

Populus

Revista Jurídica da Escola Judiciária Eleitoral da Bahia

número 8 | junho 2020



ESCOLA JUDICIÁRIA ELEITORAL DA BAHIA

O DEBATE DA UNIFICAÇÃO DAS ELEIÇÕES: A “CARONA” NA CRISE DA COVID-19 EM ANO ELEITORAL

THE DEBATE ABOUT SIMULTANEOUS ELECTIONS IN TIMES OF COVID-19 IN BRAZIL

*Ana Claudia Santano **

RESUMO

A pandemia do Covid-19 trouxe novamente o debate sobre a unificação das eleições no Brasil, diante da eventual impossibilidade de realização do pleito municipal em 2020. Ainda que sejam objetos distintos, o adiamento ou a unificação das eleições, o fato é que é necessário afrontar a discussão com tempo de tomar todas as providências necessárias para a preservação da democracia. Devido ao crescimento do debate, mesmo que repetindo o já ocorrido em 2015, entende-se que se faz necessário afrontá-lo a partir de suas eventuais consequências, como os efeitos da decisão de unificação sobre o eleitorado e sobre a democracia. A partir disso, esse artigo tem como objetivo expor os argumentos que os defensores da unificação levantam para abordá-los por meio de dados e com base na literatura especializada. Ao final, verificou-se que a opção pelas eleições simultâneas não é positiva, por causar muitos resultados não desejados e que podem afetar negativamente a democracia como um todo.

Palavras-chave: Unificação das eleições. Eleições simultâneas. Recursos públicos. Periodicidade das eleições. Democracia.

ABSTRACT

The Covid-19 pandemic imposed the not new debate about the unification of elections in Brazil, considering the occasional impossibility for celebrating the 2020 municipal elections. Although the fact that there are two different debates, the postponement on the one hand, and the unification of elections, on the other, it is necessary to solve this gridlock with time for making all the measures to the preservation of democracy. Considering this, it is proposed one exposition from the reasons listed by the defenders of this unification, pointing out the tendencies of effects in the democracy. In the end, it is possible to verify that this is not a positive decision, due to many negative results in the democratic system as a whole.

Keywords: Unification of elections. Simultaneous elections. Human rights international legal framework. Periodicity of elections. Democracy.

* Professora do Programa de Pós-graduação em Direitos Fundamentais e Democracia do Centro Universitário Autônomo do Brasil – UniBrasil. Pós-doutora em Direito Público Econômico pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná e em Direito Constitucional pela Universidad Externado, Colômbia. Doutora e mestre em Ciências Jurídicas e Políticas pela Universidad de Salamanca, Espanha. Curitiba, Paraná, Brasil. E-mail: anaclaudiasantano@yahoo.com.br.

1. INTRODUÇÃO

O surgimento da pandemia do Covid-19 está impondo grandes desafios ao mundo. Há muito em jogo diante do controle do vírus, como temas sanitários, econômicos e sociais. Há, em meio a tudo isso, um tópico em aberto e que está afetando muitos países: o impacto do vírus sobre as democracias.

Há muitas eleições previstas esse ano. Somente tomando em consideração a América Latina, mesmo após o “superciclo” eleitoral de 2018 e 2019², 2020 guarda muitos pleitos importantes. Países como República Dominicana, Bolívia, Uruguai, Suriname, Peru, Costa Rica, Chile, Uruguai, México, Paraguai, Belize, sem falar na incerta Venezuela, possuem em seu calendário de 2020 algum tipo de eleições³, das mais variadas, sendo que, no momento da escrita desse trabalho, algumas dessas eleições já foram realizadas (Peru, Costa Rica, municipais na República Dominicana, que terminaram suspensas e realizadas logo após), sendo que outras já foram postergadas pelos respectivos governos, como o Chile⁴, e Bolívia⁵, que já vem de um conturbado processo eleitoral realizado em 2019.⁶

O Brasil encontra-se dessas duas listas, tanto de países que possuem eleições previstas para 2020, as municipais, quanto também já foi forçado a postergar uma eleição suplementar para Senador no estado do Mato Grosso, antes marcada para abril. No entanto, se a solução para esta última já foi dada com menos dificuldade (eventualmente por ser uma eleição suplementar), isso não é o contexto das eleições municipais.

Rapidamente, o debate sobre como proceder diante das eleições locais se transformou em outro, na direção da unificação das eleições, sendo um claro exemplo de voluntarismo político que distorce o real desafio e o debate público que deve haver. Nesse ponto, é importante destacar que o adiamento das eleições não é o mesmo que prorrogar mandatos atuais e unificar todos os pleitos em um só momento. Inclusive as possibilidades para um e para outro são distintas se analisado o marco constitucional em vigor.

