

OS IMPACTOS DO COVID-19 NAS ELEIÇÕES 2020 E A PROPOSTA DE UNIFICAÇÃO DO CALENDÁRIO ELEITORAL

Jaime Barreiros Neto¹

SUMÁRIO. 1. Introdução. 2. A busca da normalidade e da legitimidade do poder de sufrágio como objetivo fundamental do direito eleitoral: um ponto de partida necessário. 3. Normalidade e legitimidade do sufrágio popular em face da possibilidade de adiamento das eleições municipais. 4. A inconveniência e a inconstitucionalidade da proposta de unificação do calendário eleitoral a partir de 2022, com a consequente prorrogação dos atuais mandatos de vereadores e prefeitos, em virtude da pandemia do COVID-19. 5. Considerações finais. 6. Referências.

1. Introdução.

01 de abril de 2020: o famoso dia da mentira, tão simbólico na era das fake News e da chamada pós-verdade, revela, ante a pandemia global provocada pelo COVID-19, popularmente chamada de Novo Corona Vírus, uma série de boatos e incertezas em todo o planeta, acerca do próprio futuro da humanidade: quando a pandemia irá terminar? A tal da Cloroquina é mesmo um remédio milagroso, capaz de dizimar a nova peste? A cura para a terrível doença chegará quando? A nova gripe é apenas a primeira onda de um grande tsunami, que varrerá as estruturas da economia mundial? A quarentena é a melhor solução para reduzir o impacto da pandemia ou devemos todos voltar a trabalhar, para “preservar os empregos e evitar uma grande depressão”?

No rol das dúvidas e da nebulosidade do cenário, responsável imediato pelo adiamento dos Jogos Olímpicos de Tóquio e de outros importantes eventos do calendário mundial, o Brasil se depara com um grande questionamento, seguido, desde já, por uma série de

¹ Doutor em Ciências Sociais e Mestre em Direito (UFBA), Professor do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFBA. Professor da Faculdade Baiana de Direito. Analista Judiciário do TRE-BA. Membro associado da ABRADep e do Instituto de Direito Constitucional da Bahia. Titular da Cadeira nº. 06 da Academia de Letras Jurídicas da Bahia

percalços e de supostas soluções, pouco amadurecidas, que perfazem o objeto deste breve ensaio: afinal, teremos condições de realizar as eleições municipais brasileiras na data prevista de 04 de outubro? Caso não seja possível a realização das eleições no dia constitucionalmente previsto, qual deve ser a solução? Prorrogação de mandatos? Unificação do calendário eleitoral a partir de 2022? Postergação do pleito para o final do ano ou mesmo para o ano de 2021, seguindo a tendência de eventos de interesse mundial como a própria Olimpíada e grandes torneios de futebol, como a Eurocopa ou a Copa América? Seria constitucional o adiamento do pleito? Teria a Justiça Eleitoral condições de manter o calendário eleitoral? Por quanto tempo?

Mais do que oferecer respostas concretas, é o objetivo deste trabalho apresentar reflexões para uma discussão que, embora ainda prematura, aos olhares de alguns, faz-se necessária e urgente, tendo como paradigma a necessária preservação da democracia brasileira e os objetivos fundamentais da busca da normalidade e da legitimidade do poder de sufrágio popular, função maior do Direito Eleitoral, ramo do direito que, materialmente, apenas na defesa do regime político democrático encontra a sua razão de existência.

2. A busca da normalidade e da legitimidade do poder de sufrágio como objetivo fundamental do direito eleitoral: um ponto de partida necessário.

Como questão preliminar ao debate acerca de um possível e questionado adiamento das eleições municipais brasileiras de 2020, faz-se necessária a apresentação de uma premissa básica, que não pode ser negligenciada: qual a razão da existência das eleições e da periodicidade dos mandatos representativos? Para que serve o Direito Eleitoral?

