, p. 3-5).

Com a Constituição Imperial Meiji, o Estado japonês tomou a forma de uma monarquia parlamentarista. O poder emanava do imperador e a estrutura de governo foi formada majoritariamente por aristocratas e antigos senhores feudais (*hambatsu*) que apoiaram a restauração Meiji em 1868, movimento que pôs fim ao Shogunato Tokugawa e ao regime feudal até então existente (SIMS, 2001, p. 38-39). Ademais, o imperador tinha a prerrogativa de indicar o Primeiro-Ministro, o qual geralmente fazia parte das classes retrocitadas (WADA, 1996, p. 3).

Esta inserção de determinados grupos privilegiados por toda a máquina estatal não só gerou um grupo de burocratas com grande poder de influência nas ações governamentais como também estabeleceu no poder uma oligarquia de antigos senhores feudais que perdurou por anos no Japão (WADA, 1996, p. 3-5).

Já no âmbito legislativo, a Dieta<sup>4</sup> era bicameral, mas somente os membros da Câmara Baixa (House of Representatives) eram eleitos. A Câmara Alta (House of Peers) era composta por nobres, membros da família imperial, e uma seleção dos maiores pagadores de impostos em cada prefeitura (SIMS, 2001, p. 67-68).

O sistema eleitoral inicialmente adotado na Constituição para a seleção de membros da Câmara Baixa era majoritário misto, sendo que 214 (duzentos e quatorze) parlamentares eleitos em distritos uninominais e 86 parlamentares eleitos em 43 distritos binominais com voto múltiplo, isto é, cada eleitor dá a quantidade de votos equivalente ao número de cadeiras em disputa (no caso em tela, dois votos) (WADA, 1996, p. 3-5). Além disso, o direito de votar e ser votado era restrito àqueles que pagassem pelo menos 15 yenes em impostos federais por ano (SIMS, 2001, p. 68).

<sup>4</sup> Denominação do parlamento na realidade japonesa.

O sistema então instalado adveio não só da experiência ocidental observada durante a abertura e modernização do Japão no período, mas também em razão da tradição interna, pois as assembleias e prefeituras locais já adotavam o sistema de voto múltiplo antes da Constituição Meiji (WADA, 1996, p. 4).

O primeiro escrutínio nacional é marcado pela disputa de muitos partidos e pela força do personalismo dos candidatos os quais, em sua maioria tinham pouca ou nenhuma experiência política institucional. O resultado levou à formação de uma maioria de oposição ao governo, notadamente no que diz respeito à questão financeiro-orçamentária (SIMS, 2001, p. 70-73).

Isto significa dizer que enquanto o governo tinha a intenção de aumentar o orçamento para investir, precipuamente, no setor militar, a maioria da Dieta defendia medidas redução de impostos, embate que durou por vários anos (WADA, 1996, p. 4).

É neste cenário que surge a ideia de implantar o Voto Único Não Transferível. Segundo Junishiro Wada (1996, p. 4-7), os burocratas e oligarcas que controlavam o governo, preocupados com a profissionalização política e com o conseqüente desenvolvimento de grandes partidos que pudessem prejudicar seus interesses, buscaram no VUNT um sistema eleitoral que intensificasse a disputa entre partidos, de tal modo que, com partidos fracos, a burocracia teria mais poder que a classe política.

Neste contexto, a emenda à lei eleitoral do Voto Único Não Transferível foi proposta por parlamentares governistas e a existência de diversos temas centrais em discussão à época, associada à grande fragmentação partidária na Dieta e à inexperiente organização partidária fez com que fosse aprovada sem grande discussão em 1900 (WADA, 1996, p. 4-5).

Desde então, o Voto Único Não Transferível se tornou o sistema eleitoral típico do Japão. Até a Segunda Guerra Mundial foram feitas alterações pontuais no sistema eleitoral, mas tão somente no que diz respeito à restrição do sufrágio, bem como ao desenho e a magnitude dos distritos eleitorais, sendo esta última usada como mecanismo para manutenção no poder pelos políticos (HIZEN, 2004, p. 2).

Durante a ocupação do Japão pelas forças aliadas vencedoras da Segunda Guerra Mundial, em 1946, foi realizada uma eleição em que o VUNT foi substituído por um sistema de voto múltiplo restrito<sup>5</sup> em distritos multinominais, mas logo no ano seguinte, em 1947, o sistema de Voto Único Não Transferível com distritos de médio porte (com eleição de

<sup>5</sup> Neste sistema o eleitor tem voto múltiplo, mas em quantidade inferior ao número de cadeiras em disputa em cada distrito.

três a cinco membros) foi restabelecido e assim mantido até a reforma política de 1996, alvo da presente análise (HIZEN, 2004, p. 2-3).

### **3.2 Contexto histórico pré-reforma**

O cenário político anterior à reforma política japonesa é conhecido como a Era de domínio do *Liberal Democratic Party* (LDP), partido político que ficou por cerca de quatro décadas no poder (de 1955 a 1993). Tudo tem início quando o LDP ganha as eleições em 1955 com o Primeiro Ministro Hatoyama, que vê sua popularidade crescer vertiginosamente em razão de sua política contrária às reformas promovidas pela Ocupação americana no pós-Segunda Guerra (SIMS, 2001, p. 274-276).

Antes desse processo eleitoral, observa-se um contexto de fusões partidárias. De um lado, uma preocupação dos dois partidos socialistas (um com orientações de centro-esquerda e outro com orientação marxista-leninista) com a intenção política de Hatoyama de militarização e centralização do Estado, faz com que estes partidos se unifiquem em um único. Do outro lado, também há um movimento de união, de modo que os partidos liberais e conservadores, depois de um duro processo de negociação envolvendo líderes rivais, se fundem para formar o LDP e ganhar maioria com larga vantagem no parlamento (SIMS, 2001, p. 274-276).

Logo nos primeiros anos do LDP há um movimento de busca de unificação em termos de diretrizes e atuação em seu interior, que até então era dividido em facções que participaram do processo de fusão e fundação do partido. Este movimento não gerou grandes frutos, uma vez que estas facções possuíam grande autonomia em razão do financiamento empresarial direcionado aos líderes de cada facção (SIMS, 2001, p. 279-281).

O predomínio do *Liberal Democratic Party* neste longo período se deu graças à distribuição injusta dos distritos eleitorais, a ausência de controles para o financiamento privado em campanhas eleitorais, o predomínio de formas de clientelismo e a sobre-representação parlamentar (AGUIRRE, 2001, p. 26).

A distribuição injusta dos distritos eleitorais se traduz no fato de que os distritos eleitorais que vigoraram até 1994 foram criados no contexto pós-Segunda Guerra Mundial, o que provocou graves distorções na representação com o passar do tempo. Isso porque houve aumento demográfico em certos distritos, proveniente da expansão econômica e industrial do país, resultando na sobre-representação dos distritos rurais, onde o LDP tinha tradições eleitorais (AGUIRRE, 2001, p. 26-27).

Assim, grandes centros urbanos como Kobe, Osaka e Yokohama tinham números relativamente pequenos de representantes na Dieta, enquanto zonas rurais, que tinham perdido grandes números de habitantes devido ao crescimento acelerado do país, contavam com representação desproporcional (AGUIRRE, 2001, p. 26-27).

Em que pese tenha sido estabelecido na lei eleitoral de 1947 que a estrutura dos distritos deveria ser revista depois de cada censo realizado no país, o que ocorria a cada cinco anos, o parlamento se recusou a dar efetividade a tal regra. Com o crescimento constante da disparidade na representação, a questão foi judicializada em diversas oportunidades, mas a leniência da Suprema Corte japonesa, cujos membros foram todos selecionados pelo governo do LDP, fez com que apenas três revisões nas estruturas dos distritos fossem levadas a cabo<sup>6</sup>, mas nenhuma com grande impacto no problema da sobrerrepresentação (WADA, 1996, p. 8-9).

Além disso, o clientelismo esteve presente na vida política japonesa como uma característica fundamental, por meio da concessão de presentes, gestão de obras e, inclusive, compra de votos. No Japão, os dois primeiros elementos clientelistas possuíam certa permissividade, o que dificultava a investigação e punição das práticas, enquanto a compra de votos é proibida por lei e pode levar à perda do mandato do agente político infrator (AGUIRRE, 2001, p. 27-28).

O longo período de hegemonia do *Liberal Democratic Party* é marcado por altos e baixos e situações em que foram deflagradas algumas tentativas de reformas no sistema político, fiscal e econômico, a maioria sem grande efetividade, por motivos diversos como escândalos de corrupção, crises econômicas, ações reacionárias de grupos capitalistas influentes no país, e até rachas entre as facções internas do partido (SIMS, 2001, p. 277-279; 303-308).

O primeiro grande debate sobre reforma se deu em 1954 em resposta ao *Shipbuilding Scandal*<sup>7</sup>, quando a gestão de Hatoyama propôs um sistema eleitoral majoritário de distritos uninominais visando reduzir o custo da eleição, implementando assim, algo semelhante ao sistema bipartidário britânico. Tal proposta chegou a receber apoio dos socialistas que queriam tornar-se uma terceira via, porém estes mudaram de estratégia e

<sup>6</sup> Em 1964 a primeira revisão acrescentou 19 cadeiras ao parlamento. Em 1975, a segunda revisão acrescentou 20 cadeiras ao parlamento. Em 1986, a terceira revisão fez um rebalanceamento, retirando cadeiras de sete distritos e acrescentando cadeiras em oito distritos.

<sup>7</sup> Um dos maiores escândalos de corrupção no Japão à época, o Shipbuilding Scandal consistiu no suborno de políticos e burocratas por empresas de construção naval para a criação e aprovação de leis que beneficiassem tal setor do mercado. A descoberta do esquema de corrupção levou à prisão de diversos políticos e empresários, bem como à dissolução do gabinete do Primeiro Ministro Yoshida em 1954 (JOHNSON, 1997).

deixaram de apoiar a proposta logo mais encerrando a janela de oportunidade (REED, 1999, p. 182-183).

Outro momento de discussão acerca de reforma política foi quando a gestão Tanaka de 1972, visando estender o poder do *Liberal Democratic Party* que vinha perdendo votos, ajudou a criar uma agenda de reforma com o intuito de modificar o sistema do Voto Único Não Transferível. O principal ponto desse debate foi a conclusão de que sistemas puramente majoritários ou proporcionais eram inviáveis (REED, 1999, p.182-183).

Para além destas tentativas frustradas de reforma política, em 1982 uma alteração no processo eleitoral tornou a eleição de parte da Câmara Alta (cem cadeiras) regida pelo sistema proporcional de lista fechada em um distrito nacional, criando um sistema misto (SIMS, 2001, p. 315-317; 320).

O declínio do LDP começa no final dos anos 1980 e início dos anos 1990 com a descoberta de mais um esquema de corrupção que envolve grande quantidade de membros do partido, incluindo alguns dos principais líderes das facções internas, relacionado ao financiamento privado de candidatos em troca de benefícios para as empresas envolvidas. Associado a isso, uma forte crise econômica e o envolvimento Japão na Guerra do Golfo estabelece um contexto em que resta insustentável a manutenção do partido no poder. Assim, em 1993, após mais um grande caso de corrupção, o LDP perde o controle do governo nas eleições (SIMS, 2001, p. 328-336).

Richard Sims (2001, p. 337-343) aponta que o longo período de manutenção do LDP no poder se dá graças à grande capacidade das lideranças internas do partido de angariar fundos no meio empresarial; às políticas de *welfare state* que geraram grande apoio popular principalmente da classe média; à sua postura de consenso em relação aos demais partidos que eram politicamente fracos sozinhos; à ausência de uma oposição forte; ao afastamento de temas controversos; e à eficiência do governo durante sua manutenção no poder de modo a trazer estabilidade para o país.

### **3.3 A Reforma política**

O antigo sistema eleitoral do Japão vigente até o início da década de 1990 era o de “voto único intransferível, em circunscrições de representação múltipla” (AGUIRRE, 2001, p. 25), sistema majoritário de lista aberta que separava o país em 129 distritos eleitorais, sendo que cada um desses distritos elegia entre um e seis representantes para a Câmara baixa (COX, 2005, p. 114).

Os partidos políticos apresentavam aos eleitores uma lista com os seus candidatos na qual os eleitores tinham que votar somente em um, resultando na eleição dos candidatos mais votados compatível com o limite de cada distrito. Os membros da Câmara Alta eram eleitos através do mesmo método, mas divergia no fato de serem candidatos nacionais, não em distritos (AGUIRRE, 2001, p. 25-26).

Tal sistema eleitoral apresentava um sério problema relacionado à representação política, na medida em que muitos candidatos que conseguiam uma votação significativa sem figurar entre o limite de cadeiras do distrito, acabavam vendo os votos sendo desprezados sem nenhum tipo de mecanismo de aproveitamento dos votos. Assim, no cenário japonês, os partidos precisavam apresentar diversos candidatos para os diferentes distritos, e ainda assim estabelecer mecanismos para que um ou alguns seus candidatos atingissem o limite do número de votos necessários à conquista de uma cadeira no parlamento (COX, 2005, p. 114).

Nesse sentido, o *Liberal Democratic Party* conseguiu chegar ao poder com políticas direcionadas a setores específicos do eleitorado e por meio de ações clientelistas. Após a chegada no poder, o LDP se valeu do uso da máquina pública para se manter no poder e evitar a ascensão de novos atores políticos (COX, 2005, p. 114).

Por outro lado, a experiência japonesa mostra que o sistema do Voto Único Não Transferível favorecia a sobrevivência de pequenos partidos que se concentravam esforços em determinados distritos que lhes eram favoráveis para conseguir representação na Dieta (HIZEN, 2004, p. 2-3).

Assim 1993, em que pese a preferência nacional em voga à época pelo desenho de um sistema eleitoral que favorecesse o estabelecimento de um bipartidarismo com alternância de poder como se observava nos Estados Unidos, a pressão dos partidos políticos menores que compunham a coalizão de governo decorrente do receio de perda de espaço na política, acabou por proporcionar a gestação e aprovação de um sistema eleitoral misto (COX, 2005, p. 114-115).

Desta forma, após a reforma eleitoral de 1994, o sistema de “voto único intransferível, em circunscrições de representação múltipla” foi substituído pelo sistema misto em eleições para ambas as Câmaras da Dieta (AGUIRRE, 2001, p. 26). Das 500 cadeiras da Câmara baixa, 300 se elegem por maioria relativa em cada distrito uninominal (sistema eleitoral conhecido como *First Past The Post*) e 200 utilizam uma fórmula proporcional de eleição (COX, 2005, p. 115).

Desse modo, na fórmula proporcional o país é dividido em onze circunscrições plurinominais regionais para efeitos proporcionais, sendo que cada distrito elegia entre sete e 33 cadeiras a depender do tamanho (COX, 2005, p. 115), com mandatos de duração de quatro anos sem que seja possível a reeleição, o que faz que com que ela se renove totalmente a cada eleição (AGUIRRE, 2001, p. 26).

Assim, o eleitor dá dois votos que são distintos e não se somam no espectro regional: um voto no candidato de seu distrito local para os candidatos eleitos pelo sistema majoritário e outro em uma lista partidária de sua grande circunscrição para os candidatos eleitos em sistema proporcional (CASTRO, 2007).

Outra peculiaridade do sistema misto japonês é que os candidatos que concorrem no âmbito distrital também podem concorrer no âmbito regional simultaneamente e ocupar posições iguais a de outros candidatos na lista fechada, sendo que se o candidato é eleito na esfera distrital, tem o seu nome retirado da lista para dar lugar a outro candidato do partido (COX, 2005, p. 115).