Porém, o debate se repete. Recordar-se que em 2015 a proposta de unificação das eleições foi rechaçada pela Câmara de Deputados. Em 10/06/2015, o Plenário rejeitou, por 225 a 220 votos, emenda constitucional que previa a coincidência das eleições municipais, das legislativas e da presidencial. Com isso, tem-se que esse debate que se trava nesse momento é repetido, não trazendo nenhum novo aporte, já que o panorama que o embasa também não mudou. O que sim mudou foi a existência de emergência pública, que pode fundamentar a

2 Expressão de Daniel Zovatto em: ZOVATTO, Daniel. El súper ciclo electoral latinoamericano 2017-2019: El voto de enojo en tiempos de fatiga democrática y malestar con la política. *Análisis Carolina*, Madrid, n. 3, 2020. Disponível em: <https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2020/01/AC-3.20.pdf>. Acesso em: 02 abr. 2020.

3 Cf. ELECTORAL Calendar 2020. Arlington: IFES, 2020, Disponível em: <http://www.electionguide.org/elections/>. Acesso em: 02 abr. 2020.

4 Cf. SERVEL. Plebiscito Nacional+ 2020. Chile. Disponível em: <https://www.servel.cl/plebiscito-nacional-2020/>. Acesso em: 02 abr. 2020.

5 Cf. VÁSQUEZ, Tuffi Aré. Bolivia: analizan postergar entre 3 y 6 meses las elecciones presidenciales previstas para el 3 de mayo. *Infobae*, Santa Cruz de la Sierra, 20 de marzo de 2020. Disponível em: <https://www.infobae.com/americas/americas-latina/2020/03/20/bolivia-analizan-postergar-entre-3-y-6-meses-las-elecciones-presidenciales-previstas-para-el-3-de-mayo/>. Acesso em: 02 abr. 2020.

6 Para um maior panorama de como os países estão se comportando em ano eleitoral devido à pandemia, cf. INTERNATIONAL IDEA. Covid-19 and Democracy. 2020. Disponível em: <https://www.idea.int/our-work/what-we-do/covid-19-and-democracy>. Acesso em: 06 abr. 2020.

decisão pelo adiamento das eleições. Porém, a emergência decretada não pode ser a base da unificação das eleições, por não terem conexão entre si. Trata-se da utilização de uma razão existente para uma providência alheia, como às vezes se verifica no Brasil principalmente no que se refere à legislação eleitoral ou aos casos concretos nessa esfera.

Por outro lado, há alguns projetos de emenda constitucional em trâmite na Câmara que trazem o tema para o debate. Até 03 de abril de 2020 (dia da pesquisa por meio do site da Câmara dos Deputados) existem quatro Propostas de Emenda à Constituição, que foram apensadas a outras anteriores, que somam seis⁷. O Projeto de Emenda a Constituição (PEC) 179/19 (autor Dep. Dagoberto Nogueira, PDT/MS) acrescenta dispositivos no ADCT propondo a unificação das eleições em 2022, prorrogando mandatos de prefeitos e de vereadores, afastando a possibilidade de reeleição; A PEC nº 214/19 (autor Dep. Wilson Santiago, PTB/PB) altera dispositivos constitucionais para unificar as eleições, retirar a possibilidade de reeleição, aumentar o mandato de vereadores e prefeitos e mudar a data das eleições. A proposta tem foco na proibição da reeleição; A PEC nº 56/19 (autor Dep. Rogério Peninha Mendonça, MDB/SC) que possui o mesmo teor que o de nº 49/19, da mesma autoria, propõe-se acrescentar dispositivo no ADCT para unificar eleições e prorrogar os mandatos de vereadores e de prefeitos; e o PL 837/20 (autor Dep. Fábio Ramalho, MDB/MG) que diretamente cancela as eleições de 2020 devido ao Covid-19, alterando a Lei 9.504/97 para unificar as eleições.

Todas as propostas possuem um ponto em comum: a sua justificativa praticamente sobre motivos de economia de recursos públicos e funcionamento das políticas públicas entre uma eleição e outra. Somente o último PL traz a justificativa da pandemia, como é óbvio devido à data de apresentação da proposta.

Entendendo que o debate se faz necessário devido ao tempo que passa e o problema que se encontra no centro da sala, este artigo traz uma exposição sobre os argumentos que são trazidos pelos defensores da unificação das eleições. Por meio de uma metodologia argumentativa amparada em alguns dados empíricos e elementos jurídicos, trata-se de uma tentativa de abordar racionalmente as razões que costumeiramente são vistas para uma medida que tende a produzir grande impacto em sua aplicação. Não se irá tratar diretamente sobre a possibilidade de se unificar as eleições pelo ponto de vista jurídico, por entender que há um estreito espaço para esta providência, desde que não seja realizada em ano eleitoral devido ao art. 16 da Constituição de 1988. O foco aqui será nas razões socioeconômicas, políticas e institucionais que envolvem o debate.