A democracia é um regime político imperfeito! Para compreendermos essa imperfeição, é importante lembrarmos a inafastável condição paradoxal da qual é revestida a vida humana em sociedade. De um lado, como destacava Aristóteles, o ser humano é um animal social, sujeito a um impulso associativo natural, que nos impede de viver isolados. Precisamos uns dos outros! Por outro lado, não podemos esquecer as lições de Thomas Hobbes, que na sua famosa obra “Leviatã”, de 1651, consagrou a frase “o homem é o lobo do homem”, a partir da qual é revelada parte da nossa essência, diante da qual somos compelidos a dominar e transformar o ambiente que nos circunda e, conseqüentemente, os nossos próprios semelhantes.

Ante tamanho paradoxo existencial, segundo o qual precisamos conviver e necessitamos dominar uns aos outros, a solução que se apresenta é a submissão de todos a uma força abstrata inexorável, que compele o ser humano a limitar suas vontades e ambições em prol da convivência: o poder.

O poder, como energia que impõe limites à liberdade individual em prol da convivência social, estabelecendo normas de comportamento com conteúdo variável, conforme os valores e escolhas estabelecidos no tempo e no espaço dos diversos agrupamentos sociais, é o ponto de equilíbrio entre essas duas grandes características da condição humana: o espírito gregário e o impulso dominador.

Ocorre que o equilíbrio estabelecido pelo poder entre a necessidade que temos de conviver e o impulso de dominar está longe de se apresentar como um equilíbrio estático: a presença de limites normativos à vontade individual não impede que uma luta pela conquista do próprio poder se estabeleça, revelando a essência dinâmica da política, arte de conquistar, manter e exercer o poder, na clássica lição de Maquiavel.

A política se impõe como uma das condições de vida em sociedade, os direitos e deveres políticos se revelam como produtos da própria natureza humana, sendo dotados, portanto, de essencialidade.

No exercício e manutenção do poder, o uso da força bruta e da violência, se apresentam como armas em parte apropriadas, porém insuficientes. Se “o homem é o lobo do homem”, e não a ovelha, nenhum poder sobrevive apenas fundado na violência ou na ameaça. Afinal, aquele que é submetido contra sua vontade tende a reagir na primeira oportunidade.

Para que uma estrutura de poder se sustente por um longo período, necessária se faz a legitimidade desse poder, revelada no consenso, na aceitação voluntária, no poder da palavra, no poder da ideologia. Aquele que é dominado pela palavra tende a obedecer ao opressor, sem perceber que está sendo oprimido.

Ao longo dos séculos, neste sentido, o papel da ideologia, como instrumento de manipulação política, sempre se apresentou como decisivo, seja por meio, por exemplo, do discurso religioso, seja em virtude da preponderância do discurso democrático dominante nas últimas décadas.

A democracia, ao longo dos tempos, se revelou como um grande discurso ideológico, manipulável aos gostos de governantes e regimes autocratas, mas também como a melhor solução existente à preservação da autonomia individual, da liberdade e da dignidade da política, revelando, assim, a sua essência, consagrada em uma famosa frase do grande estadista inglês Winston Churchill, segundo a qual seria o regime político democrático “o pior de todos os regimes, à exceção de todos os demais já testados”.

Para que a democracia cumpra bem o seu papel de regime norteador da liberdade e da dignidade humana, não basta que tenhamos eleições. É necessário que exista igualdade política, participação efetiva do povo nas decisões, transparência pública, liberdade de informação e de expressão, educação cívica, controle da ação dos governantes, normalidade e legitimidade do poder de sufrágio popular, exercido de forma universal, sem restrições desarrazoadas.