O sistema misto também foi adotado na Câmara alta, onde 24 deles são eleitos em distritos uninominais com voto majoritário, 100 por meio de um mecanismo proporcional que considera o país uma só circunscrição plurinomial e 126 mediante o voto único intransferível em distritos de representação múltipla. Os mandatos dos 250 conselheiros duram seis anos, com eleições a cada três anos (AGUIRRE, 2001, p. 26).

A justificativa para o estabelecimento deste sistema misto em que se dá mais destaque à eleição de cadeiras pelo sistema majoritário foi defendida em razão à forte crença na Lei de Duverger de que esse destaque favoreceria o bipartidarismo e a associação de pequenos partidos aos principais (MISHIMA, 2005, p. 49).

Além disso, a reforma traduzia uma tentativa de reduzir a competição interna dos partidos e, conseqüentemente reduzir os custos das eleições, de modo a evitar grandes casos de corrupção como os observados no passado recente do LDP; de acabar com o cenário de personalismo eleitoral a até então vigente pelo estímulo ao voto de acordo com as bases e as políticas defendidas pelos partidos; e de com isso facilitar a aprovação de medidas vistas como impopulares, principalmente na seara econômica (SIMS, 2001, p. 346).

Estas foram as principais mudanças produzidas no sistema eleitoral pela reforma política japonesa.

### **3.4 Causas da reforma política**

Entre as causas que possibilitaram a reforma no Japão pode-se destacar o fracasso de seu sistema político anterior em razão de altos níveis de insatisfação pública com políticos, estimulado principalmente pela mídia japonesa, além de mudanças na política internacional e crises econômicas. Esse contexto foi agravado pelos escândalos de corrupção, pelas críticas quanto às atividades de angariação de fundos na política, a falta de transparência, juntamente com a ausência de alternância de partidos no governo. E esses problemas foram diagnosticados entre os políticos como diretamente associados ao sistema eleitoral, o que explica o direcionamento temático da reforma (SAKAMOTO, 1999).

Segundo Steven Reed (1999, p. 180), ao contrário das tentativas anteriores de alteração institucional, a reforma política de 1993 só foi possível graças a choques exógenos, à incerteza e a erros de cálculo dos políticos responsáveis pelo processo.

Ocorreram vários choques exógenos motivados por grandes escândalos de corrupção no Japão, como os sucessivos casos pós-Segunda Guerra Mundial. Ainda, estão nos casos iniciados em 1989 com o *Recruit Scandal*<sup>8</sup>, que se desdobraram até as eleições de 1993, a quebra da percepção de que a retirada de alguns membros desonestos do poder resolveria o panorama crítico, de tal forma que a população passou a entender a corrupção como endêmica (Sherman, 1989 apud Reed, 1999, p. 180-181).

Neste cenário, construiu-se um clima de incerteza e novos partidos surgiram, alguns formados por facções dissidentes do próprio LDP como forma de se desvincular da imagem negativa do antigo partido, como é o caso dos partidos *Japan New Party* e *New Harbinger Party*, o que é muito relevante em um contexto de agendamento de reforma. Após a eleição de 1993, oito partidos formaram uma coalizão para obter a maioria na Dieta que possibilitasse a formação de um governo e a consequente a reforma política. (REED, 1999, p.180-181).

Assim, resta claro que a insatisfação popular com o sistema político, manifestado nos resultados eleitorais em 1993 com o um favorecimento a partidos novos, foi um dos elementos propulsores para a reforma política. Por outro lado, já havia também dentre a classe política uma percepção da necessidade de modificação do sistema eleitoral tanto para

<sup>8</sup> Grande escândalo de corrupção em que se descobriu que uma empresa de recursos humanos chamada Recruit, em troca de favores políticos, repassou ações de uma empresa subsidiária sua chamada "Cosmos" para políticos e burocratas de alto escalão pouco tempo antes da abertura de capital da referida subsidiária, gerando um lucro enorme para os agentes públicos envolvidos. Tal crime é tipificado no Brasil e em várias outros países, incluindo o Japão, como insider trading, que consiste no uso de informações privilegiadas, não públicas, para obtenção de vantagens no mercado (HOOVER, 2011, p.257).

inviabilizar o domínio de um único partido como observado no passado recente, quanto para reduzir o elevado custo das campanhas associado ao VUNT (REED, 1999, p.182-184 e 186).

Isso resta claro ao se observar que o delineamento da reforma não se deu a partir de grandes discussões que envolvessem os mais diversos atores políticos interessados na mudança como a sociedade civil. Pelo contrário, a ausência de disposição para a convocação de um referendo, o fato de as matérias eleitorais estarem fora do corpo da Constituição e, conseqüentemente, de não haver nenhum rito mais rígido que proporcione uma discussão e reflexão mais amplas acerca das mudanças que estavam sendo elaboradas facilitou uma alteração institucional promovida pelos próprios parlamentares afetados de modo a melhor atender seus interesses (SAKAMOTO, 1999).

Reformas políticas nunca são simples, e isso se deve à dificuldade dos políticos em modificar o sistema eleitoral sob o qual foram eleitos. Dentre as dificuldades existentes na mudança de quadros políticos, destacam-se os custos políticos da reforma e a incerteza da reeleição diante do novo quadro, por isso a grande resistência por parte dos atores e dos partidos mais fortes (SAKAMOTO, 1999).

Entretanto, o cenário japonês mostra que qualquer partido que se opusesse à reforma sofreria perdas eleitorais e a única forma de sustentação da coalizão era a união em prol da reforma. A imagem de antirreformista seria muito danosa ao futuro de qualquer partido que buscasse maior representatividade na Dieta (SAKAMOTO, 1999).

Nesse sentido, dentre as diversas propostas em discussão, a adoção de um sistema eleitoral misto se mostrou a única alternativa viável por atender tanto aos interesses dos grandes partidos, que viam no sistema majoritário de distritos uninominais uma oportunidade de redução na competição interna de seus quadros e a conseqüente redução do custo das campanhas, quanto aos interesses dos pequenos partidos envolvidos na coalizão, os quais viam no sistema proporcional um meio de manterem a sua representação na Dieta (HIZEN, 2004, p. 4-5).

### **3.5 Consequências da reforma**

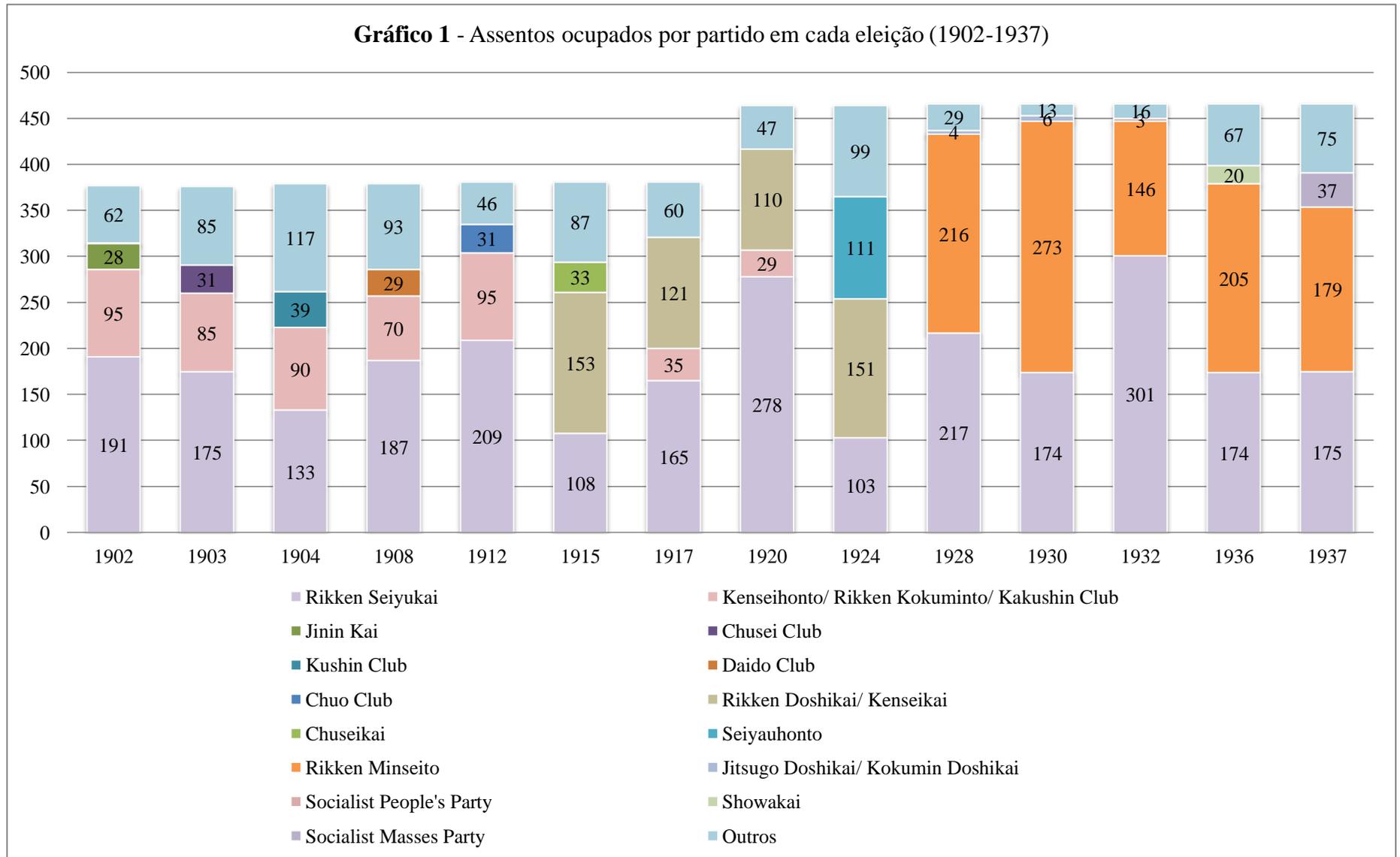
Os pensadores da reforma tinham como prioridade o fim do monopólio do LDP no governo com a criação de um sistema bipartidário competitivo, pois esta seria a única forma de conseguir diminuir os índices de corrupção e avançar no crescimento econômico (MISHIMA, 2005, p. 49).

Esta leitura advém da percepção de que o sistema do Voto Único Não Transferível favorecia o personalismo dos candidatos e tornava o custo das eleições muito elevado, pois os partidos tinham dificuldade para racionalizar o número ideal de candidatos a serem lançados em um mesmo distrito para conseguir ocupar as cadeiras em disputa, e ao fim os candidatos de um mesmo partido acabavam por ter de competir inclusive entre si. Estes dois elementos associados proporcionaram o desenvolvimento de uma relação espúria entre os partidos e as grandes corporações no Japão que traduziram grandes casos de corrupção observados no passado (SIMS, 2001, p. 162-165). Assim, somente com o estabelecimento de um sistema que reduzisse os custos de campanha e que proporcionasse uma efetiva alternância de poder seria possível atingir os objetivos acima relatados.

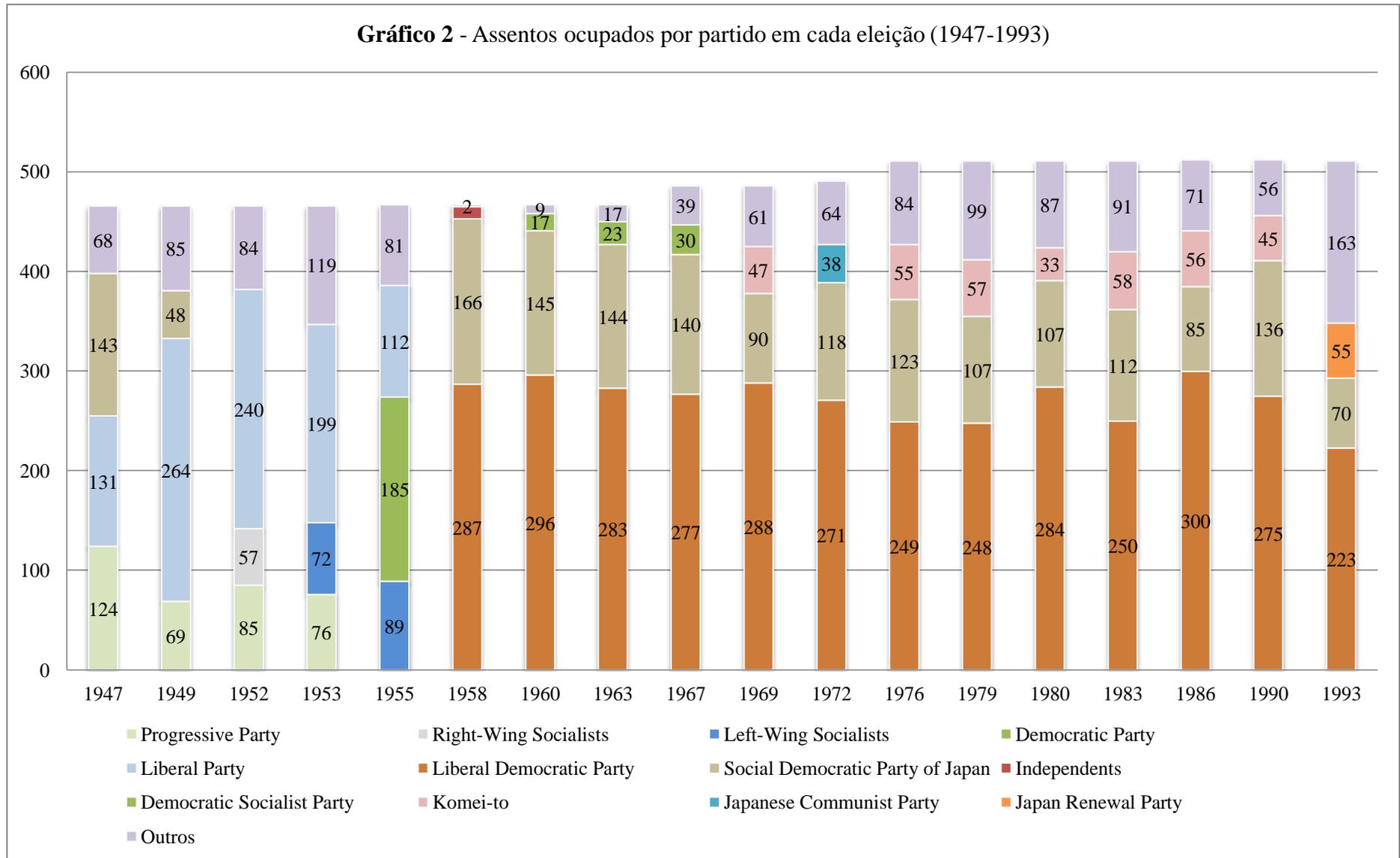
Curioso observar que a análise da série histórica de eleições com o VUNT desde o seu surgimento no Japão mostra que, apesar de haver acesso à representação para os partidos menores, existe uma tendência de concentração da maioria das cadeiras do parlamento em dois partidos principais, quase indicando uma conformação bipartidária.

É o que se observa nos dois gráficos a seguir, os quais apresentam os resultados de todas as eleições. Optou-se por exibir a quantia nominal de cadeiras obtidas pelos três partidos com melhor resultado e concentrar a soma das cadeiras dos demais partidos na categoria “Outros”. Registra-se que, dada a longevidade e a quantidade de eleições disputadas com o sistema, a série histórica foi dividida em duas partes, sendo a primeira referente ao período anterior à Segunda Guerra Mundial (1902-1937) e a segunda relativa às eleições do período pós-guerra até a reforma política (1947-1993). Foi excluída da série a eleição de 1946, a qual foi realizada com sistema eleitoral diferenciado, como indicado ao fim do primeiro tópico deste capítulo.