2. RAZÕES SÓCIOECONÔMICAS, POLÍTICAS E INSTITUCIONAIS QUE ENVOLVEM O DEBATE

Do ponto de vista político, talvez nem coubesse o debate que ocupa este artigo, já que em 2015 ele já ocorreu e já foi rechaçado em Plenário, pelos parlamentares quando da aprovação da reforma política, como já foi mencionado. A conjuntura das eleições não mudou para que se autorize um novo debate sobre esse mesmo tema. O que mudou é a situação de uma emergência pública de pan-

⁷ São elas: PEC 376/09; PEC 129/11, PEC 117/11; PEC 365/13; PEC 379/14 e PEC 393/14.

demia que obriga a pensar e a discutir sobre a solução para a eleição já prevista e que deve ser forçosamente realizada, e não se ela deve ser realizada junto com a seguinte, em 2022.

No entanto, e por entender que o movimento político impõe o novo enfrentamento a essa questão, e para evitar mudanças repentinas na democracia em meio a um momento excepcional, como forma de “se amarrar no mastro do navio” para não ceder aos inimigos da democracia e seus cantos das sereias⁸, expõem-se as diversas razões pros e contras a unificação das eleições.

Para iniciar a arguição, veja-se o seguinte gráfico, com dados de 2015⁹:

Eleições	Cargo	Vagas	Candidatos por partido/coligação	Partidos	Total candidatos
Gerais	Presidente	1	1	32	32
	Vice-Presidente	1	1	32	32
	Governador	27	27	32	864
	Vice-Governador	27	27	32	864
	Senador	27	27	32	864
	Deputado Federal	513	852	32	27.264
	Deputado Estadual	1.035	1.552	32	49.664
	Deputado Distrital	24	36	32	1.152
	Senador 1º Suplente	27	27	32	864
	Senador 2º Suplente	27	27	32	864
Subtotal		1.709	2.577		82.464
Municipais	Prefeito	5.570	5.570	32	178.240
	Vice-Prefeito	5.570	5.570	32	178.240
	Vereador	57.430	86.145	32	2.756.640
Subtotal		68.570	97.285		3.113.120
Total geral		70.279	99.862		3.195.584

Em caso de unificação das eleições, portanto, deve-se considerar este panorama. No entanto, como os dados são de 2015, os números certamente aumentaram, seja pela posterior criação de partidos, seja pela possível alteração no número de vereadores em alguns dos municípios.

a) A alegada economia de recursos e do barateamento das campanhas

Um dos motivos mais recorrentes que alegam os defensores da similitude das eleições é a economia dos recursos públicos, ainda que sem apresentar dados. Os defensores da unificação afirmam que a organização das eleições custa muito e que, com a realização conjunta de todos os pleitos, os gastos para esse fim seriam diminuídos. Contudo, trata-se de uma conclusão simplista que não considera a realidade.

⁸ Alusão à obra de Jon Elster em: ELSTER, Jon. *Ulisses liberto*: estudos sobre racionalidade, pré-compromisso e restrições. São Paulo: Unesp, 2009.

⁹ Tabela elaborada por Henrique Neves, a partir de dados consolidados no Tribunal Superior Eleitoral. Trata-se de um exercício de aproximação do número de candidatos que podem haver. O cálculo não considerou possíveis coligações, o que pode acarretar em imprecisões. Este levantamento foi apresentado na audiência pública realizada na Câmara dos Deputados convocada pela Comissão Especial para a Reforma Política, em 09 de abril de 2015.

Em primeiro lugar, realizar eleições e ter democracia sempre vai ter um preço. É o preço de organizar o pleito (preparo das urnas, treinamento de mesários, campanhas institucionais de educação para o voto, recursos humanos, contratação de serviços correlatos, etc.), é o preço do financiamento das campanhas (com a respectiva propaganda, contratação de pessoal e de serviços), é o preço para o horário eleitoral gratuito do abatimento fiscal dos valores dos meios de comunicação, dentre outros preços que movem a democracia. A democracia em sociedades massificadas como a brasileira custa, como em qualquer país. Boas democracias custam. Baratas são, na verdade, as autocracias. Nelas, não há gastos com campanhas, com eleições, com parlamentos, com nada. Portanto, a democracia exige investimento para ser funcional, requer recursos públicos, não cabendo o argumento de democracias “caras” ou “baratas”. Aliás, esse argumento não deveria pautar o debate sobre a unificação das eleições, sob pena de estar se precificando o exercício dos direitos políticos.