Qual a razão, então, da periodicidade das eleições em uma democracia? A existência de eleições periódicas, nas quais prevaleça o princípio da alternância e não perpetuação do poder, é uma das bases da legitimidade democrática, consistente na preservação da plena e livre soberania do cidadão para definir, ao lado dos seus iguais, o seu destino e os rumos da sociedade política. Se “o homem é o lobo do homem”, a contenção do exercício do poder se faz necessária como uma das principais fórmulas para a preservação da liberdade e para o combate ao arbítrio, sendo fundamental, portanto, a qualquer democracia estável e legítima, que as condições de igualdade de participação e acesso às instâncias decisórias sejam preservadas. Sem uma periodicidade constante e regular do exercício do sufrágio, os detentores do poder tendem a perder os freios necessários à contenção dos seus ímpetos, e o povo, por sua vez, tende a reduzir sua capacidade de controle.

Para que serve o direito eleitoral? O direito eleitoral existe para garantir a normalidade e a legitimidade do poder de sufrágio, ou seja, existe o direito eleitoral, em uma democracia efetiva, para combater qualquer tipo de fraude que possa macular o processo de livre

tomada de decisões por parte dos cidadãos, seja nas eleições, sejam nos plebiscitos ou referendos, garantindo assim, a normalidade eleitoral, bem como para preservar a total capacidade decisória de cada indivíduo, para que o cidadão, diante da urna, faça suas escolhas sem qualquer tipo de subordinação a forças que não provenham da sua própria liberdade de consciência e soberania de escolha, perfazendo-se, assim, a legitimidade do sufrágio.

Estabelecidas essas premissas, e voltando-se novamente ao debate sobre a possibilidade de adiamento das eleições municipais de 2020, em face da pandemia provocada pelo novo corona vírus (COVID-19), pergunta-se, então: é constitucional e obedece às premissas de busca das garantias da normalidade e da legitimidade do sufrágio popular o adiamento do pleito e a consequente prorrogação de mandatos de prefeitos e vereadores dos 5.570 municípios brasileiros?

3. Normalidade e legitimidade do sufrágio popular em face da possibilidade de adiamento das eleições municipais.

A normalidade e a legitimidade das eleições, como visto no tópico anterior, é o grande objetivo do direito eleitoral e, materialmente, uma das condições para a existência da democracia.

A importância da preservação das regras eleitorais, tanto de cunho material como as de natureza processual, é tão relevante que a Constituição de 1988, em seu artigo 16, estabeleceu o princípio da anualidade, prevendo que qualquer norma que venha a interferir na dinâmica das eleições só possa vir a ser aplicada aos pleitos que vierem a acontecer após um ano da sua vigência, de forma a manter a previsibilidade necessária à garantia da paridade de armas nas disputas políticas.

Alterar normas no curso do jogo eleitoral é algo que macula a democracia! Isto posto, mudanças de regras que possam interferir na legítima expectativa de partidos, políticos, candidatos e eleitores, às vésperas de um pleito, com o jogo eleitoral em andamento, é prática constitucionalmente vedada, que viola a normalidade e a legitimidade democráticas.

Neste sentido, não é democraticamente legítimo que legislaturas ou prazos de exercício executivo do poder sejam prorrogados ou reduzidos, que poderes representativos sejam ampliados ou afanados, durante o curso do exercício de um mandato político. A previsibilidade das regras eleitorais e o combate ao casuísmo são premissas fundamentais da democracia.

Ocorre que o direito não pode virar às costas aos fatos sociais. A pandemia causada pela COVID-19 tem se revelado como a maior crise política, social e econômica desde o fim da II Guerra Mundial.

A prática do isolamento social, conforme as recomendações da Organização Mundial da Saúde, tem se apresentado como a principal estratégia para a contenção do avanço da pandemia. Em todo o mundo, bilhões de pessoas têm sido compelidas a permanecer em seus lares, distantes do trabalho e do convívio social normal.

Espera-se que a pandemia seja revertida, ou pelo menos tenha seus impactos reduzidos, em um breve espaço de tempo. Tal expectativa, contudo, revela-se muito mais como um desejo do que como uma certeza. Não é possível, em abril de 2020, prever se em outubro o isolamento social persistirá como uma alternativa necessária ao combate a esta terrível doença que já vem matando milhares de pessoas em todo o planeta.