No Gráfico 1, observa-se que em todo o período o partido *Riken Seiyukai* e um segundo partido variável se destacaram na disputa, obtendo uma diferença expressiva de representantes em relação aos demais. A análise dos números indica que nos primeiros pleitos a fragmentação partidária era mais elevada, sendo necessária alguma negociação com partidos menores para formação de governo, mas a partir de 1915 constata-se um cenário de maior alternância de poder entre os dois partidos principais. Em cinco oportunidades, um único partido obteve a maioria absoluta das cadeiras do parlamento.



Fonte: MACKIE; ROSE, 1991.

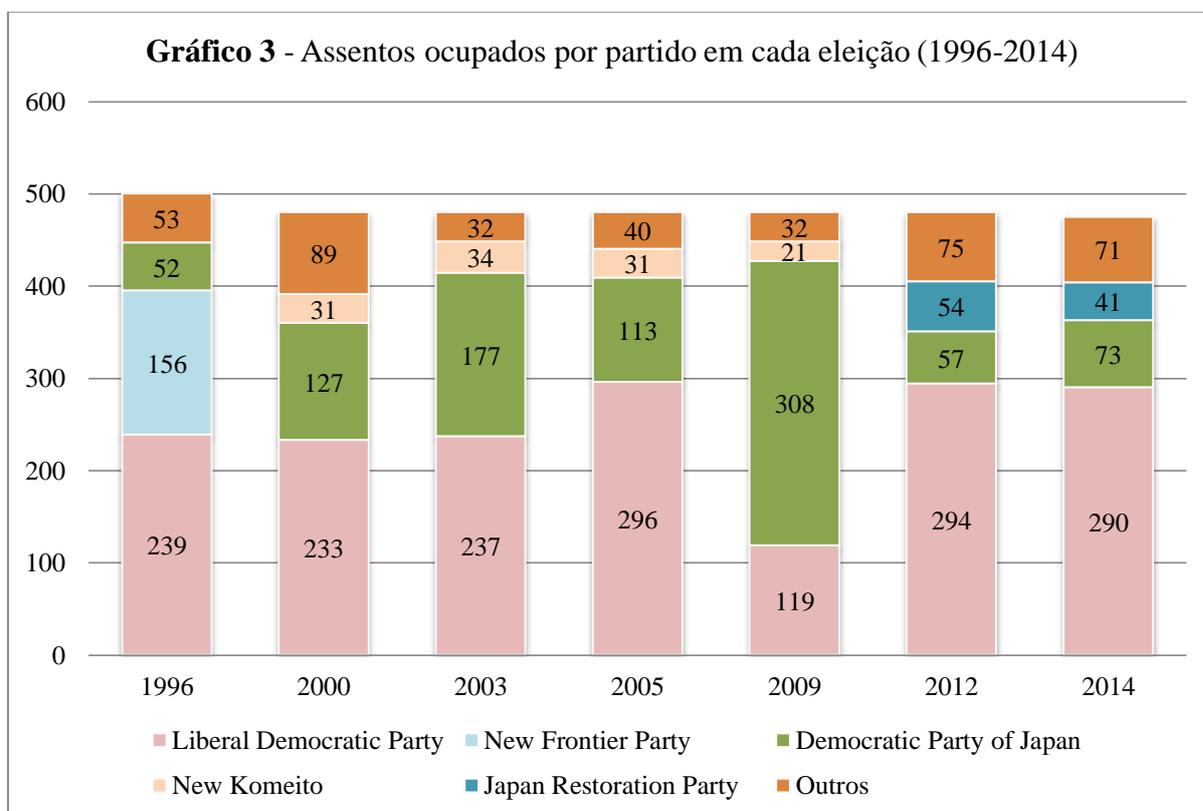


Fonte: MACKIE; ROSE, 1991. MINISTRY OF INTERNAL AFFAIRS AND COMMUNICATIONS (Japão), 1996.

Já o Gráfico 2 indica que no primeiros anos do pós-guerra o parlamento teve a configuração mais fragmentada de toda a série histórica. Já a partir de 1958, com domínio do parlamento pelo *Liberal Democratic Party*, o *Social Democratic Party of Japan* (SDPJ) foi o principal opositor, obtendo uma representação muito maior do que os demais concorrentes.

Neste contexto, a reforma do sistema eleitoral teve um efeito positivo inicial com a fusão de pequenos partidos para a criação do *New Frontier Party* (NFP), e do *Democratic Party of Japan* (DPJ) em oposição ao LDP. Ainda assim, o elemento proporcional do sistema permitiu a sobrevivência de partidos menores (COX, 2005, p. 116).

Além disso, as eleições seguintes à reforma, realizadas em 1996, 2000, 2003, 2005 e 2009 mostram que a reforma conseguiu avançar em seu intento de criar um sistema bipartidário, pois em todos os casos, os dois principais partidos de cada eleição alcançaram, em média, 82,88% das cadeiras do parlamento, sendo o menor percentual de 75% das cadeiras na eleição ocorrida no ano 2000 e o maior percentual de 88,95% na eleição de 2009, conforme se apresenta abaixo os resultados no Gráfico 3.



Fonte: MINISTRY OF INTERNAL AFFAIRS AND COMMUNICATIONS (Japão), 1996. INTER-PARLIAMENTARY UNION.

Mesmo assim, o LDP obteve a maioria da Dieta já nas eleições de 1996 e retornou ao poder, assim permanecendo até as eleições de 2009, quando o *Democratic Party*

*of Japan* obteve a maioria das cadeiras na Dieta. Posteriormente, em 2012, o *Liberal Democratic Party* voltou a ter a maioria absoluta das cadeiras do parlamento e assim permanece até os dias atuais. Ou seja, o efeito de alternância de poder não foi observado porque os principais partidos opositores que surgiram no período, tiveram oportunidades mas não conseguiram sozinhos se sobrepor ao LDP, nem tampouco construir alianças fortes para fazer frente à principal força política do país (MISHIMA, 2005, p. 51-52).

Noutro pórtico, a reforma não conseguiu eliminar a influência de grandes organizações sobre o processo político-eleitoral. Richard Sims (2001, p. 352-353) aponta que foi possível observar não só uma redução no custo das campanhas, como também houve certo fortalecimento das estruturas políticas locais dos partidos, não obstante os líderes políticos continuarem a ter papel central nas campanhas.

Karen Cox (2005, p. 115-116) aponta ainda que o sistema misto peculiar estabelecido na reforma política de 1993 no Japão gerou uma insatisfação no eleitorado oriundo de resultados aparentemente distorcidos nas eleições, em que candidatos mal votados nos distritos uninominais eram eleitos pela regra proporcional, enquanto outros candidatos de votação mais expressiva que não atingiam a maioria relativa não ganhavam cadeiras no parlamento.

Ao fim e ao cabo, as medidas promulgadas na reforma política acabaram por gerar alguns resultados dentro das expectativas, como a formação de um sistema eminentemente bipartidário com campanhas mais baratas. No entanto, a reforma não aplacou a influência personalista dos líderes partidários continuou tendo grande relevância no processo eleitoral dos anos seguintes e não foi capaz de possibilitar a alternância de poder almejada.

## 4 O AFGANISTÃO E O VOTO ÚNICO NÃO TRANSFERÍVEL

### 4.1 A Realidade da sociedade afegã e o estabelecimento da democracia

A história recente do Afeganistão é marcada por grande instabilidade causada por uma guerra civil que perdurou por anos, influenciada por potências internacionais, que ocasionaram um esfacelamento das estruturas de poder. Após o fim do Emirado Islâmico regido pelo Talibã, decorrente da invasão americana ao Afeganistão em 2001, as forças políticas opositoras apoiadas pelos Estados Unidos deram início à refundação por completo do Estado (THIER; CHOPRA, 2002, p. 893-894; 898).

Desse modo, após a celebração, ainda em 2001, do Acordo de Boon, foi estabelecido um governo de transição no Afeganistão; foi criada uma Força Internacional de Assistência em Segurança que seria responsável pela estabilização dos conflitos internos; e um grupo de líderes políticos afegãos, com o auxílio de organismos internacionais, passou a trabalhar no desenho de instituições que atendessem às exigências estabelecidas no Acordo de Boon, de um Estado constitucional democrático com maior participação e representação popular (THIER; CHOPRA, 2002, p. 894-895; 898).

Durante o processo de definição do sistema eleitoral a ser adotado, os órgãos internacionais envolvidos sugeriram a adoção de um sistema proporcional de lista como forma de viabilizar a representação das diferentes etnias que compõem a sociedade afegã. No entanto, a dificuldade de compreensão do referido sistema por parte dos membros da administração interina fez com que o sistema proporcional fosse substituído pelo sistema de Voto Único Não Transferível (V.U.N.T) (REYNOLDS, 2006, p. 106-107).

Com base nestes apontamentos, em 2004 foi promulgada a Constituição afegã, na qual foi adotada a forma de república presidencialista de governo. O parlamento era bicameral, sendo a Câmara Alta, *Meshrano Jirga*, composta por 102 (cento e dois) membros eleitos indiretamente, e a Câmara Baixa, *Wolesi Jirga*, composta por 249 (duzentos e quarenta e nove) membros eleitos pelo voto direto da população (REYNOLDS, 2006, p. 104).

No sistema de Voto Único Não Transferível adotado, os eleitores eram circunscritos a 34 (trinta e quatro) distritos eleitorais multinominais de grande magnitude (com variação entre duas e trinta e três cadeiras em disputa) e davam um voto em um dos candidatos concorrentes, sendo eleitos aqueles com o maior número de votos até o limite das cadeiras em disputa. O sistema também previa a possibilidade de candidaturas independentes

de partidos e uma cota de 68 (sessenta e oito) cadeiras para mulheres (REYNOLDS, 2006, p. 105; 110).

Antes de adentrar às causas e efeitos da implantação deste sistema eleitoral no Afeganistão é essencial destacar as características sociais e culturais que marcam a realidade do país. A sociedade afegã é fortemente marcada por clivagens étnicas, linguísticas e religiosas que devem ser levadas em conta para o efetivo estabelecimento de uma democracia participativa como preconizado no Acordo de Bonn (GHADIRI, 2010, p. 86-88).

No que diz respeito ao aspecto étnico, a Constituição afegã (2004) aponta nominalmente 14 (quatorze) etnias que compõem a nação (Pashtun, Tajik, Hazara, Uzbek, Turkman, Baluch, Pachaie, Nuristani, Aymaq, Arab, Qirghiz, Qizilbash, Gujur, Brahwi), além de reconhecer a existência e o vínculo nacional de outras tribos não nominadas.

É de se observar, no entanto, que na história recente nenhum censo populacional oficial realizado no país aborda a questão étnica como elemento estatístico, podendo-se apenas afirmar que à época da criação da Constituição, estimava-se que a maioria esmagadora da população pertencia às etnias Pashtun (42%), Tajik (27%), Hazara (9%) e Uzbek (9%), e que cada um destes grupos étnicos se concentrava em diferentes províncias do território afegão (GHADIRI, 2010, p. 86-88).

Já no aspecto linguístico, o país não só possui duas línguas oficiais, o Dari e o Pashto, as quais não eram dominadas por todos os nacionais, como também cerca de outras trinta línguas menores eram faladas em diferentes comunidades locais. Por fim, em se tratando de uma República Islâmica, o aspecto religioso também deve ser levado em conta, uma vez que a população é muçulmana, sendo a maioria de vertente sunita (80%) e a minoria de vertente xiita (19%) (GHADIRI, 2010, p. 87-88).

Estas clivagens que marcam profundamente a sociedade afegã traduzem aspectos importantes a serem considerados no desenho do sistema eleitoral, permitindo assim observar com mais clareza as causas da adoção do sistema do Voto Único Não Transferível, e os efeitos que este sistema produziu no cenário político afegão.

#### **4.2 As causas da adoção do Voto Único Não Transferível**

Durante o processo de escolha do sistema eleitoral no Afeganistão, algumas peculiaridades do contexto social afegão nortearam a deliberação realizada dentro do governo de transição com o auxílio de organismos internacionais.

Em primeiro lugar, havia a preocupação de que o sistema eleitoral fosse simples e de fácil compreensão, dada a inexperiência democrático-eleitoral da população no passado recente, por se tratar de um país até então afundado em conflitos internos e regido por um governo teocrático autoritário, acrescentando-se a isso o problema do analfabetismo oriundo da realidade multilinguística e da baixa instrução de grande parte da população que passou a ter direito de voto com a adoção do sufrágio universal (NCI, 2011, p. 9-10).

Por outro lado, a desconfiança dos afegãos em relação a partidos políticos decorrente do período turbulento dos anos 1960, anterior à ocupação soviética no país, fez com que ganhasse relevância a preocupação de que o voto fosse direcionado aos candidatos em detrimento dos partidos (REYNOLDS, 2006, p. 105-107).

Noutro pórtico, um dos elementos centrais do Acordo de Bonn, o compromisso de criação de uma democracia com representação multiétnica, levou à conclusão de que o sistema eleitoral devia proporcionar a eleição de candidatos independentes e de grupos minoritários (REYNOLDS, 2006, p. 105), além de dar destaque à formação de distritos com base nas províncias tradicionais existentes no país, as quais eram caracterizadas em alguma medida pelo delineamento da clivagem étnica existente (GHADIRI, 2010, p. 87-88).

Com base nestes elementos, os órgãos de consultoria internacional sugeriram a adoção de um sistema proporcional de lista, que tinha ênfase principalmente no aspecto da representação multiétnica, o qual chegou a ser cogitado pela comissão nacional de criação do sistema eleitoral, mas não foi efetivamente adotado em razão da incapacidade de um conselheiro do presidente de explicar as nuances do sistema com clareza aos membros do governo de transição (GHADIRI, 2010, p. 86).

Esta rejeição da proposta inicial fez com que o presidente do país buscasse uma opção de sistema eleitoral que atendesse a todas as características descritas. O resultado foi a adoção do sistema de Voto Único Não Transferível, o qual foi considerado o melhor sistema dentre as opções que atendiam aos critérios apresentados, além de atender ao interesse escuso da classe política no poder de criar uma dificuldade maior de organização e desenvolvimento de forças de oposição (NCI, 2011, p. 10).

### **4.3 Os efeitos do Voto Único Não Transferível**

Duas eleições parlamentares foram realizadas sob as regras do Voto Único Não Transferível (nos anos de 2005 e de 2010) e permitiram a constatação dos efeitos práticos gerados pelo sistema eleitoral adotado.

Como já apontado anteriormente, o VUNT efetivamente foi um sistema de fácil compreensão pelo eleitorado, pois somente um voto era dado em um candidato pelo eleitor, a contagem de votos era um processo relativamente simples e aqueles que possuíam o maior número de votos eram eleitos. No entanto, o desenho dos distritos de grande magnitude associado à peculiaridade linguística do Afeganistão ocasionou grande complexidade na operacionalização da eleição.

Isso porque a fragmentação linguística e o consequente analfabetismo de grande parte da população fez com que a comissão eleitoral adotasse um modelo de cédula eleitoral que identificasse os candidatos por fotos e símbolos gráficos. Desta forma, nos distritos eleitorais com maior quantidade de cadeiras em disputa, a quantidade exacerbada de candidatos tornou a cédula enorme e confusa para os eleitores, o que contribuiu para a diminuir a participação do eleitorado no processo de votação (GHADIRI, 2010, p. 88-89).