Em segundo lugar, o argumento econômico é dissolvido quando se olham os números. Somente no que se refere à parte do custo das campanhas, não há razão para entender que haveria redução de custos. Em eleições simultâneas, todos os candidatos fazem campanhas juntos, o que aumenta, automaticamente, a demanda por serviços e pessoal característicos desse período. Com mais demanda, não se sabe se a oferta poderá corresponder, mas assumindo que não há tantas gráficas, tantas pessoas para contratar, tantos veículos para alugar, etc., os preços irão subir, fazendo que se gaste mais, mesmo não sabendo se a qualidade desses serviços poderá ser mantida. Aqui basta um raciocínio básico de oferta e demanda para verificar que a tendência é que subam os preços, exigindo ainda mais recursos de financiamento de campanha dos candidatos.¹⁰ Nesse sentido, ainda que se pense que o candidato não precisará ir atrás do financiamento para a sua campanha com tanta frequência, essa dificuldade será maior quando houver ainda mais candidatos disputando os potenciais doadores.

Nessa linha, deve-se mencionar o já bastante restringido regime de financiamento de campanhas no Brasil, que desde 2017 é eminentemente público.¹¹ Naquele ano, foi destinado às eleições de 2018 o valor de R\$ 1.716.209.431,00 (um bilhão, setecentos e dezesseis milhões, duzentos e nove mil e quatrocentos e trinta e um reais).¹² Muitos candidatos já indicaram que, embora o montante seja vultoso, ainda é insuficiente para todos. Já para as eleições de 2020, foram reservados no orçamento geral o valor de 2 bilhões de reais¹³, que serão divididos com as mesmas regras de 2018. Ou seja, mesmo com um montante maior, provavelmente também não será suficiente para todos os candidatos.

10 DIAS, Joelson; SILVEIRA, Marilda; FALCAO, Daniel. Unificação das eleições: quem mais perde é o eleitor. In: PEREIRA, Rodolfo Viana; ROLLEMBERG, Gabriela. *Teses sobre a reforma política*. Memória da participação da ABRADep nas reformas de 2015. Brasília: ABRADep, 2016. p. 29-41.

11 Sobre o tema, cf. SANTANO, Ana Claudia. Uma análise desde o ponto de vista econômico da legislação referente ao financiamento da política no Brasil. *Revista Direito Público*, Brasília, DF, v. 17, p. 229-262, 2020.

12 Cf. BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC)*. Brasília, DF: TSE, 2018. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2018/prestacao-de-contas-1/fundo-especial-de-financiamento-de-campanha-fefc>. Acesso em: 03 abr. 2020.

13 Cf. Idem. Senado Federal. *Senadores propõem usar dinheiro do fundo eleitoral no combate ao coronavírus*. Brasília, DF: Agência Senado, 18 mar. 2020. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/03/18/senadores-propoem-usar-dinheiro-do-fundo-eleitoral-no-combate-ao-coronavirus>. Acesso em: 03 abr. 2020.

Em caso de unificação das eleições, deve-se considerar que a tendência dos aportes públicos para as campanhas, seja via fundo especial de financiamento de campanhas, seja fundo partidário, é aumentar, já que haverá mais candidatos. Portanto, não haverá economia e, ainda, demandará mais recursos.

Este é um tema sensível, justamente porque o debate sobre a unificação das eleições também se pauta sobre a necessidade de utilização desses valores referentes do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) e do fundo partidário para o combate à pandemia. No entanto, independentemente do perfil positivo que esta proposta pode ter, a nova destinação desses recursos não pode servir de fundamento para a unificação das eleições, nem mesmo se deve utilizá-los no combate à pandemia. Há tantos outros mecanismos para se conseguir dinheiro para esse fim, como a estrutura do BNDES, por exemplo¹⁴. Existem orçamentos de guerra que estão sendo acionados. Direcionar os recursos do FEFC e do fundo partidário não fará nenhuma diferença no combate ao Covid-19 e inviabilizará campanhas para as eleições de 2020, mesmo adiadas, abrindo espaço para a eleição da minoria abastada, capaz de pagar as próprias despesas com recursos próprios, ou candidaturas pagas com recursos de origem corrupta. Não se defende, aqui, o modelo do FEFC para o financiamento de campanhas. Na verdade, julga-se que foi uma péssima providência que aprovaram nos últimos anos, resultado de um debate feito às pressas, sem maiores reflexões, e que agora começa a surtir seus efeitos indesejados, como o aumento da crítica pública.¹⁵ O que ocorre é que a utilização desses recursos agora mais atende a uma proposta populista do que efetivamente humanitária.

Ainda sobre o argumento econômico – ou da suposta economia de recursos –, deve-se analisar o lado dos custos da Justiça Eleitoral. Para tanto, deve-se também considerar as razões institucionais para não adotar as eleições unificadas.