Existem várias etapas em um processo eleitoral, vivenciadas institucionalmente, no âmbito do cumprimento das normas do direito eleitoral, perante a Justiça Eleitoral, bem como social e politicamente. Faz parte do processo democrático o debate, o contato com os eleitores, a conversa mais próxima, as caminhadas e carreatas, mesmo em tempos de internet. As eleições municipais têm uma dinâmica política e social muito peculiares e importantes para o curso da democracia.

É plenamente factível, embora não desejável, que, por absoluta falta de condições de preservação da saúde pública, chegue um momento em que se torne impossível a continuidade do processo eleitoral de 2020, com a consequente imposição dos fatos sobre o direito, revelada em uma necessidade de adiamento das eleições.

Diante de uma situação extraordinária dessa monta, o que resta fazer? Ignorar os fatos e sustentar a impossibilidade absoluta de uma prorrogação de mandatos e de um adiamento das eleições? Evidentemente que não!

Em face de um acontecimento totalmente inédito e imprevisível, como esta crise aguda das condições de saúde pública, decorrente da disseminação do vírus COVID-19, é fundamental a busca do equilíbrio e, essencialmente, no campo político, a preservação da legitimidade do sufrágio.

Em primeiro lugar, decisões precipitadas não podem nortear o debate em torno do futuro das eleições municipais de 2020. É preciso dar tempo ao tempo, a fim de que, dentro do possível, evite-se um adiamento do pleito, com consequências danosas para a estabilidade do regime político em que vivemos. Para isso, a Justiça Eleitoral deve continuar a garantir, dentro das suas possibilidades materiais, e com os devidos cuidados e precauções para com a saúde e a vida dos seus servidores, magistrados e demais atores do processo democrático, incluindo o ator principal, o eleitor, a realização dos atos necessários à normalidade do pleito.

Em um segundo momento, caso se torne insustentável a realização das eleições na data originalmente designada, o Congresso Nacional, obedecendo aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, deverá atuar para minimizar os custos políticos de um adiamento do pleito. Isso significa que as regras eleitorais já estabelecidas para as eleições 2020 deverão ser preservadas, salvo aquelas que sejam impossíveis de serem cumpridas, a exemplo da realização das votações nas datas constitucionalmente designadas (primeiro e último domingo de outubro).

Dessa forma, caso seja necessário, uma Emenda Constitucional deverá ser aprovada, estabelecendo, tal qual a Emenda Constitucional nº. 91, normas excepcionais e transitórias, válidas apenas para o pleito municipal de 2020, relacionadas ao calendário eleitoral, a ser postergado para o momento mais próximo e socialmente conveniente possível.

Por fim, como consequência lógica de um adiamento excepcional das eleições municipais, emenda constitucional deverá ser aprovada, estabelecendo-se, também de

forma extraordinária, a prorrogação dos mandatos de vereadores e prefeitos eleitos em 2016, pelo prazo estritamente necessário à mais breve possível realização dos atos necessários à escolha dos seus sucessores. Trata-se de uma consequência lógica e inafastável de uma mudança da data do pleito, que respeitaria o princípio da continuidade da administração pública, evitando-se a acefalia de prefeituras e câmaras municipais.

Qualquer outro tipo de solução, que possa soar como oportunismo político, deve ser combatida e evitada. Dentre as soluções absurdas, que devem ser combatidas de forma veemente, encontra-se, assim, a proposta de unificação do calendário eleitoral a partir de 2022, com a consequente expansão dos mandatos dos atuais prefeitos e vereadores por mais dois anos, tanto em virtude dos argumentos já expostos, como também em decorrência daqueles que serão apresentados a seguir.

4. A inconveniência e a inconstitucionalidade da proposta de unificação do calendário eleitoral a partir de 2022, com a consequente prorrogação dos atuais mandatos de vereadores e prefeitos, em virtude da pandemia do COVID-19.

Diante da crise de saúde vivenciada e da possibilidade de adiamento das eleições municipais, um velho debate, vinculado a uma suposta necessidade de unificação do calendário eleitoral, com a coincidência das eleições municipais e das eleições gerais, ressurgiu no cenário político brasileiro.