Ainda no que diz respeito à quantidade de candidatos, não resta dúvidas que o Voto Único Não Transferível surtiu o efeito esperado de incentivar a participação de candidatos independentes e de diferentes facções e etnias. Para além da participação, o resultado das eleições parlamentares de 2005 e 2010 mostram também que, dentro deste arranjo eleitoral, a representação étnica no parlamento espelha em grande medida a fragmentação étnica da sociedade se considerada a estimativa anteriormente apresentada, assegurando a diversidade étnica que contribui para a legitimidade do parlamento.

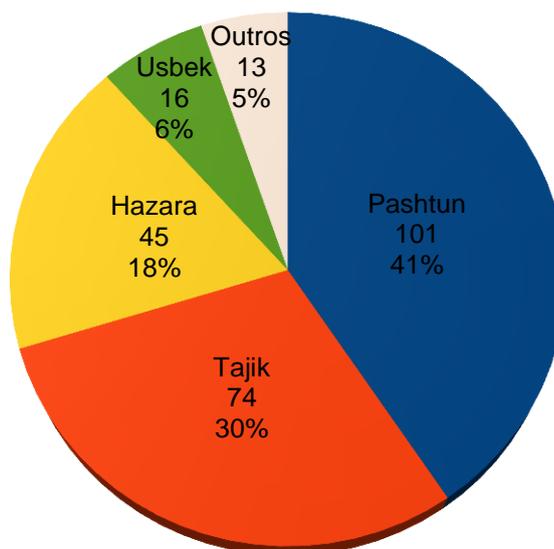
A tabela a seguir traz os dados representativos do resultado da eleição de 2005 para a câmara baixa afegã sob a perspectiva da clivagem étnica, apresentando o número de assentos ocupados por cada grupo étnico, o percentual que este número de assentos representa na totalidade do parlamento e a proporção estimada de cada grupo étnico na sociedade, onde se observam proporções praticamente equivalentes entre os grupos étnicos na *Wolesi Jirga* e na sociedade.

**Tabela** – Grupos étnicos e representação parlamentar após a eleição afegã de 2005.

Grupo étnico	Número de assentos no Parlamento	Percentual dos assentos do parlamento	Proporção estimada da população
Pashtun	118	47	40-45
Tajik	53	21	20-25
Hazara	30	12	10-13
Uzbek	20	8	8-10
Others	28	12	...
<b>Total</b>	<b>249</b>	<b>100</b>	<b>..</b>

Fonte: WILDER, 2005, apud REYNOLDS, 2006, p. 112. Tradução nossa.

Já o gráfico abaixo se refere ao resultado das eleições de 2010, trazendo também o número de assentos ocupados pelos grupos étnicos e a proporção que estes números representam na totalidade do parlamento. Inicialmente é importante observar, como apontado anteriormente, que não há registro de censo demográfico contemporâneo às eleições que aborde o aspecto étnico, razão pela qual o parâmetro é o mesmo utilizado na eleição anterior.

**Gráfico 4** - Composição étnica da "Wolesi Jirga" após as eleições de 2010

Fonte: National Democratic Institute, 2011, p. 70. Tradução nossa.

Neste sentido, constata-se que as etnias Pashtun e Usbek perderam representantes em relação à eleição de 2005, enquanto as etnias Hazara e Tajik aumentaram sua representatividade no parlamento em comparação à legislatura anterior. Em que pese tais

alterações, os dados mostram que a representação étnica no parlamento ainda é relativamente correspondente à estimativa de fragmentação étnica da sociedade.

Em outra perspectiva, a literatura estudada aponta como aspecto negativo o fato de que a grande quantidade de concorrentes estimulada pelo VUNT trouxe o efeito pernicioso de diluição dos votos entre os candidatos, criando não só margens muito estreitas de diferença entre os candidatos mais votados e os menos votados, como também um elevadíssimo índice de votos desprezados<sup>9</sup>, o que prejudicaria a legitimidade do parlamento composto por membros que não obtiveram a maioria dos votos válidos, ainda mais se levadas em conta as diversas denúncias de fraudes eleitorais e manipulações de campanha (REYNOLDS; CAREY, 2012, p.8) (NDI, 2011, p. 79).

É de se ressaltar, no entanto, que o desprezo de quantidades elevadas de votos válidos e a pequena diferença de votos entre os candidatos eleitos e o não eleitos são resultados esperados em estáveis sistemas eleitorais com característica majoritária, o que se observa, a título de exemplo, no sistema *First Past The Post* originário do Reino Unido e usado em diversos outros países (REYNOLDS, REILLY e ELLIS, 2005 p. 28; 35-37).

Desse modo, uma vez estabelecidas as regras do jogo de forma clara, não nos parece correto considerar que os aspectos esperados de estreitas margens de diferença entre candidatos e o não aproveitamento de votos sejam elementos negativos do Voto Único Não Transferível que trazem ilegitimidade ou instabilidade ao sistema político, ainda mais se considerado o elemento de representatividade étnica acima observado.

Por outro lado, o voto centrado nos candidatos trouxe um efeito negativo que pode ser associado ao sistema eleitoral do Voto Único Não Transferível, qual seja, a dificuldade para a consolidação de um sistema partidário, característica que se mostrou essencial para o desenvolvimento e estabilização da democracia em outras experiências internacionais pós-conflitos (REYNOLDS; WILDER, 2004, p. 13-14).

No contexto afegão, o desenvolvimento de partidos fortes e organizados permitiria uma maior integração entre grupos e lideranças regionais que não se comunicam entre si, mas que possuem interesses políticos similares, passando atuar com coesão em torno de um projeto político de caráter nacional, além de tornar uma fonte de difusão de informação e educação política (GHADIRI, 2010, p. 89).

<sup>9</sup> A título de exemplo, nas eleições parlamentares de 2005, 68% dos votos válidos foram para candidatos que não foram eleitos. Além disso o percentual médio de votos do candidato mais votado em cada distrito foi de 11,5% (REYNOLDS, 2006, p. 112-113)

Com o domínio autoritário do Talibã e a constante guerra civil, praticamente não houve experiência democrática no país, sendo as disputas de poder eminentemente personalistas e fragmentadas em facções. Assim, o processo eleitoral tem início com a quantidade exorbitante de 86 (oitenta e seis) partidos políticos registrados com baixo nível de organização (NDI, 2011, p. 1-2).

Na eleição parlamentar de 2005 foram registrados 2.835 (dois mil oitocentos e trinta e cinco) concorrentes às 242 cadeiras da *Wolesi Jirga*. Todavia, em que pese a quantidade de partidos, apenas 14% dos candidatos tinham filiação partidária e estes conseguiram menos de um terço das cadeiras do parlamento, graças à força pessoal local dos eleitos, ou da capacidade de mobilização local de alguns partidos (NDI, 2011, p. 1).

Observa-se, portanto, que o Voto Único Não Transferível gera um cenário em que não há qualquer incentivo para a formação de alianças ou para filiação a um partido, pois há uma tendência natural de competição pelos votos, inclusive entre possíveis aliados e candidatos de uma mesma agremiação, o que acaba tornando o processo deveras personalista. Deste modo, a grande dificuldade que os partidos e alianças têm para perceber quanto apoio possuem, e com base nisto estabelecer mecanismos de distribuição de votos entre seus candidatos, de tal forma a garantir o maior número de cadeiras dentro de cada circunscrição eleitoral, acaba por solapar interesses de associação ou filiação partidária em favor de campanhas centradas na capacidade individual de cada concorrente (REYNOLDS; CAREY, 2012, p. 3-4; 8-9).

Como consequência direta disto, a quantidade de parlamentares independentes eleitos em decorrência do VUNT formou um parlamento segmentado e sem uma clara definição de agenda ou posição em relação ao governo, tornando altamente volátil a relação entre executivo e legislativo, de tal forma que o presidente tinha de estar em constante barganha política com parlamentares para formar coalizões pontuais em questões sensíveis votadas na *Wolesi Jirga* (REYNOLDS, 2006, p. 114).

Por fim, é de se destacar o efeito positivo que o Voto Único Não Transferível teve no desenvolvimento da participação feminina na política institucional, eis que a grande diluição dos votos entre os muitos candidatos possibilitou que, já nas eleições parlamentares de 2005, diversas mulheres conseguissem se eleger sem o auxílio das quotas legalmente estabelecidas. A inclusão de mulheres na vida pública representa um grande avanço no contexto afegão, considerando que antes da Constituição as mulheres possuíam direitos muito limitados (GHADIRI, 2010, p. 90-91).

#### 4.4 Perspectivas de reforma política do sistema eleitoral afegão

A percepção de aspectos negativos do Voto Único Não Transferível levantados principalmente por observadores internacionais dos dois pleitos eleitorais no Afeganistão alimentou, dentro da arena política, na sociedade civil e na comunidade internacional que ainda intervém no território afegão, o sentimento acerca da necessidade de reforma política do sistema eleitoral. Não obstante, paira também o sentimento de que a familiaridade criada com o VUNT oriunda de sua aplicação prática em dois processos eleitorais e a dificuldade de absorção pela população de um novo sistema deve ser levada em conta na proposição de reforma (RUTTIG, 2012).

Neste cenário, um projeto de reforma política foi proposto em 2012 pela Comissão Eleitoral Independente do Afeganistão (CEI), órgão previsto na Constituição de 2004 como responsável pela gestão e supervisão das eleições no país. O referido projeto trouxe o desenho de um sistema misto em que 159 (cento e cinquenta e nove) cadeiras seriam preenchidas por meio do VUNT e 80 (oitenta) cadeiras eleitas por um sistema proporcional de lista, mantendo-se a reserva de 68 (sessenta e oito) cadeiras para mulheres e a quota de 10 (dez) cadeiras eleitas separadamente para o povo Kuchi<sup>10</sup> (REYNOLDS; CAREY, 2012, p. 18).

Após mais de um ano de discussão nos espaços institucionais, o referido projeto foi amplamente modificado e nenhuma alteração no sistema eleitoral foi aprovada, pois prevaleceu a posição do presidente Hamid Karzai e das elites aliadas de manutenção das regras do jogo como forma de garantir a sua perpetuação no poder (BIJLERT, 2013).

Ainda assim a questão da reforma eleitoral permaneceu em discussão e disputa, notadamente pela pressão em torno da questão exercida por organismos internacionais que auxiliavam no financiamento e operacionalização das eleições, e foi uma das principais motivações para o adiamento das eleições parlamentares que deveriam ocorrer em 2015, as quais só deveriam ocorrer com a efetiva revisão do sistema eleitoral (MASHAL, 2015).

Posteriormente, em 2015, o governo estabeleceu uma comissão especial de reforma eleitoral para propor alternativas para mudança do sistema eleitoral. Todos os membros da comissão concordavam quanto à necessidade de alteração do sistema de Voto

<sup>10</sup> Comunidade tradicional afegã formada historicamente por nômades pastoreiros. Para mais informações ver World Directory of Minorities and Indigenous Peoples: <<http://minorityrights.org/minorities/kuchis/>>. Acesso em 21.08.2018.

Único Não Transferível, sendo desenhadas duas propostas a seguir descritas (ADILI; BIJLERT, 2017).

A primeira proposta, defendida pela maioria da comissão, consistia em um chamado “sistema de representação multidimensional” baseado em distritos plurinominais de grande magnitude, no qual os candidatos poderiam concorrer como independentes ou dentro de uma lista aberta (a qual poderia ser formada por um partido, uma coalizão de partidos ou um grupo de indivíduos quaisquer), e os eleitores continuariam a dar um único voto em um candidato. A grande modificação em relação ao sistema até então vigente seria na apuração do resultado, onde primeiro seria feita a distribuição de cadeiras para as listas que atingiram o quociente eleitoral, sendo eleitos os mais votados da lista de acordo com a quantidade de cadeiras obtidas, e o restante das cadeiras dos distritos ficariam com os candidatos independentes mais votados (ADILI; BIJLERT, 2017).

Tal desenho buscou atender tanto aos anseios de manter características familiares ao eleitorado afegão, quanto diminuir a quantidade de votos válidos desprezados, além de incentivar o desenvolvimento do sistema partidário pela priorização do sistema proporcional de lista no resultado das eleições em detrimento da eleição direta dos candidatos mais votados.

A segunda proposta, apoiada pelo governo e proposta por dois membros da comissão que não apoiaram o sistema supradescrito, gira em torno do tradicional sistema majoritário em distritos uninominais *First Past The Post*. Este sistema, no entanto, foi muito mal recebido por dificultar o acesso das minorias étnicas às instâncias deliberativas, além de dificultar a implementação da regra constitucional de quotas para mulheres, um dos pontos mais bem-sucedidos e amplamente defendido da democracia eleitoral afegã (ADILI; BIJLERT, 2017).

Em 2016, o governo sancionou um decreto alterando diferentes aspectos da legislação eleitoral vigente. Tal decreto estabeleceu que a Comissão Eleitoral Independente deveria apresentar um novo desenho dos distritos eleitorais com o intuito de diminuir a sua magnitude, e apresentar um estudo com propostas de alteração no sistema eleitoral que o torne compatível a mudança determinada (ADILI; BIJLERT, 2017).

Mesmo com toda a movimentação em torno da reforma política, a ausência de acordo entre as forças políticas, corolário da polarização do debate em torno dos efeitos que a alteração no sistema eleitoral pode ter para a própria classe política, bem como na representação étnica e geográfica, impossibilitou a realização de qualquer modificação nas regras vigentes, permanecendo até então a regra do Voto Único Não Transferível estabelecida

quando da implantação da República para a eleição marcada para o segundo semestre de 2018 (ADILI, 2017).

## **5 O SISTEMA ELEITORAL BRASILEIRO E AS DISCUSSÕES DE REFORMA POLÍTICA NO BRASIL**

### **5.1 Origens e críticas ao atual sistema eleitoral brasileiro**

A Constituição Federal de 1988, ao tratar da organização do Poder Legislativo nacional, dispõe em seu artigo 45 que os representantes do povo que compõem a Câmara dos Deputados são eleitos pelo sistema proporcional em cada Estado, Território e no Distrito Federal. (BRASIL, 1988).

Verifica-se, portanto, que o poder constituinte originário optou por recepcionar a legislação eleitoral anteriormente vigente e assim manter o desenho institucional com fórmula proporcional de lista aberta que é utilizado ininterruptamente desde o seu estabelecimento no Código Eleitoral de 1945, com alterações pontuais posteriores (NICOLAU, 2004, p. 45-46).

No método de conversão de votos em cadeiras utilizado para a Câmara dos Deputados, o eleitor está circunscrito ao estado da federação em que está registrado e dá um voto direcionado ao candidato de sua preferência, com a possibilidade de votar diretamente no partido. Os candidatos também concorrem em um único estado da federação e a lista de candidatos é aberta, não pré-ordenada, razão pela qual a ordem da lista é estabelecida de acordo com os candidatos mais votados (NICOLAU, 2006, p. 693-695).

Na fórmula inicial de 1945, o resultado da eleição era obtido a partir do cálculo do quociente eleitoral, ao qual se chegava pela divisão do número total de votos válidos pelo número de cadeiras em disputa. Em seguida era calculado o quociente partidário a partir da divisão entre o número de votos válidos obtido por partido e o quociente eleitoral. O resultado do quociente partidário revela quantos dos candidatos serão eleitos pela legenda. Por fim, as cadeiras não ocupadas eram destinadas ao partido que tivesse o maior número de votos, seguindo a ordem dos candidatos mais votados (BRASIL, 1945).