Pleitos simultâneos podem sugerir economia na sua organização, mas isso pode não ocorrer se for levado em conta o tamanho das eleições a se organizar. O custo da organização das eleições de 2018 foi de R\$ 835.942.757 (oitocentos e trinta e cinco milhões, novecentos e quarenta e dois mil, setecentos e cinquenta e sete reais)¹⁶ A realização de 5.570 eleições municipais de prefeitos e vereadores, de 26 eleições estaduais para governador, deputados federais, senadores e deputados estaduais, de uma eleição distrital, junto com a nacional para a Presidência da República, numa mesma data ou em datas próximas, certamente demandará uma quantidade importante de recursos, na melhor das hipóteses, aproximado ao valor citado, ainda que sempre haverá aumento por causa de manutenção de urnas, por exemplo.

Isso gera pressão sobre o custo da organização dessa eleição não só para o preparo das urnas, mas principalmente sobre os recursos humanos da Justiça Eleitoral, seja em sua atividade administrativa ou jurisdicional. A estrutura da Justiça

14 Proposta de Monica de Bolle em distintos meios de comunicação. Cf. BOLLE, Monica de. “Não há precedentes para a crise econômica causada pelo coronavírus na história recente”. *Revista IHU On-line*, São Leopoldo, 17 de março de 2020. [Entrevista]. Disponível em: <http://www.ihu.unisinos.br/78-noticias/597156-nao-ha-precedentes-para-a-crise-economica-causada-pelo-coronavirus-na-historia-recente-diz-economista-monica-de-bolle>. Acesso em: 03 abr. 2020.

15 Desde 2015 se alerta para o erro de optar por um sistema de financiamento tão inclinado ao público, havendo amplo material acadêmico. Vid., por todos, SANTANO, Ana Claudia. O ‘canto da sereia’ da proposta do financiamento público exclusivo de campanhas dentro da reforma política: expectativas ambiciosas em um contexto pouco promissor. *Revista Fórum de Direito Civil*, Belo Horizonte, v. 7, p. 43-56, 2015.

16 Consulta direta ao Tribunal Superior Eleitoral. Valores específicos por nível de eleições: TSE: R\$ 98.984.677 e TREs: R\$ 736.958.080.

Eleitoral, por mais qualificada que seja, já vem sofrendo com o orçamento limitado que possui. Já há déficit de funcionários de distintos setores sem a possibilidade de nova contratação devido ao teto de gastos aprovado em 2017. Cada um dos 3.195.584 candidatos calculados na planilha anteriormente exposta exigirá um alto nível da capacidade institucional da Justiça Eleitoral, ou seja, cada um dos candidatos para esses cargos terá que ter o seu registro de candidatura analisado e deferido, além de terem que ter as contas apresentadas e analisadas a tempo para a diplomação (art. 30, §1º, Lei 9.504/97). Pode-se alegar que os atos praticados pelos candidatos já estão informatizados e que alguns procedimentos de análise também. Porém, do lado da Justiça Eleitoral, faz-se necessário um número importante de recursos humanos e adjacentes.

Somente a título de exemplificação, cite-se o caso da Assessoria de Exames de Contas Eleitorais e Partidárias (ASEPA), no Tribunal Superior Eleitoral. Este setor de fiscalização conta, atualmente, com 11 funcionários para toda a verificação das contas dos diretórios nacionais dos partidos, além das contas eleitorais dos candidatos à presidência. Com dados de 2017, cada um desses funcionários deveria verificar a veracidade de informações sobre 2 bilhões de reais, cada um. A situação é ainda mais dramática nos Tribunais Regionais Eleitorais, que se complicou muito com a adoção do Fundo Especial de Financiamento de Campanhas, que injetou quase 2 bilhões de reais nas eleições de 2018 sem que houvesse um robustecimento na capacidade institucional do TSE para realizar a fiscalização dos recursos. O número de funcionários permanece o mesmo, ainda que o volume de dinheiro tenha aumentado exponencialmente.¹⁷

Este esforço por mensurar o impacto institucional sobre a Justiça Eleitoral deve ser feito envolvendo outras de suas prerrogativas, como a sua própria atividade jurisdicional antes, durante e após as eleições. Ou, sobre o aspecto organizacional das eleições, estima-se que a Justiça Eleitoral teria que gastar mais de um bilhão de reais somente com as urnas eletrônicas, em caso de eleições unificadas, considerando a sua manutenção, preparo e testes próprios de segurança.¹⁸

Portanto, o argumento de que haveria economia com a unificação das eleições não prospera quando confrontado com a realidade. Economia não deve pautar debates sobre democracia, da mesma forma que não deve embasar discussões sobre saúde, como vem ocorrendo com a pandemia. Inclusive, o debate econômico deve sim fazer parte de um esforço para uma maior segurança no exercício do voto e da realização das eleições. Sem recursos, não há como ter democracia, abrindo espaço para a convulsão social e instabilidade.

b) A alegada melhora dos partidos políticos¹⁹

Os partidos políticos sempre são preocupações constantes nas democracias, sendo muito acusados de sua deterioração. A comumente afirmada crise de

17 Dados obtidos diretamente pela autora em contato com o Tribunal Superior Eleitoral. Cabe mencionar também que o TSE apresentou um PL ao Congresso Nacional (nº 2.816/15) requerendo a criação de cargos para reforçar o setor de contas de toda a Justiça Eleitoral. No total, foi pedida a criação de 273 cargos de analistas de contas e 302 comissionados. Contudo, devido à aprovação do teto de gastos (emenda nº 91/2016), o PL foi retirado pelo mesmo TSE.