Argumenta-se, como supostas vantagens dessa proposta, que a promoção de eleições de cinco em cinco anos (ou quatro em quatro, com coincidência de mandatos municipais, estaduais e nacionais), e não mais de dois em dois, significaria uma economia para a União, além de, supostamente, permitir um maior alinhamento ideológico entre prefeitos, governadores, e presidente da república, privilegiando a governabilidade.

Tais argumentos, contudo, ao invés de se alinharem com o perfil constitucional de uma democracia maximalista, tal como revelada nas opções firmadas pelo povo brasileiro, quando da promulgação da Constituição de 1988, se opõem, por completo, ao sentido real da ordem política brasileira, fundada no pleno exercício da soberania popular e da cidadania.

O primeiro argumento apontado como uma suposta vantagem da unificação do calendário eleitoral, relativo a uma provável economia substancial gerada aos cofres públicos com a realização de eleições apenas de cinco em cinco anos, não se sustenta, uma vez que a maior parte dos gastos realizados com as eleições decorre de custos fixos, vinculados à manutenção da estrutura da Justiça Eleitoral (pagamento de pessoal, aquisição e manutenção de materiais, desenvolvimento de tecnologias, como as da urna eletrônica e da biometria etc.). Uma suposta economia de recursos seria, portanto, insignificante, em termos gerais, para o país.

Ao contrário, contudo, o prejuízo para a democracia seria enorme! O momento da realização das eleições, embora não deva ser considerado o único instante de exercício da política pelo eleitorado, como muitos insistem em afirmar, é, sem dúvidas, o período principal de manifestação da soberania popular, aquele no qual o povo brasileiro se encontra consigo mesmo, avaliando seu presente e seu passado e projetando o seu futuro.

A democracia precisa ser vivenciada e legitimada constantemente, e o processo eleitoral revela-se, neste sentido, como um instrumento catalisador das demandas populares e da autorreflexão da sociedade, fatores fundamentais ao desenvolvimento de qualquer nação. Monetizar a democracia, reduzindo sua importância a argumentos meramente financeiros, que nem ao menos se sustentam efetivamente, é pregar a violência à cultura democrática, em sentido totalmente oposto aos princípios e objetivos fundamentais consagrados pela Constituição de 1988.

Além disso, eleições municipais não devem ocorrer de forma concomitante às eleições presidenciais. O período eleitoral deve favorecer a reflexão e o amadurecimento democrático, a fim de que o povo possa, legitimamente, exercer a soberania popular. O calendário eleitoral, neste sentido, deve ser elaborado a partir de um objetivo principal: viabilizar a normalidade e a legitimidade do exercício da vontade soberana e autônoma do povo diante das urnas.

Não existe democracia sem entendimento esclarecido, sem informação e pensamento críticos. Confundir o eleitor com a realização, ao mesmo tempo, de eleições presidenciais, nas quais se objetiva o debate consciente da sociedade acerca de grandes temas de interesse nacional, e de eleições municipais, onde demandas e interesses locais, também

de grande relevância, mas com características e objetivos completamente distintos, se constituem no motivo maior de discussão, somente atrapalha a formação do livre convencimento do eleitor, que, na maioria das vezes, tenderá ou a valorizar mais o debate e a reflexão acerca dos temas gerais, debatidos nas eleições presidenciais, ou a privilegiar as questões mais paroquiais, típicas do processo eleitoral municipal.

Difícilmente a maioria absoluta do eleitorado terá condições de bem se informar sobre demandas tão diversas e sobre as condições para o exercício do voto em candidatos a vereador, prefeito, deputado estadual, deputado federal, senador e presidente da república, ao mesmo tempo.

5. Considerações finais.

A unificação do calendário eleitoral revela-se como proposta contrária aos objetivos de uma democracia maximalista, devendo, pelas razões expostas, não ser consagrada em uma eventual reforma política. Inobstante a inconveniência desse debate, este não é o momento adequado para a sua realização.