Desde então, a estrutura básica do sistema eleitoral foi mantida, mas ocorreram algumas mudanças significativas: 1) a Lei 1.164 de 1950 introduziu um critério de maiores médias como método de disposição das sobras (BRASIL, 1950); 2) a Lei 7.454 de 1985 introduziu a possibilidade de coligações partidárias para juntar os votos de partidos coligados para compor o quociente eleitoral da legenda (BRASIL, 1985); 3) a Lei 9.504 de 1997 retirou os votos em branco do conjunto de votos válidos (BRASIL, 1997); 4) por fim, a Lei 13.165 de 2015 instituiu uma cláusula de desempenho individual na qual, para além do quociente

partidário, cada candidato tem de ter votos em no mínimo dez por cento do quociente eleitoral para ser considerado eleito (BRASIL, 2015).

Mesmo com as alterações periódicas observadas, o sistema proporcional de lista aberta está longe de ser amplamente aceito na realidade brasileira. Pelo contrário, a cada processo eleitoral reascende o debate e as críticas acerca do sistema proporcional vigente.

As principais críticas ventiladas giram em torno de quatro aspectos que estão fortemente interconectados. O primeiro deles é a complexidade do método utilizado para a conversão de votos em assentos parlamentares, o que dificulta a compreensão do resultado do pleito pela população e leva a uma percepção de que o sistema é contraditório e não respeita a vontade do eleitor ao eleger, por exemplo, candidatos que obtiveram menos votos do que outros na disputa (PEREIRA; GELAPE, 2015, p. 265-266).

O segundo aspecto, diretamente vinculado à fórmula de conversão de votos em cadeiras parlamentares, é a figura popularmente conhecida como “puxador de votos”, ou seja, o partido ou coligação busca recrutar celebridades ou personalidades de notório conhecimento popular, os quais muitas vezes possuem pouco ou nenhum vínculo com a instituição partidária ou com a atividade política, com o único intuito de angariar um volume significativo de votos para ultrapassar a barreira do quociente eleitoral e eleger outros candidatos menos votados da legenda em detrimento de candidatos mais votados de partidos que não atingiram o quociente eleitoral (NICOLAU, 2004, p. 56-57).

Outra crítica é relacionada ao voto no candidato, que tende a gerar um personalismo na disputa eleitoral. Neste contexto, há um incentivo à individualização das campanhas, em que cada concorrente busca exaltar e promover o seu perfil pessoal para atingir um resultado eleitoral favorável em detrimento da exposição e do debate de projetos, ideias e do conteúdo programático do partido, o qual deixa de ter importância no desempenho de seus candidatos e acaba enfraquecido no processo (NICOLAU, 2006, p. 698-699).

Nesta mesma linha, a lista aberta também leva ao enfraquecimento dos partidos na medida em que estimula a disputa entre candidatos do mesmo partido, dado que o posicionamento do candidato na lista partidária depende da quantidade de votos que cada um obtém. Desse modo, o interesse do candidato em se eleger acaba por se sobrepor aos objetivos do partido, e a disputa de todos contra todos tende a elevar consideravelmente o custo das campanhas (PEREIRA; GELAPE, 2015, p. 266).

Estes variados pontos de crítica colocam o sistema eleitoral brasileiro como alvo recorrente de projetos de reforma política, notadamente em períodos de crise política, que são apresentados como uma das grandes soluções para os problemas institucionais da

política brasileira. Neste cenário, passo a avaliar os projetos de reforma política e os efeitos esperados com a modificação das regras do jogo, tendo por foco as propostas de emenda à Constituição mais recentes que tentaram emplacar o modelo que ficou popularmente conhecido como “Distritão” na mídia e na arena política.

## 5.2 Os projetos de reforma política e o debate em torno do “Distritão”

No Brasil, a reforma do sistema eleitoral pode ser considerada a partir de uma perspectiva constitucional ou infraconstitucional. No âmbito infraconstitucional, podem ser discutidas e propostas modificações das leis ordinárias e complementares vigentes, desde que respeitadas as regras e limites impostos pela Constituição Federal de 1988. Nesse sentido, o debate acerca da adoção de lista fechada ou da modificação da fórmula proporcional a ser aplicada para apuração do resultado eleitoral são questões que chegaram a ser propostas no âmbito da comissão especial de reforma política infraconstitucional em 2011<sup>11</sup>.

No entanto, quando se trata de uma reforma mais profunda do sistema eleitoral, que visa alterar a sua natureza e modificar por completo as suas regras de funcionamento, então faz-se necessária uma alteração constitucional, a qual segue um rito especial e requer a análise por uma comissão especial específica para a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) e posteriormente a discussão e votação em plenário em dois turnos, exigindo-se uma maioria qualificada de três quintos para a sua aprovação (BRASIL, 1988).

Desde a promulgação da Constituição atualmente em vigor o sistema eleitoral foi alvo de propostas de alteração constitucional em todas as legislaturas, sendo que a maior parte dos projetos visava estabelecer um sistema misto e outra parcela menor visava estabelecer um sistema majoritário em diferentes configurações. Observa-se, entretanto, que na maior parte dos casos não houve interesse político sequer para dar o impulso inicial na análise das PECs, de tal modo que o grande número de propostas repetidas e desarquivadas legislatura após legislatura se mostra tão somente uma forma de os parlamentares marcarem suas posições em torno do tema como forma de angariar capital político por meio de sua ação (ROCHA; SILVA, 2015, p. 222-223; 237-238).

Mas recentemente, uma modificação deste cenário apático se deu em 2015 com a crise política desencadeada após a reeleição de Dilma Rousseff para a Presidência da

<sup>11</sup> Para mais informações vide <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=525787>>. Acesso em 18 nov. 2018.

República a partir de uma conjunção de diversos fatores como a perda da base de apoio no Congresso Nacional, a crise econômica que vinha se intensificando e os baixos índices de popularidade com protestos populares frequentes, associados a escândalos de corrupção divulgados diariamente pela mídia na operação lava-jato envolvendo o alto escalão do partido da Presidente e outros líderes políticos (ANTUNES, 2015).

Neste contexto, valendo-se da janela de oportunidade que surgiu com a crise política, o então presidente da Câmara dos Deputados Eduardo Cunha (PMDB/RJ) usou de seu poder de agenda e de sua considerável base de apoio no parlamento para pautar uma reforma política ampla que trouxesse em seu bojo diversos pontos de interesse de seu grupo político, dentre os quais estava a reforma do sistema eleitoral para a adoção de um sistema majoritário para a eleição dos membros da Câmara dos Deputados, em que o estado federativo seria a circunscrição eleitoral, sendo esta última característica a razão pela qual o modelo foi identificado pela própria classe política como “Distritão”.

Assim, foram realizadas manobras regimentais para pegar a Proposta de Emenda a Constituição n. 182/2007, advinda do Senado Federal, que tratava unicamente de fidelidade partidária e já havia sido admitida pela Comissão de Constituição e Justiça, e apensar a ela, sob o argumento de “afinidade temática” em torno do tema “reforma política”, outras 154 PECs que estavam em estágios diversos de tramitação<sup>12</sup> e tratavam dos mais variados temas como tempo de mandato, reeleição, obrigatoriedade do voto, condições de elegibilidade, fidelidade partidária, entre outros.

A comissão especial destinada à análise da PEC 182/2007 e das demais propostas a ela apensadas foi constituída em fevereiro de 2015 e durante o curto período de três meses foram realizadas diversas reuniões e audiências públicas, inclusive audiências externas em diferentes estados da federação, que se concentraram principalmente no debate dos dois temas vistos pela própria classe política como o cerne da reforma: sistema eleitoral e financiamento de campanha. Foram ouvidos líderes de partidos políticos, autoridades públicas, representantes da sociedade civil organizada, cientistas políticos e acadêmicos de outras áreas do conhecimento.

A análise das notas taquigráficas das reuniões e audiências públicas realizadas no âmbito da comissão especial de análise da PEC 182/2007 mostra que houve um debate raso sobre os sistemas eleitorais em pauta e seus possíveis efeitos no processo eleitoral nacional. A maioria esmagadora dos palestrantes se manifestou contrariamente à proposta do

<sup>12</sup> Algumas propostas, como a PEC 352/2013, já estavam em sede de análise por comissão especial, enquanto outras, como a PEC 108/1995, sequer tinham iniciado o processo de tramitação.

“Distritão”, argumentando principalmente que tal sistema elevaria o enfraquecimento e a fragmentação do sistema partidário brasileiro, além de proporcionar um aumento no custo das campanhas.

Por outro lado, os poucos defensores do “Distritão”, notadamente o então Vice-Presidente da República, Michel Temer, visto como o idealizador da referida proposta, alegaram que no “Distritão” os partidos só lançariam candidatos que tivessem chance de êxito no pleito eleitoral, o que não só reduziria o número de candidatos, mas também diminuiria e concentraria os gastos de campanha, bem como tornaria o debate eleitoral mais programático. Apontam também que o sistema proporcional em vigor não respeita a vontade popular da maioria ao tomar lugar dos candidatos mais votados.

No parecer apresentado na comissão especial, o relator, Deputado Marcelo Castro (PMDB/PI), diagnosticou o que seriam em sua visão os problemas do atual sistema político brasileiro: o alto custo de campanhas eleitorais e grande influência do poder econômico sobre as eleições; a alta fragmentação partidária sem identificação programática ou ideológica; o excesso de personalismo em detrimento da lógica partidária e transferência de votos entre candidatos de forma pouco compreensível; a competição intrapartidária; e o baixo sentimento de representatividade do eleitorado (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2015, p. 39).

Em seguida, o relator declara que as posições adotadas no parecer refletem a vontade da maioria dos membros da comissão. Nesse sentido, apesar das fortes críticas, o parecer do relator é pela aprovação do “Distritão”. Na visão da comissão, o referido sistema acaba com a transferência de votos entre candidatos, colocando fim à suposta imagem de “injustiça”, de que alguns dos candidatos mais votados perdem a vaga para candidatos puxados pelos votos de sua coligação. No argumento do relator “a eleição dos candidatos individualmente mais votados assegurará que a composição do parlamento expressa a efetiva vontade popular manifestada nas urnas” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2015, p. 42).

Noutra linha, o “Distritão” também serviria para diminuir o número de candidatos em disputa pois, enquanto no sistema proporcional vigente os partidos lançam mais candidatos para somar votos e assim atingir um quociente eleitoral, no sistema majoritário os partidos diminuem o número de candidatos para concentrar seus votos e ter maior chance de obter cadeiras no parlamento. A redução dos candidatos também melhoraria o debate na medida em que os candidatos teriam mais espaço para expor e defender propostas. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2015, p. 42-43)

Por fim, o “Distritão” é percebido pela comissão como um sistema simples e de fácil compreensão, o que leva conseqüentemente a um aumento da legitimidade do sistema político. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2015, p. 42-43)

Juntamente ao parecer, o relator apresentou um substitutivo à PEC 182/2007 que alterou a redação ao artigo 45 da Constituição Federal, que define a regra de decisão do sistema eleitoral, passando a conter os seguintes termos: “Art. 45. A Câmara dos Deputados compõe-se dos representantes do povo, eleitos pelo sistema majoritário em cada Estado, em cada Território e no Distrito Federal, constituindo cada um deles uma circunscrição eleitoral.” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2015, p. 61)

Após apresentado o parecer e o substitutivo pelo relator, foram realizadas apenas três reuniões da comissão para deliberação do parecer e este sequer chegou a ser votado na comissão. Isso porque após o fim do prazo regimental de quarenta sessões para proferir parecer sobre as propostas em análise, em 26.05.2018, o Presidente da Câmara indeferiu o pedido de prorrogação da duração da comissão especial para concluir os trabalhos e usou de sua prerrogativa regimental para determinar que a PEC 182/2007 e seus apensos fossem submetidos à apreciação de mérito pelo Plenário da Câmara dos Deputados.

Na mesma sessão extraordinária foi designado o Deputado Rodrigo Maia (DEM/RJ), então presidente da comissão especial de análise da PEC 182/2007, para oferecer parecer sobre a matéria, o qual imediatamente proferiu parecer pela aprovação do projeto e seus apensos nos termos do substitutivo por ele apresentado. Este novo substitutivo manteve integralmente, no que diz respeito ao sistema eleitoral, a proposta do “Distritão” constante do relatório da comissão especial, mas desconsiderou completamente o posicionamento delineado pela comissão em diversos outros temas.

A análise dos fatos permite concluir que a estratégia do Deputado Eduardo Cunha (PMDB/RJ) e de seu grupo político era dar celeridade à tramitação da proposta e atropelar as discussões e deliberações em torno de uma reforma política tão ampla para com isso obter êxito na aprovação de medidas polêmicas de interesse de sua base aliada.

Ainda assim, nenhuma mudança constitucional significativa foi promovida pela reforma política de Eduardo Cunha. Especificamente em relação ao sistema eleitoral, todas as propostas existentes, proporcional de lista fechada, distrital misto e “Distritão”, foram submetidas à apreciação do Plenário e sequer conseguiram atingir maioria entre os parlamentares votantes, quiçá o quórum qualificado necessário para a mudança constitucional. Na votação do “Distritão”, que durante muito tempo foi desenhada como a proposta viável de

aprovação, o resultado foi de 210 (duzentos e dez) votos a favor, 267 (duzentos e sessenta e sete) votos contrários e cinco abstenções.

Destaca-se ainda que apesar de sua rejeição, a proposta do “Distritão” não foi enterrada. Os políticos apoiadores da proposta lançaram nova tentativa de emplacar o referido sistema em 2017, quando, na Presidência de Rodrigo Maia (DEM/RJ), aliado e substituto de Eduardo Cunha, voltou à agenda da Câmara dos Deputados a discussão de nova reforma política por meio da PEC 77/2003.

A proposta original tratava apenas de tempo de mandato, coincidência de eleições e fim da reeleição, na comissão especial de análise da PEC foi apresentado pelo relator substitutivo para estabelecer o sistema distrital misto para a eleição de Deputados a partir das eleições de 2022, e durante a votação do parecer foi aprovado pela comissão a utilização de um “sistema eleitoral majoritário” nas eleições de 2018 e 2020, inserindo o “Distritão”, de forma abrupta e sem qualquer debate, como sistema intermediário antes da aplicação permanente do sistema distrital misto.

No plenário da Câmara dos Deputados a nova proposta de alteração do sistema eleitoral foi rejeitada com 205 (duzentos e cinco) votos a favor, 238 (duzentos e trinta e oito) votos contrários e uma abstenção.

Com os dois processos recentes de deliberação e votação de reforma política, praticamente todas as Propostas de Emenda à Constituição atinentes à alteração do sistema eleitoral foram arquivadas. Atualmente, existe em tramitação apenas uma PEC sobre o tema, a qual propõe justamente o “Distritão” como novo arranjo institucional: a PEC 327/2017, de autoria do Deputado Miro Teixeira (REDE/RJ), o qual esteve envolvido ativamente nas duas tentativas anteriores, em 2015 e 2017, de aprovação do “Distritão”. A proposta está com a tramitação paralisada por falta de apoio político, mas pode ser retomada a qualquer momento.

Uma vez feito o levantamento do último grande debate de reforma política em sistema eleitoral no Brasil, passo à observação da discussão pública específica em torno do “Distritão”.

Primeiramente, é importante observar que o processo de modificação do método de conversão de votos em cadeiras foi uma agenda imposta de cima para baixo como resposta da classe política a uma crise de representatividade latente na sociedade brasileira, mormente em razão dos recorrentes e midiáticos escândalos de corrupção.

Esta percepção de crise pode ser embasada tanto nos protestos de rua, que se tornaram comuns desde as jornadas de junho de 2013, quanto por pesquisas de opinião

pública que destacam a constante queda da confiança da população em instituições como o Congresso Nacional e os partidos políticos<sup>13</sup>.