18 Afirmação feita por Henrique Neves, ex-Ministro do TSE, na audiência pública realizada na Câmara dos Deputados convocada pela Comissão Especial para a Reforma Política, em 09 de abril de 2015.

19 Trecho extraído de SANTANO, Ana Claudia. Debate correto é sobre o adiamento, não a unificação das eleições. *Consultor Jurídico*, São Paulo, 13 de abril de 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-abr-13/santano-debate-adiamento-nao-unificacao-eleicao>. Acesso em: 15 abr. 2020.

representação é indicada como um resultado do mau comportamento das agremiações, desconsiderando outros elementos que incidem sobre esse momento de questionamento da própria democracia.

Adilson de Abreu Dallari afirma que a unificação das eleições responde ao modelo partidário escolhido pela Constituição (caráter nacional), colaborando para que não mais se falsifique a representação com eleições regionais. Além disso, as eleições simultâneas desmotivam a criação de “legendas de aluguel”, e por correspondência diminuiria a corrupção, a demagogia e a negociação obscura advindos pelo que ele chama de “arranjos de conveniência”.²⁰

No que se refere ao caráter nacional escolhido pela Constituição de 1988, a razão dessa exigência é que a ordem constitucional não desejava que debates ou influências políticas fossem confinadas a rincões regionalistas, considerando a trajetória histórica da política brasileira, em que muitos dos episódios de insurgência vieram de partidos regionais, sendo, portanto, uma medida para fomentar a unidade nacional. No entanto, o conceito de “caráter” empregado pela Constituição de 1988 não significa “âmbito” nacional. O que se tem como “caráter” é que o partido deve ter propostas nacionais, para todo o território do país. Contudo, ao regular a criação de partidos na Lei 9.096/95, o requisito do caráter nacional para a criação de partidos foi resumida a partir do conceito de âmbito, a partir de uma fórmula matemática que distribui o suposto apoio de eleitores entre os estados do Brasil.²¹ Os partidos, na verdade, já são considerados a partir de suas estruturas nacionais para outros fins, como o tamanho de sua bancada na Câmara de Deputados para fins de cálculo de financiamento eleitoral e horário eleitoral gratuito. No entanto, é um erro pensar que a política brasileira se resume a Brasília, quando o país conta com 5.570 municípios.

Na verdade, as eleições municipais possuem características próprias, pois estão muito mais próximas dos eleitores, há mais contato e, provavelmente, reflete mais a vontade da soberania popular do que as nacionais. Em muitos casos, a participação popular nas eleições municipais é mais alta que nas nacionais, justamente por causa da aproximação do processo com as pessoas. As pautas municipais são totalmente distintas que as nacionais, pois atendem às demandas que são próprias de cada municipalidade e região do país. A forma de fazer campanha é diversa, bem como a forma da decisão pelo voto.²² Diante disso, os partidos brasileiros, mesmo tendo esse âmbito nacional, não se comportam igual em seus diferentes níveis, e isso nem deve ocorrer, devido à autonomia partidária. Partidos são também entes estrategistas quando buscam a vitória das urnas.

Os partidos se direcionarão conforme a sua chance de vitória for maior.²³ Na Ciência Política, há pesquisas empíricas indicando que, em caso de eleições simultâneas, a eleição que é percebida pelo eleitorado como a mais importante vai influenciar diretamente as demais. Isso é possível de ser verificado pelo efeito

20 DALLARI, Adilson de Abreu. Eleições: questões sobre periodicidade e representatividade. *Consultor jurídico*, São Paulo, 02 de abril de 2020. Interesse público. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-abr-02/interesse-publico-eleicoes-questoes-periodicidade-representatividade>. Acesso em: 03 abr. 2020.

21 MEZZAROBÀ, Orides. *Introdução ao Direito Partidário Brasileiro*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004. p. 250-251.

22 GENDZWILL, Adam; STEYVERS, Kristof. *Comparing Local Elections and Voting: Lower Rank, Different Kind... or Missing Link?* ECPR Joint Sessions: Université catholique de Louvain, Mons, Belgium, UCL Mons, 8 - 12 apr. 2019. Disponível em: <https://ecpr.eu/Events/PanelDetails.aspx?PanelID=7676&EventID=121>. Acesso em: 03 abr. 2020.