Tal como exposto ao longo desse ensaio, um eventual e excepcional adiamento das eleições municipais de 2020 teria que ser acompanhado de mudanças legislativas restritas, vinculadas, tão somente, à viabilização, no prazo mais breve possível, do pleito adiado, sem mudança nas regras do jogo, bem como à preservação da continuidade da administração pública. Mandatos poderiam, dentro do âmbito da razoabilidade, ser prorrogados, pelo estrito prazo necessário à realização do pleito. O calendário eleitoral, evidentemente, dentro de limites razoáveis e estritos, poderia ser alterado, preservando-se, contudo, as regras gerais já estabelecidas para o pleito municipal vindouro.

A normalidade e a legitimidade do poder de sufrágio eleitoral são garantias que nunca poderão ser negligenciadas em uma democracia, sob pena de perecimento desse regime de poder popular. Diante do inexorável devir do imponderável, a exemplo dessa crise epidemiológica enfrentada por todo o mundo, o direito poderá ter que ceder aos fatos. Regras, dentro da estrita excepcionalidade e necessidade, poderão ser alteradas ou adaptadas, mas o poder político, em uma efetiva democracia, não poderá, jamais, fugir às mãos do povo, manipulado por interesses escusos e casuísticos.

6. Referências.

ARISTÓTELES. **Política**. São Paulo: Martin Claret, 2002.

BARREIROS NETO, Jaime. **Temas controversos da reforma política no Brasil**. 1. ed. Salvador: JusPodivm, 2018.

_____. **Direito Eleitoral**. 9. Ed. Salvador: JusPodivm, 2019

BONAVIDES, Paulo Bonavides. **Ciência Política**, 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

CUNNINGHAM, Frank. **Teorias da democracia**. Porto Alegre: Artmed, 2009.

DAHL, Robert. **Sobre a Democracia**, Brasília: UNB, 2001.

_____. **Poliarquia**: participação e oposição. São Paulo: EDUSP, 1997.

KELSEN, Hans. **A democracia**. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

LIJPHART, Arend. **Modelos de democracia**: desempenho e padrões de governo em 36 países. Tradução de Roberto Franco. Rio de Janeiro – RJ: Civilização Brasileira, 2003.

LIPSON, Leslie. **A Civilização Democrática**. Trad. Álvaro Cabral. Vol. II, Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1966.

MANIN, Bernard. **Los principios del gobierno representativo**. Madrid: Alianza Editorial, 2008.

MIGUEL, Luís Felipe. **Democracia e representação**: territórios em disputa. 1. ed. São Paulo: UNESP, 2014

MIRANDA, Jorge. **Teoria do Estado e da Constituição**. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

MOISÉS, José Álvaro. Democracia e Desconfiança das Instituições Democráticas. In: José Álvaro Moisés. (Org.). **Democracia e Confiança**: Por que os Cidadãos desconfiam das Instituições Públicas? 1 ed. v. 1, p. 45-76, São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2010.

REIS, Márlon. **O gigante acordado**: manifestações, ficha limpa e reforma política. Rio de Janeiro: Leya, 2013.

_____. **Direito Eleitoral Brasileiro**. 3. ed. Bauru: Casa Mayor, 2016.

RIBEIRO, Fávila. **Direito Eleitoral**, 4. ed. Rio de Janeiro - RJ: Forense, 1996.

SALGADO, Eneida Desiree. **Princípios constitucionais eleitorais**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

SAMPAIO, Nelson de Sousa. **As ideias-forças da democracia**. 1. ed. Bahia: Imprensa Regina, 1941.

SARTORI, Giovanni. **A teoria da democracia revisitada**: volume I – O debate contemporâneo. São Paulo: Ática, 1994.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**, 15. ed. São Paulo - SP: Malheiros, 1998.

SILVA NETO, Manoel Jorge e. **Curso de Direito Constitucional**. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.