Todavia, em relação à opinião específica sobre a reforma política, esta pesquisa monográfica localizou apenas três pesquisas de opinião pública mais recentes, uma realizada pela Fundação Perseu Abramo (FPA) em 2013 (no auge das manifestações de rua) e duas realizadas pelo Instituto DataSenado nos anos de 2013 e 2015.

Todas as pesquisas levantadas apontam que a maioria esmagadora da população acredita que a reforma política é importante e necessária para o Brasil. Por outro lado, a pesquisa da Fundação Perseu Abramo (2013) mostra que a sociedade não tem uma visão clara de quais temas fazem parte de uma reforma política, pois em uma pergunta aberta sobre o que deve ser mudado em uma reforma política, as respostas indicam temas variados como destinação de investimentos públicos, redução de privilégios da classe política, medidas para punir e acabar com a corrupção, entre outros. Neste quesito, a alteração do sistema eleitoral sequer foi citada.

Nas pesquisas realizadas pelo Instituto DataSenado (2013; 2015), as perguntas foram direcionadas a pontos específicos da reforma política em debate no Congresso Nacional. A pesquisa de 2013 é a única que questiona sobre a alteração do sistema eleitoral, indicando que a maioria dos entrevistados prefere votar diretamente no candidato (77,9%), que devem ser eleitos os candidatos mais votados independentemente dos votos do partido (63,7%), e que a eleição deve ser feita em pequenos distritos uninominais (58,6%). A pesquisa de 2015 sequer tratou de sistema eleitoral, trazendo apenas questionamentos sobre idade mínima de elegibilidade, fidelidade partidária, coligações, financiamento de campanha, entre outros.

Estes levantamentos dão um indicativo de que existe uma percepção de necessidade de rearranjo institucional no Brasil, mas que não há um engajamento da sociedade em torno do tema.

Em 2015, durante a tramitação da PEC 182/2007, houve uma tentativa de aprofundar as discussões em torno da reforma política com a realização de audiências públicas externas em diferentes estados da federação e as audiências públicas internas foram,

<sup>13</sup> Vários institutos de pesquisa realizam amostragens periódicas para captar a percepção de confiança da população nas instituições. Nesta monografia foi utilizada como referência o Índice de Confiança na Justiça Brasileira – ICJBRasil, levantamento feito periodicamente pela FGV Direito de São Paulo, disponíveis em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/6618>>. Acesso em 06 dez. 2018.

em sua grande maioria, audiências interativas onde a população podia acompanhar, e enviar questionamentos por meio do sistema “edemocracia” da Câmara dos Deputados.

Entretanto, as mídias tradicionais de massa, preocupadas com a queda de braço entre o Presidente da Câmara dos Deputados e a Presidenta da República, escolheram não dar a devida atenção para os debates e deliberações sobre os projetos, de tal modo que a discussão pública sobre as reformas tiveram pouca capilaridade na sociedade (a qual está muito mais preocupada com questões que afetam seu cotidiano imediato, como segurança, saúde e educação) e se restringiram a autoridades públicas e entidades da sociedade civil organizada com maior inserção no cenário político (como, por exemplo, a Ordem dos Advogados do Brasil e a Confederação Nacional dos Bispos do Brasil).

Neste contexto, chama atenção o fato de que as análises feitas em torno do sistema eleitoral “Distritão” à época da argumentação da reforma eram deveras superficiais, girando sempre em torno de poucos argumentos positivos ou negativos associados ao arranjo, sem levar em conta outros aspectos importantes que são característicos do sistema.

Ou seja, nas audiências públicas sempre se levantou o “Distritão” como um sistema majoritário de fácil compreensão em que não há transferência de votos para outros candidatos como argumento positivo, e, em via reversa, o enfraquecimento dos partidos, o aumento do personalismo nas campanhas eleitorais e o alto índice de votos desprezados como críticas centrais ao referido sistema, além de argumentos de impacto pejorativo e vazios de conteúdo, como o fato de o sistema ser atualmente usado no Afeganistão e na Jordânia.

O debate não avança para além disso e resta um cenário de desinformação e de ausência de consideração de outras questões discutidas em vasta literatura internacional sobre o tema, o que se pretende discutir no tópico seguinte.

### **5.3 O “Distritão”, suas características e seus possíveis efeitos em análise comparada**

De início, chama atenção o fato de que sempre se usa a expressão “Distritão” para se referir ao sistema eleitoral que foi discutido na Câmara dos Deputados, sem considerar seu nome técnico, Voto Único Não Transferível. Aliás, verifica-se que grande parte das Propostas de Emenda à Constituição que tramitaram na Câmara dos Deputados, apenas substituíam do art. 45 da Constituição a expressão “sistema proporcional” pela expressão “sistema majoritário” e isto, por si só, já tem sido chamado de “Distritão”.

Tal interpretação representa o primeiro grande equívoco nas discussões recentes de reforma do sistema eleitoral em torno do “Distritão”, pois a simples inserção no

texto constitucional da expressão “sistema majoritário” gera uma necessidade imperativa de revisão do ordenamento infraconstitucional, no caso o Código Eleitoral, responsável por estabelecer qual será o procedimento majoritário de conversão de votos em cadeiras no parlamento, e existem vários desenhos institucionais com regra de decisão majoritária distintos do “Distritão”. Na legislação infraconstitucional poderia se determinar, a título de exemplo, que os estados da federação fossem divididos em distritos uninominais e restaria firmado o sistema distrital inglês *First Past The Post*.

Mesmo na PEC 182/2007, discutida e votada em 2015, a qual dava ao artigo 45 da Constituição Federal uma redação ainda mais específica, estabelecendo que “A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos pelo sistema majoritário em cada Estado, em cada Território e no Distrito Federal, **constituindo cada um deles uma circunscrição eleitoral**” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2015, p. 61, grifo nosso) ainda dá margem ao estabelecimento de outros sistemas diversos do Voto Único Não Transferível, como o sistema de *Block Vote* em que os eleitores possuem um número de votos equivalentes ao número de cadeiras em disputa em cada distrito, ou o *Party Block Vote* em que o eleitor tem um voto a ser dado em uma lista fechada do partido e o partido mais votado leva todas as cadeiras da circunscrição eleitoral em disputa (REYNOLDS, 2005, p. 59;62).

É evidente que as discussões no Congresso e na mídia deixam claro que por “Distritão” está a se referir a um sistema eleitoral em que o eleitor possui um voto a ser dado em um candidato de um partido em uma circunscrição multinominal, sendo eleitos os candidatos mais votados independentemente dos votos obtidos pelo partido, características que se encaixam perfeitamente com o sistema de Voto Único Não Transferível. Porém, o que se quer deixar claro é que a simples mudança constitucional da expressão “sistema proporcional” para a expressão “sistema majoritário” discutida nas duas oportunidades mais recentes não levam diretamente a esta configuração das regras jogo político-eleitoral, sendo necessária uma nova rodada de negociações e modificações legais para se chegar ao famigerado “Distritão”.

Outro aspecto de extrema importância na deliberação do “Distritão” que passou completamente em branco tanto pelos parlamentares, quanto pelos cientistas políticos e outros especialistas que tiveram voz no parlamento e na grande mídia durante a tramitação da reforma política em 2015 e 2017 está relacionado ao suposto caráter majoritário do sistema que se tentou implantar. Isto é, toda a discussão da alteração das regras eleitorais nos últimos anos girou em torno do “Distritão” como sistema majoritário, o que parece uma percepção equivocada.

Ora, não há dúvidas que a regra de decisão atinente ao “Distritão” é majoritária, pois são eleitos os candidatos mais votados. No entanto, como explorado no primeiro capítulo deste trabalho monográfico, a vasta literatura que já se debruçou sobre o Voto Único Não Transferível aponta que tal desenho institucional tem características que dão ao sistema um tom de princípio de representação proporcional, que se acentua quanto maior a magnitude dos distritos, razão pela qual ele é raramente enquadrado na teoria política como um sistema majoritário.

Neste sentido, concordamos com Dieter Nohlen (1981, p. 304-305), o qual, em seu trabalho seminal sobre sistemas eleitorais, já concluía que o elemento essencial para a caracterização de uma fórmula eleitoral não é o procedimento adotado, mas os efeitos observados na aplicação da regra, veja-se:

(...) elaboramos uma concepção de eleição majoritária referindo-se aos efeitos desproporcionais do sistema eleitoral. Esta concepção não concede importância categórica à decorrência técnica da determinação de um resultado eleitoral (se elege o que consegue a maioria dos votos), mas ao tipo de representação política que se pretende (o[s] partido[s] com maior número de votos deve[m] ser privilegiado[s] em relação aos partidos menores e os partidos minoritários devem desaparecer por completo). Mesmo os sistemas eleitorais nos quais os assentos são distribuídos em proporção aos votos obtidos pelas listas ou pelos candidatos, podem ser sistemas da eleição majoritária. Deve-se considerar como tais aqueles que contradizem o princípio da eleição proporcional, de traduzir proporcionalmente os votos dos partidos em assentos. (...)

Deve-se lembrar que o fator decisivo para a inclusão dos sistemas eleitorais entre os sistemas da eleição majoritária não é o procedimento aplicado, mas as consequências concretas e previsíveis dos sistemas sobre a relação entre votos e cadeiras das partes. (...) (tradução nossa)<sup>14</sup>

Deste modo, na realidade brasileira, em que a adoção do VUNT se daria em distritos com magnitude elevada, variando entre oito e setenta deputados, verifica-se que o

<sup>14</sup> (...) hemos elaborado una concepción de la elección mayoritaria referida a los efectos desproporcionales del sistema electoral. Esta concepción no concede importancia categorial al decurso técnico de la determinación de un resultado electoral (se elige al que consigue la mayoría de los votos), sino al tipo de la representación política que se pretende (el [los] partido[s] con mayor número de votos tiene[n] que ser privilegiado[s] con relación a los partidos más pequeños y los partidos fraccionales han de desaparecer por completo). Incluso los sistemas electorales em los que los escaños se distribuyen en proporción a los votos conseguidos por las listas o por los candidatos, pueden ser sistemas de la elección mayoritaria. Hay que considerar como tales a aquellos que contradicen el principio de la elección proporcional, de traducir proporcionalmente los votos de los partidos em escaños. (...)

Hay que recordar que el factor decisivo para la inclusión de los sistemas electorales entre los sistemas de la elección mayoritaria no es el procedimiento aplicado, sino las consecuencias concretas y pronosticables de los sistemas sobre la relación entre votos y escaños de los partidos. (...)

sistema teria efeitos fortemente proporcionais e, conseqüentemente, poderia ser enquadrado como tal.

Esta percepção poderia levar a um direcionamento procedimental completamente diferente da reforma política no Congresso Nacional, pois neste caso, a adoção do “Distritão” poderia ser feita por lei ordinária, pela modificação do Código Eleitoral, com quórum de votação de maioria simples em turno único, o que facilitaria a sua aprovação.

Assim sendo, o fato de o procedimento eleitoral de apuração do resultado ser tipicamente majoritário e seus efeitos serem eminentemente proporcionais abre brechas para o questionamento de sua constitucionalidade nos dois contextos (quais sejam, o de mudança constitucional e o de alteração por lei ordinária), de tal modo que caberia ao Supremo Tribunal Federal a palavra final sobre a classificação do “Distritão” enquanto sistema proporcional ou majoritário.

Passando à análise das justificativas adotadas para a alteração do sistema eleitoral e os efeitos esperados com a adoção do Voto Único Não Transferível, tendo por base os argumentos lançados no relatório da comissão especial de análise da PEC 182/2007, também são questionáveis algumas das conclusões indicadas no referido documento.

O primeiro aspecto que chama a atenção é a centralidade que ganhou na Câmara dos Deputados a crítica aos puxadores de voto e à transferência de votos para outros candidatos que se elegem em detrimento de outros concorrentes que obtiveram maior votação individual como característica do sistema proporcional, a qual seria inconstitucional por não respeitar a vontade popular manifestada nas urnas e deveria ser corrigida pela adoção de um sistema majoritário.

Contudo, é de se ressaltar que ao adotar o sistema proporcional, a intenção do constituinte originário era permitir a representação dos mais diversos grupos políticos, com a obtenção de cadeiras em quantia proporcional ao número de votos que cada partido ou coligação recebeu no pleito independente do resultado individual dos candidatos, de modo que não há falar em inconstitucionalidade.

Além disso, pesquisas apontam que muito poucos são os candidatos eleitos com a ajuda da transferência de votos, relativamente ao universo total de cadeiras em disputa, demonstrando que os puxadores de voto são uma exceção no sistema atual (CARLOMAGNO, 2015). Não bastasse isso, o puxador de voto decorre diretamente da lista aberta e do voto dado nos candidatos, razão pela qual não seria necessário acabar com a fórmula proporcional da eleição para dirimir esta falsa “distorção”.

A adoção do “Distritão” efetivamente acaba com a transferência de votos, mas, por outro lado, induz necessariamente ao desperdício de votos e reforça o elemento personalista e pouco programático das eleições, aspectos criticados pelos próprios condutores da reforma política, na medida em que os antigos puxadores de votos (subcelebridades e outras personalidades de notório conhecimento popular) continuariam a ser utilizados pelos partidos para garantir assentos no parlamento.

Noutra vertente, o argumento mais errôneo adotado no relatório da reforma política é o de que o número de candidatos seria reduzido e com isso haveria mais espaço para o debate de ideias nas campanhas eleitorais. Isso porque, em distritos de alta magnitude, independentemente do tipo de sistema eleitoral em aplicação, a tendência é que candidatos sejam eleitos com uma porcentagem muito pequena de votos, o que já se observa atualmente no sistema brasileiro onde, em Minas Gerais e em São Paulo, nas eleições de 2014, a título de exemplo, a grande maioria dos candidatos eleitos tiveram cerca de um por cento dos votos válidos no distrito (TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL).

Desta forma, a fragmentação dos votos e os resultados mostram uma margem de diferença tão pequena entre a quantidade de votos de candidatos eleitos e não eleitos que a eleição ganha caráter quase lotérico, o que acaba por estimular uma explosão de candidaturas, pois todos aqueles que tem um mínimo de apoio possuem chance real de êxito. A experiência de duas eleições no Afeganistão com o sistema de Voto Único Não Transferível se coadunam com tal conclusão, mostrando que nos distritos de alta magnitude como o distrito da capital Kabul, com 33 (trinta e três) cadeiras em disputa, registrou-se uma quantidade elevada de candidatos (mais de 400 na primeira eleição, em 2005, e mais de 600 nas eleições de 2010) e um resultado de eleitos com percentual muito baixo de votos em relação ao total (REYNOLDS; CAREY, 2012, p. 4; 7-8).

No Japão, por outro lado, o Voto Único Não Transferível sempre foi usado em distritos de baixa magnitude, com variação entre três e cinco cadeiras em disputa em cada circunscrição eleitoral, e os registros eleitorais indicam que a média de candidatos concorrendo a assentos no parlamento é inferior a dois candidatos por vaga, o que demonstra que, com o sistema VUNT, o fator determinante para a diminuição do número de candidaturas não é a magnitude dos distritos (MINISTRY OF INTERNAL AFFAIRS AND COMMUNICATIONS, 1996).

Aplicado à realidade brasileira, o VUNT provavelmente aumentaria o número já exacerbado de candidatos no processo eleitoral nos estados da federação que possuem maior magnitude, como São Paulo (70 cadeiras), Minas Gerais (53 cadeiras) e Rio de Janeiro

(46 cadeiras), reafirmando, novamente, o caráter personalista e ausente de debate de ideias das campanhas. Já nos estados menores, que ainda assim possuem magnitude elevada de oito cadeiras em disputa, a tendência de fragmentação dos votos indica que igualmente não haveria redução significativa no número de candidatos.