23 DOWNS, Anthony. *An economic theory of democracy*. New York: Harper and Row, 1957.

arrasto, ou seja, quando a opção de voto para a eleição tida como a mais importante pelas pessoas condiciona o voto para as demais, gerando um tipo de uniformização nessa decisão. A tendência é que a eleição para a presidência seja entendida como a mais relevante pelos votantes, sufocando as demais eleições.²⁴ Isso faz com que os candidatos a presidente influenciem diretamente sobre a decisão de voto para os cargos inferiores, que resulta em uma concentração de votos e, após algumas eleições, em uma diminuição no número de partidos justamente por causa dessa concentração. Isso também impacta sobre a formação de maiorias parlamentares, o que tende a excluir paulatinamente as minorias e também confere um respaldo importante ao presidente eleito, já que os eleitores tendem a votar em seus aliados nas casas legislativas, o que pode comprometer o controle com base nos freios e contrapesos próprios da dinâmica dos poderes.²⁵

Todo esse cenário pode levar a uma situação de nacionalização da política. Nacionalização de uma eleição – ou de um sistema de partidos, como trabalhou Schattschneider²⁶ –, que significa uma grande influência política do nível nacional da política. As eleições locais, os partidos locais e até as demandas locais perdem seu espaço para o debate nacional, a partir de uma agenda também nacional que não considera as particularidades que possam existir no âmbito local (estadual ou municipal). Esta medição da influência de eleições multinível alcança o eleitorado (o reflexo do voto em sua uniformização ou não), as estratégias partidárias e até mesmo a elaboração da agenda pública que será debatida durante a campanha. A tendência, em havendo eleições simultâneas, é que ocorra a sua nacionalização, em que as pautas municipais ou regionais desaparecem perante a magnitude e força da agenda nacional. Até porque, até mesmo a propaganda eleitoral dos níveis inferiores cederá diante da agenda nacional que se impõe, pois a distribuição do horário eleitoral gratuito, por exemplo, além de ser dividido entre mais candidatos, os partidos apostarão cada vez mais em quem tem mais chance de vitória e nas pautas mais apelativas.

Quando há eleições em anos distintos, intercaladas por um intervalo, esse efeito diminui consideravelmente, servindo como um instrumento de *accountability* ou de responsabilidade ao representante que continua no cargo. Há a oportunidade de crítica por parte do eleitorado sobre os eleitos e, principalmente, sobre a maioria da situação. Com a unificação das eleições, as estratégias partidárias ficarão ainda mais acentuadas, retirando da cidadania esse poder de se pronunciar contra a situação, podendo causar o afastamento das pessoas em torno a temas políticos, devido ao tempo que se tomará entre os pleitos.²⁷

24 Claro que há a possibilidade de que temas locais possam se destacar. No entanto, a tendência é de que o eleitorado entenda que as eleições presidenciais sejam as mais importantes.

25 Cf. SHUGART, Matthew; CAREY, John M. *Presidents and Assemblies - Design and Electoral Dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992. p. 242-243; MOLINA V. José Enrique. Consecuencias políticas del calendario electoral en América Latina: ventajas y desventajas de elecciones simultáneas o separadas para presidente y legislatura. *América Latina Hoy*, Salamanca, n. 29, p. 16-17, 2001.; OLIVEROS, Virginia; SCHERLIS, Gerardo. Reformas políticas: internas abiertas obligatorias y unificación electoral en las elecciones de 2005. In: CHERESKY, Isidoro (Ed.). *La política después de los partidos*. Buenos Aires: Prometeo, 2006. p. 376-377.

26 SCHATTSCHNEIDER, Elmer E. *The Semi-Sovereign People: A Realist's View of Democracy in America*. New York: Holt, Rinehart, and Winston, 1960. Cap. 5.

27 DIAS, Joelson; SILVEIRA, Marilda; FALCAO, Daniel. Unificação das eleições: quem mais perde é o eleitor. In: PEREIRA, Rodolfo Viana; ROLLEMBERG, Gabriela. *Teses sobre a reforma política*. Memória da participação da ABRADEP nas reformas de 2015. Brasília: ABRADEP, 2016. p. 29-41.