Ainda no mesmo tema, diretamente associado à conversão de votos em cadeiras, nos parecem inadequadas as críticas lançadas ao “Distritão” como um sistema em que muitos votos são desconsiderados quando a maior parte dos métodos eleitorais que levam em conta a eleição dos mais votados têm o alto índice de desperdício de votos como característica inerente. Ou seja, esta mesma crítica vale para o sistema identificado no debate da Câmara dos Deputados sobre reforma política como “distrital puro”, que transplanta o modelo inglês *First Past The Post*, mas neste não se questiona a perda de legitimidade pelo desprezo de votos. Deste modo, talvez a grande crítica ao “Distritão” seja o fato de ele desprezar votos e ainda assim ter a dificuldade de formar maiorias que aumentem a governabilidade ou de estabelecer um elo mais próximo entre o representante e seu eleitorado.

Com relação ao efeito amplamente propagandeado do enfraquecimento do sistema partidário, é preciso fazer algumas ponderações. As leituras feitas em torno do Voto Único Não Transferível indicam sem sombra de dúvidas que o referido desenho institucional estimula a competição generalizada de candidatos, tanto intra quanto interpartidária, o que pode levar à formação de facções no interior dos partidos, ou à fragmentação de partidos, com lideranças fundando novas agremiações para competir o jogo político-eleitoral. Além disso, o foco no candidato tende a diminuir a importância do partido e de seu conteúdo programático nas campanhas, o que fatalmente leva ao enfraquecimento do partido como instituição social intermediadora e legitimadora do sistema representativo.

Nesse sentido, as primeiras eleições do Afeganistão apontam que o sistema não favoreceu a consolidação de partidos políticos, os quais obtiveram menos de um terço das cadeiras do parlamento, mas isso se deve também à conjunção de outros fatores como a possibilidade de candidaturas avulsas e a desconfiança histórica de instituições partidárias ocasionadas por experiências passadas (REYNOLDS, 2006, p. 105-107).

Sob outra perspectiva, observa-se que o VUNT estimula os partidos a se tornarem mais organizados e a desenvolverem estratégias para atingir um número ótimo de candidaturas com base no seu eleitorado, de tal modo que os partidos que conseguem sobreviver e se firmar na arena política tendem a se tornar instituições mais sólidas. A experiência japonesa com o Voto Único Não Transferível demonstra isto claramente.

No primeiro período de aplicação do VUNT, entre 1900 e 1937, verifica-se que dois partidos maiores obtiveram, em média, 78% das cadeiras do parlamento nos processos eleitorais enquanto as legendas de partidos menores tinham grande rotatividade nas disputas e geralmente cada legenda obtinha representação inferior a 10% do parlamento. A análise dos resultados das eleições mostra que o partido *Rikken Seiyukai* sempre figurou entre os partidos mais votados e posteriormente passou a alternar a posição de partido com mais representantes com o partido *Rikken Doshikai*, o qual passou por fusões e mudou de nome em duas ocasiões (MACKIE; ROSE, 1991).

Após a Segunda Guerra Mundial, com o restabelecimento do Voto Único Não Transferível o período de 1958 a 1993 é conhecido como a era do *Liberal Democratic Party* (LDP), agremiação que a maioria dos assentos da Câmara Baixa japonesa por mais de 30 anos ininterruptamente. Neste período o processo eleitoral era disputado por um núcleo fixo de cinco partidos, sendo o *Social Democratic Party of Japan* (SDPJ) o principal opositor ao *Liberal Democratic Party* pela sua representação mais expressiva, e os outros três partidos menores (*Democratic Socialist Party*, *Japanese Communist Party* e *Komeito*) que se mantiveram nas disputas durante todo o período, além de outros partidos menores que eventualmente surgiam, disputavam eleições pontuais e desapareciam.

Ou seja, mesmo com um histórico de multipartidarismo, onde diversas legendas foram criadas, fundidas, cindidas e extintas, constata-se que um grupo de partidos mais tradicionais se adaptaram ao sistema de Voto Único Não Transferível e conseguiram se manter de forma estável durante longos períodos. É curioso observar, inclusive, que em algumas oportunidades foram discutidas propostas de reforma do sistema eleitoral no Japão, mas os próprios partidos minoritários com representação no parlamento se recusaram a apoiar a mudança por já estarem familiarizados e terem estratégias próprias para tentar crescer no sistema vigente (REED, 1999, p. 182-183).

Assim sendo, não se pode afirmar categoricamente que o “Distritão” no Brasil levaria ao enfraquecimento do sistema partidário, pois os partidos mais organizados tendem a se adaptar à nova realidade. O prognóstico mais plausível neste contexto é que, dada a dimensão continental do país, os partidos brasileiros se regionalizem e concentrem seus esforços de campanha em regiões onde sabidamente possuem mais apoio político, de tal modo que as disputas intrapartidárias sejam mais frequentes e acirradas que as disputas interpartidárias.

O surgimento de novas legendas para sustentar candidaturas avulsas de *outsiders* ou de grupos políticos dissidentes de grandes partidos também é um efeito esperado

com a adoção do VUNT no Brasil, mas que tende a ser mitigado em virtude da legislação que exige critérios mínimos para que os partidos tenham caráter nacional.

Além disso, a força do personalismo e a prevalência de campanhas voltadas à exaltação do perfil do candidato e à depreciação dos concorrentes, como já ocorre atualmente no Brasil, devem continuar com o Voto Único Não Transferível, o que também se observa nas experiências de Japão e Afeganistão.

No que tange ao efeito de elevação dos custos de campanha associado ao VUNT em decorrência da forte competição intra e interpartidária, a experiência japonesa com o referido sistema demonstra que o capital tinha impacto significativo sobre os resultados eleitorais, bem como que práticas clientelistas e escândalos de corrupção decorrentes de troca de favores eleitorais foram recorrentes na política do Japão, sendo este um dos fatores que levou à queda do *Liberal Democratic Party* e ao surgimento de uma janela de oportunidade para a reforma política em 1993.

No atual sistema brasileiro, os custos de campanha já são elevados, tanto porque os candidatos precisam se fazer conhecer e levar seu discurso aos vários municípios que fazem parte de seu distrito, quanto porque também há competição intrapartidária pela melhor colocação na lista partidária. Deste modo, a adoção do Voto Único Não Transferível talvez tivesse o efeito de reduzir o escopo das campanhas de candidatos para regiões específicas de seus estados em que possuem maior apoio, tendo os partidos papel importante neste processo de racionalização da quantidade de votos necessária para o êxito eleitoral. Ainda assim, ante o cenário de custos já elevados, o sistema pouca diferença traria para o preço das campanhas, sendo necessária a modificação de outras regras legais e fiscalização efetiva para atingir o objetivo de reduzir o custo das campanhas e o peso do poder econômico nas eleições.

Por fim, seria interessante observar o peso que as diferentes esferas do Poder Executivo teriam sobre o resultado das eleições com o VUNT, pois este é um elemento dúbio na análise comparativa aqui proposta. De um lado, no Afeganistão, em nenhuma das duas eleições o governo central conseguiu emplacar parlamentares de seu grupo político em quantidade suficiente para obter níveis favoráveis de governabilidade. De outro lado, no Japão, existe a percepção de que um dos fatores que permitiram ao *Liberal Democratic Party* permanecer continuamente no poder por mais de três décadas foi o uso da máquina pública para oferecer vantagens particulares exclusivas que beneficiassem seus candidatos. Neste contexto, observa-se a possibilidade de, com o “Distritão”, o Brasil retroceder ao cenário da

política dos governadores da República Velha, de tal modo que os executivos locais podem ter grande influência nos resultados eleitorais.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Reformas políticas são processos complexos que, nos Estados de Direito contemporâneos, são conduzidos por agentes que serão diretamente afetados pelas consequências das mudanças. Desta forma, o caráter de imprevisibilidade que as consequências de uma alteração nas regras do jogo podem trazer para a própria classe política se mostra um elemento central para a dificuldade de se concretizar uma reforma institucional.

No Brasil, as últimas discussões de reforma política foram impulsionadas por uma crise política, decorrente da percepção de corrupção generalizada que leva à ausência de confiança nas instituições públicas e ao sentimento de que os partidos e políticos não representam o povo, associada a uma crise econômica que afeta o desenvolvimento do país e a vida da sociedade com desemprego e inflação.

Estas crises, que ocasionaram protestos de rua desde 2013 e estimularam uma pressão das mídias de massa sobre as elites políticas, foram canalizadas na produção um golpe institucional que depôs a Presidente da República legitimamente eleita, mas pararam por aí. A reforma política foi relegada a segundo plano e não foi acompanhada, debatida e pressionada pela população com o mesmo interesse.

Neste enquadramento, verifica-se que em 2015 a reforma política foi conduzida de acordo com os interesses de um grupo político específico que dominou o parlamento após as eleições de 2014 e utilizou seu poder de agenda para pautar o Voto Único Não Transferível como o sistema que melhor atendesse a seus interesses. Trata-se de um modelo que nunca teve grande destaque nas discussões de reforma política anteriores, apesar de existirem propostas genéricas de emenda à constituição desde 1995 que possibilitariam a adoção de tal sistema.

Todavia, desinteresse da sociedade na discussão de novas regras para o jogo político; as críticas pontuais (concentradas nos períodos próximos à votação dos projetos) levantadas pela mídia em geral; a falta de consenso, inclusive entre atores políticos localizados no mesmo espectro ideológico; a exigência de um quórum qualificado para aprovação da mudança; e a ausência de novos choques exógenos que viessem a tornar mais premente uma alteração institucional fez com que a proposta de reforma do sistema eleitoral não vingasse.

Esta derrota não impediu que o mesmo grupo político tentasse posteriormente, em 2017, inserir novamente o “Distritão” de maneira abrupta nos momentos finais de deliberação de outro processo de reforma política constitucional que restou fracassado e que

apresentasse uma nova Proposta de Emenda à Constituição que mantivesse dormente a inserção do Voto Único Não Transferível nos trâmites do parlamento.

Para além deste aspecto formal, constata-se que o procedimento legislativo da reforma política, a qual tinha o escopo muito amplo de abarcar as mais variadas matérias possíveis, foi acelerado com o intuito esvaziar as reflexões devidas e aprovar as medidas de maior interesse a toque de caixa, o que resultou em uma ausência de debate sobre temas considerados menos relevantes e uma argumentação muito rasa sobre as questões colocadas pelos próprios agentes políticos como principais, quais sejam, o sistema eleitoral e o financiamento de campanha.

Neste curto processo, o “Distritão” foi colocado por seus apoiadores como solução para o falso problema dos puxadores de votos, bem como para a redução do número de candidatos e dos custos de campanha. Já os críticos do sistema expuseram sua preocupação com o enfraquecimento dos partidos, com o personalismo e o alto custo das campanhas.

Assim, elementos centrais que deveriam pautar o embate em torno do sistema proposto, como o seu caráter proporcional e a conseqüente necessidade de modificação constitucional ou simplesmente legal para sua aplicação, ou ainda a fixação legislativa dos elementos delineadores do sistema que tinha o interesse de implantar sequer foram introduzidos no debate público da reforma política.

De igual forma, não houve uma preocupação de explorar a experiência de outros países com o sistema para traçar prognósticos. Nesse sentido, o levantamento da vivência prática do Voto Único Não Transferível em outros países mostram que os efeitos do sistema não são assim tão óbvios e imediatos quanto os indicados acima.

Em análise comparativa, é possível observar que a magnitude dos distritos é um elemento chave para a leitura dos possíveis efeitos do VUNT em relação à proporcionalidade do sistema ou ao de número de concorrentes nos pleitos eleitorais.

No Afeganistão, observa-se um impacto positivo do sistema para a inserção do processo eleitoral democrático, por se tratar de um sistema simples que incentivou a participação de candidatos diversos e independentes, permitindo a representatividade proporcional aos diferentes grupos étnicos que compõem a sociedade afegã. Por outro lado, em um cenário de ausência de tradição democrática onde existe a possibilidade de candidaturas avulsas, o VUNT acaba por dificultar o desenvolvimento de um sistema partidário robusto.

Já no Japão, o efeito sobre o sistema partidário foi o inverso. No longo período de utilização do Voto Único Não Transferível, historicamente há núcleos de partidos que se

adaptam à lógica de disputa do sistema eleitoral e se consolidam na arena política. Os resultados eleitorais mostram que o VUNT sempre possibilitou a representatividade a partidos minoritários, mas dois partidos concentram o maior número de cadeiras do parlamento, revelando uma conformação praticamente bipartidária com baixa alternância de poder em todo o período.

Dentre os aspectos negativos do Voto Único Não Transferível no Japão está principalmente o forte personalismo nas disputas eleitorais, o alto custo das campanhas e a grande influência do poder econômico no processo eleitoral, ocasionando recorrentes casos de clientelismo e escândalos de corrupção.

Partindo de uma revisão de literatura corroborada pela análise das duas experiências internacionais com o VUNT, é possível inferir que a aplicação de tal sistema na forma do “Distritão” debatido na reforma política em 2015 traria poucas modificações no atual cenário político-eleitoral brasileiro. Ou seja, em virtude da alta magnitude dos distritos, os processos eleitorais continuariam a ter conformação fortemente proporcional, com espaço maior para a representação de partidos menores, o que contribui para a manutenção da alta fragmentação partidária e gera dificuldades para a construção de maiorias e, conseqüentemente, para melhoria da governabilidade. Também permaneceria o número elevado de candidatos em concorrência de forte cunho personalista e com estímulo ainda maior à competições intrapartidárias.

Da mesma forma, a disputa generalizada estimulada pelo “Distritão” manteria ou até elevaria o custo das campanhas, reforçando a influência do capital e abrindo caminho para mais clientelismo e corrupção nas eleições.

Parte da literatura indica ainda, com base no longo período de aplicação do VUNT no Japão, que o partido no poder tende a ter vantagem oriunda do uso da máquina pública para favorecer seus candidatos por meio de benefícios particulares, o que na realidade brasileira pode se traduzir em aumento da influência dos executivos estaduais no pleito político.

As únicas modificações que podem ser vistas como positivas nesta reforma seriam a simplificação da regra de decisão para melhor compreensão do eleitor e o fim da transferência de votos entre candidatos, sendo este último um aspecto controverso, já que o sistema proporcional é pensado para prestigiar partidos e grupos políticos e não candidatos individualizados.

Desta forma, constata-se que o “Distritão” era uma mudança mobilizada pela própria classe política, aproveitando-se do cenário de crise institucional, para atender a

interesses específicos de seu grupo de apoiadores sem alterar os efeitos perniciosos observados no sistema eleitoral vigente.

Portanto, em um processo de reforma institucional sério que realmente pretenda melhorar o sistema político é essencial a realização de debates e estudos amplos e profundos sobre o que se pretende alterar e quais os possíveis prognósticos das novas regras a serem adotadas, sob pena de serem construídas soluções vazias como as que se pretendia obter com o “Distritão”.

Para além disso, a conclusão principal é que a complexidade das reformas políticas ultrapassa o aspecto formal da dificuldade de concretização e também está no aspecto material, sendo necessária a modificação de um conjunto de normas para se chegar a alterações com efeitos reais sobre a arena política. Ou seja, não basta alterar o método de conversão de votos em cadeiras pensando em diminuir o custo das campanhas ou em fortalecer os partidos, sem mexer na magnitude dos distritos ou alterar as normas específicas que tratam de financiamento de campanha ou que regem a constituição e funcionamento dos partidos políticos.

A título de exemplo, acreditamos que uma reforma política que pretende dar mais protagonismo e solidificar partidos políticos deveria tanto estabelecer a lista fechada no atual sistema eleitoral proporcional, quanto estabelecer mecanismos de democracia interna no sistema partidário que aproxime mais os partidos da sociedade e permita o florescimento de novas ideias e direções para além das vontades das oligarquias das cúpulas partidárias.

É de se reconhecer, no entanto, que este tipo de processo é muito difícil e requer um contexto político favorável, com fortes choques exógenos que coloquem tal questão no radar da sociedade e pressionem a classe política a redesenhar normas que lhe afeta diretamente.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA. **Cientistas políticos e sociólogos se posicionam contra a proposta do ‘distritão’**. 21 mai. 2015. Disponível em: <<https://cienciapolitica.org.br/noticias/2015/05/cientistas-politicos-e-sociologos-se-posicionam-contra>>. Acesso em 10 dez. 2018.

ADILI, Ali Yawar; BIJLERT, Martine van. **Afghanistan’s Incomplete New Electoral Law: Changes and Controversies**. Disponível em: <<https://www.afghanistan-analysts.org/afghanistans-incomplete-new-electoral-law-changes-and-controversies/>>. Acesso em 06 abr. 2018.

APEGANISTÃO. **Constituição da República Islâmica do Afeganistão**. 2004. Disponível em <[http://www.iec.org.af/pdf/legalframework/law/afghanistan\\_constitution.pdf](http://www.iec.org.af/pdf/legalframework/law/afghanistan_constitution.pdf)>. Acesso em 05 abr. 2018.

AGUIRRE, Pedro. **Japón – Sistemas Políticos y Electorales Contemporáneos**. 2ª ed, Distrito Federal –México, Instituto Federal Electoral, 2001.

ANTUNES, Ricardo. Fenomenologia da crise brasileira. **Lutas Sociais**, São Paulo, v. 19, n. 35, p. 09-26, jul./dez. 2015. Disponível em: <<https://revistas.pucsp.br/index.php/ls/article/view/26672>>. Acesso em 18 nov. 2018.

BETIM, Felipe. **Distritão, a pior reforma política possível segundo especialistas**. El País. 17 de agosto de 2017. Disponível em: <[https://brasil.elpais.com/brasil/2017/08/17/politica/1502924947\\_112379.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2017/08/17/politica/1502924947_112379.html)> Acesso em 18 dez. 2018.

BIJLERT, Martine van. **Afghanistan’s New Electoral Laws: Changes and red flags**. Disponível em: <<https://www.afghanistan-analysts.org/afghanistans-new-electoral-laws-changes-and-red-flags/>>. Acesso em 06 abr. 2018.

BRASIL. Decreto-Lei nº 7.586 de 28 de maio de 1945. Regula, em todo país, o alistamento eleitoral e a eleições a que se refere o artigo 4º da Lei Constitucional n. 9, de 28 de fevereiro de 1945. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Rio de Janeiro, 28 mai. 1945. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-7586-28-maio-1945-417387-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em 14 nov. 2018.

BRASIL. Lei nº 1.164 de 24 de julho de 1950. Institui o Código Eleitoral. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Rio de Janeiro, 26 jul. 1950. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1950-1959/lei-1164-24-julho-1950-361738-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em 14 nov. 2018.

BRASIL. Lei nº 7.454 de 30 de dezembro de 1985. Altera dispositivo da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965, e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, 30 dez. 1985. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L7454.htm#art3](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7454.htm#art3)>. Acesso em 14 nov. 2018.

BRASIL. Lei nº 9.504 de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, 30 set. 1997. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9504.htm#art107](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9504.htm#art107)>. Acesso em 14 nov. 2018.

BRASIL. Lei nº 13.165 de 29 de setembro de 2015. Altera as Leis nºs 9.504, de 30 de setembro de 1997, 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral, para reduzir os custos das campanhas eleitorais, simplificar a administração dos Partidos Políticos e incentivar a participação feminina. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, 29 set. 2015. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2015/Lei/L13165.htm#art4](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13165.htm#art4)>. Acesso em 14 nov. 2018.

CÂMARA DOS DEPUTADOS (Brasil). **Parecer do Relator PRL 3 PEC18207**. Brasília. 2015. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/55a-legislatura/pec-182-07-reforma-politica/documentos/outros-documentos/substitutivo-apresentado-em-19-05-15-10h12>>. Acesso em 06 dez. 2018.

CARLOMAGNO, Márcio Cunha. Cenários para a reforma política: simulações a partir da adoção do distrito e do fim das coligações nas eleições proporcionais. **Newsletter. Observatório de elites políticas e sociais do Brasil**, Curitiba, v. 2, n. 6, p. 1- 23, mar. 2015. Disponível em: <<http://observatory-elites.org/wp-content/uploads/2012/06/newsletter-Observatorio-v.-2-n.-6.pdf>>. Acesso em 05 dez. 2018.

CASTRO, Luiz F. D. Moura e. **O sistema de governo japonês**. Disponível em <[http://www.pucminas.br/imagedb/conjuntura/CES\\_ARQ\\_DESCR20070411125859.pdf](http://www.pucminas.br/imagedb/conjuntura/CES_ARQ_DESCR20070411125859.pdf)>. Acesso em 16 jun. 15.

COX, Gary W. Is the Single Nontransferable Vote Superproportional? Evidence from Japan and Taiwan. **American Journal of Political Science**, v. 40, n. 3, p. 740-755, ago. 1996. Disponível em <<https://www.jstor.org/stable/2111792>>. Acesso em 13 ago. 2018.

COX, Karen. Japan: Adapting to a New Electoral System. In. REYNOLDS, REILLY e ELLIS (Org.). **Electoral System Design: The new International IDEA Handbook**, Estocolmo, p. 114-116, 2005.

FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO. **Pesquisa de Opinião Pública: Reforma Política**, São Paulo, 2013. Disponível em: <<https://fpabramo.org.br/publicacoes/publicacao/pesquisa-de-opinio-publica-reforma-politica/>>. Acesso em 28 nov. 2018.

DUNLEAVY, Patrick; MARGETTS, Helen. Understanding the Dynamics of Electoral Reform. **International Political Science Review**. Vol. 16. No. 1. 1995. p. 9-29.

GHADIRI, Sara T. SNTV in Afghanistan: Is There a Better Option?. **Res Publica - Journal of Undergraduate Research**: Vol. 15. 2010. Disponível em: <<http://digitalcommons.iwu.edu/respublica/vol15/iss1/12>>. Acesso em 31 mar. 2018.

GROFMAN, Bernard et al. Introduction. In: GROFMAN, Bernard et al (Org.). **Elections in Japan, Korea, and Taiwan under the Single Non-Transferable Vote: The Comparative Study of an Embedded Institution**. Ann Arbor: University Of Michigan Press, 1999. p. 1-20. Disponível em: <[www.jstor.org/stable/10.3998/mpub.15603.5](http://www.jstor.org/stable/10.3998/mpub.15603.5)>. Acesso em: 20 set. 2018.

HIZEN, Yoichi, **Electoral systems of Japan**. Dissertação (Doutorado em Filosofia) – University of Pennsylvania. 2004. Disponível em: <<https://repository.upenn.edu/dissertations/AAI312583>>. Acesso em 27 mar. 2018.

HOOVER, William D. **Historical Dictionary of Postwar Japan**. Scarecrow Press, 2011.

INSTITUTO DATA SENADO. **Reforma Política**. Brasília, 2013. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/institucional/datasenado/arquivos/datasenado-ouve-brasileiros-sobre-reforma-politica-maioria-apoia-a-reforma-e-contra-a-lista-fechada-e-a-favor-do-voto-distrital>>. Acesso em 28 nov. 2018.

INSTITUTO DATA SENADO. **Reforma Política**. Brasília, 2015. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/institucional/datasenado/arquivos/reforma-politica-2-2015>>. Acesso em 28 nov. 2018.

INTER-PARLIAMENTARY UNION. **JAPAN Shugiin (House of Representatives): Historical Archive of parliamentary elections results**. Disponível em: <[http://archive.ipu.org/parline-e/reports/2161\\_arc.htm](http://archive.ipu.org/parline-e/reports/2161_arc.htm)>. Acesso em: 29 ago. 2018.

JOHNSON, David T. **Why the Wicked Sleep: The Prosecution of Political Corruption in Postwar Japan**. JPRI Working Paper No. 34: 1997. Disponível em <<http://www.jpri.org/publications/workingpapers/wp34.html>>. Acesso em 21 jun. 2017.

LIN, Jih-wen. Electoral Systems Today: The Politics of Reform in Japan and Taiwan. **Journal of Democracy**. Vol. 17. No. 2. abr. 2006. p. 118-131.

MACKIE, Thomas T.; ROSE, Richard. **The International Almanac of Electoral History**. 3. ed. rev. Londres: Macmillan, 1991.

MASHAL, Mujib. **Afghan Parliament's Term Is Extended After Squabbles Delay Elections**. Disponível em <<https://www.nytimes.com/2015/06/20/world/asia/afghan-parliaments-term-is-extended-after-squabbles-delay-elections.html>>. Acesso em 06 abr. 2018.

MINISTRY OF INTERNAL AFFAIRS AND COMMUNICATIONS (Japão). Statistics Bureau. Chapter 27 Government Employees and Elections. *In*: MINISTRY OF INTERNAL AFFAIRS AND COMMUNICATIONS (Japão). Statistics Bureau. **Historical Statistics of Japan**. 1996. Disponível em: <<http://www.stat.go.jp/english/data/chouki/27.html>>. Acesso em 03 dez. 2018.

MISHIMA, Ko. The Failure of Japan's Political Reform. **World Policy Journal**, New York, 2005/2006. p. 47-54.

NATIONAL DEMOCRATIC INSTITUTE (NDI). **Political Parties in Afghanistan: A review of the State os Political Parties after the 2009 and 2010 Elections**. 2011. Disponível em: <<https://www.ndi.org/sites/default/files/Afghanistan-political-parties-july-2011.pdf>>. Acesso em 05 abr. 2018.

\_\_\_\_\_. **The 2010 Wolesi Jirga Elections in Afghanistan**. 2011. Disponível em: <<https://www.ndi.org/sites/default/files/Afghanistan-2010-election-observers-final-report.pdf>>. Acesso 06 abr. 2018.

NICOLAU, Jairo. O sistema eleitoral de lista aberta no Brasil. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 49, n. 4, p. 689-720, 2006. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0011-52582006000400002&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582006000400002&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em 14 nov. 2018.

NICOLAU, Jairo. **Sistemas Eleitorais**. 5. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

NOHLEN, Dieter. **Sistemas Electorales del Mundo**. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid. 1981.

NORRIS, Pippa. Introduction: The Politics of Electoral Reform. **International Political Science Review**. Vol. 16. No. 1. p. 3-8. 1995.

PEREIRA, Rodolfo Viana; GELAPE, Lucas de Oliveira. Anacronismo do sistema proporcional de lista aberta no Brasil: Ocaso das razões originárias de sua adoção. **Revista de informação Legislativa**, Brasília, v. 52, n. 205, p. 261-279, jan/mar 2015. Disponível em: <[https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/52/205/ril\\_v52\\_n205\\_p261.pdf](https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/52/205/ril_v52_n205_p261.pdf)>. Acesso em 14 nov. 2018.

RABAT, Márcio N. Reforma Política: Histórico, estágio atual e o lugar da recente Proposta do Executivo. **Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados**. 2009. Disponível em: <[http://www2.camara.leg.br/a-camara/documentos-e-pesquisa/estudos-e-notas-tecnicas/areas-da-conle/tema3/2009\\_1015.pdf](http://www2.camara.leg.br/a-camara/documentos-e-pesquisa/estudos-e-notas-tecnicas/areas-da-conle/tema3/2009_1015.pdf)>. Acesso em 15.08.2018.

REED, Steven R. Political Reform in Japan: Combining Scientific and Historical Analysis. **Social Science Japan Journal**. Vol. 2, No. 2, p. 177-193, 1999.

RENNÓ, Lucio R. Reforma Política no Brasil: realizadas e prováveis. In: MULHOLLAND, Timothy; RENNÓ, Lucio R. (Org.). **Reforma Política em Questão**. Brasília: UnB, p. 13-42, 2008.

RENNÓ, Lucio R.; SOARES, Gláucio A. D. Projetos de reforma política na Câmara dos Deputados. In: RENNÓ, Lucio R.; SOARES, Gláucio A. D. (Org.). **Reforma Política: Lições da história recente**. Rio de Janeiro: FGV, p. 9-20, 2006.

REYNOLDS, Andrew. The Curious case of Afghanistan. **Journal of Democracy**. Vol. 17. No. 02. 2006. Disponível em: <<https://search.proquest.com/docview/195546155?accountid=26646>>. Acesso em 02 abr. 2018.

REYNOLDS, Andrew; CAREY, John. **Fixing Afghanistan's electoral System: Arguments and Options for Reform**. 2012. Disponível em: <<https://areu.org.af/archives/publication/1211>>. Acesso em 02 abr. 2018.

REYNOLDS, Andrew; WILDER, Andrew. **Free, Fair or Flawed: Challenges for Legitimate Elections in Afghanistan**. 2004. Disponível em: <<https://areu.org.af/archives/publication/433>>. Acesso em 06 abr. 2018.

ROCHA, Marta M.; SILVA, Raquel G. A agenda da reforma política no Brasil: autores, objetivos, êxito e fracasso (1988-2010). **Revista Brasileira de Ciência Política**. Brasília. n. 16. Jan./abr. 2015. p. 213-246. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbcpol/n16/0103-3352-rbcpol-16-00213.pdf>>. Acesso em 15 ago. 2018.

RUTTIG, Thomas. **The IEC proposal to move to a mixed electoral system**. Disponível em: <<https://www.afghanistan-analysts.org/the-iec-proposal-to-move-to-a-mixed-electoral-system/>>. Acesso 06 abr. 2018.

SIMS, Richard. **Japanese Political History Since the Meiji Restoration**. New York: Palgrave, 2001.

SAKAMOTO, Takayuki. Explaining Electoral Reform: Japan versus Italy and New Zealand. **Party Politics**. v. 5. n. 4. 1999. p. 419-538.

TAVARES, José Antônio Giusti. **Sistemas Eleitorais nas Democracias Contemporâneas – Teoria, Instituições, Estratégias**. Ed. Relume-Dumará. Rio de Janeiro. 1994.

THIER, Alexander; CHOPRA, Jarat. The road ahead: political and institutional reconstruction in Afghanistan. **Third World Quarterly**. v. 23. n. 05. 2002. p. 893-907. Disponível em: <<https://search.proquest.com/docview/219771061?accountid=26646>>. Acesso 02 abr. 2018.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL (Brasil). **Estatísticas Eleitorais**. Brasília. 2018. Disponível em < <http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais>>. Acesso em 06 dez. 2018.

WADA, Junichiro. **The Japanese Election System: Three Analytical Perspectives**. New York: Routledge. 1996.

WOODALL, Brian. The Politics of Reform in Japan's Lower House Electoral System. In: GROFMAN, Bernard et. al. (Org.). **Elections in Japan, Korea, and Taiwan under the Single Non-Transferable Vote: The Comparative Study of an Embedded Institution**. Ann Arbor: University Of Michigan Press, 1999. p. 23-50. Disponível em: <[www.jstor.org/stable/10.3998/mpub.15603.5](http://www.jstor.org/stable/10.3998/mpub.15603.5)>. Acesso em: 20 set. 2018.