Já a criação de “legendas de aluguel” não será impactada, porque não alterarão as regras para isso. O que pode ocorrer, e isso já contrapõe o que também Dallari alega, é que as estratégias partidárias em torno da vitória das urnas fomentarão ainda mais os discursos demagógicos e os negócios obscuros, pois, dentro de uma lógica racional, as agremiações adotarão medidas que possam maximizar as suas chances de sucesso eleitoral, não havendo um código de ética a ser seguido. A demagogia, assim como o populismo, poderão contaminar ainda mais os debates políticos, colocando em risco a própria ideia de democracia diante da provável falha na implementação das promessas feitas. O populismo, que já vem sendo indicado como uma das razões para que exista um descontentamento tão grande com a democracia como se verifica na atualidade, fará parte das estratégias dos partidos que nada terão a perder em caso de que assim procedam.²⁸

Portanto, esta alegação de que a unificação das eleições tem o condão de melhorar os partidos vai contra as evidências colhidas em décadas pela Ciência Política. Na verdade, aparenta ser uma fuga dos partidos, outra mais, no lugar de realmente se enfrentar o problema da democracia interna das agremiações ou outros fatores que provocam a erosão democrática.

c) O alegado impacto benéfico sobre as políticas públicas

Outra razão presente na proposta da unificação é que a políticas públicas, bem como o funcionamento da Administração Pública, não seria interrompido por uma eleição, ou pelo ocupante do cargo tentar a sua eleição para outro, seja pela troca de visão e de equipe, durante um mandato. Conecta-se bastante com a governabilidade.

No entanto, novamente a realidade é implacável. Segundo Dias, Silveira e Falcão, existe a reclamação de que a legislação eleitoral impõe uma série de restrições que impactam na Administração Pública, como pode ser os convênios. Contudo, eleições simultâneas podem fazer que o tempo de espera pelos estados e municípios de verbas frutos de transferências voluntárias ou de convênios mesmo possa ser ainda maior, justamente por causa das disputas políticas que podem existir e se perpetuar por mais tempo. Isso tende a agravar a situação dos municípios, que já é notoriamente complicada, principalmente quando há a eleição coincidente de adversários políticos da chefia do Executivo local e em outros âmbitos. Um poderia bloquear o outro em diversos temas políticos, como já acontece. O agravante é que, com a unificação das eleições, esse “bloqueio” recíproco será mais longo.²⁹

Na verdade, a questão das políticas públicas passa por outros aspectos, como estabilidade e qualificação dos servidores públicos e valorização do serviço público. E isso não irá mudar com a unificação das eleições, podendo até piorar.³⁰ Nessa linha, a possibilidade de que a pessoa já eleita se apresente para outro cargo durante o mandato é uma questão de regra eleitoral. Não se apresentam, até o momento, motivos razoáveis que justifiquem uma vedação nesse sentido, pelo contrário. É democrático e bom que a pessoa já eleita, comprovando sua capacidade para ocupar cargos eletivos, vá diversificando a sua atuação. A sua

28 TEIXEIRA, Nuno Severiano. Três reflexões inacabadas sobre populismo e democracia. *Relações Internacionais*, Lisboa, n. 59, p. 75-83, set. 2018.

29 DIAS, SILVEIRA, FALCAO, 2016, p. 29-41.

30 Idem. *Ibidem*.

eleição para outros cargos demonstra que o eleitorado já o conhece, provavelmente já confia nele, ajudando a construir pessoas públicas. A unificação das eleições, além do impacto sobre a formação de maiorias já mencionado, poderá dificultar a oxigenação do âmbito político, já que os que se apresentam por primeira vez terão grande dificuldade de construir um capital político ao permanecer tanto tempo longe da arena eleitoral, demandando mais e mais recursos, além do fato de diminuir paulatinamente a presença das minorias na Administração Pública. A renovação se verá prejudicada e o descontentamento com a política, iminente.

d) Os impactos sobre os eleitores e o comportamento eleitoral

Provavelmente o maior impacto da unificação das eleições recai sobre o eleitorado, justamente porque a mudança causa alterações no comportamento eleitoral dos cidadãos e na sua visão do processo eleitoral como um todo.

Além do efeito arrasto já mencionado (concentração de votos em distintos níveis para um mesmo partido), as consequências da unificação atingem aspectos da educação ao voto e percepções sobre a democracia. Há um automático afastamento da cidadania durante o período em que não houver eleições, o que pode resultar em falta de interesse pela democracia e até vulneração da importância do ato de votar. Uma pessoa que tem o primeiro voto aos 16 anos, por exemplo, voltará às urnas somente aos 20 ou 21 anos de idade, e esse período de afastamento compromete a educação ao voto, justamente quando o eleitor é jovem e deve ser incentivado a participar. O afastamento dos jovens de uma presença maior em processos eleitorais pode ter efeitos negativos sobre o próprio exercício da cidadania, além de facilitar que os valores democráticos entrem em crise a partir de um questionamento direto. Há, paralelamente a isso, risco às instituições democráticas, considerando que o debate político será concentrado entre atores que já se encontram na esfera política, dificultando que ele envolva a sociedade de forma mais ampla.³¹

Por outro lado, a compreensão do eleitor sobre o processo eleitoral unificado também resta prejudicada. Além do fato de que os diferentes cargos serão eleitos a partir de fórmulas eleitorais distintas e que já são de difícil entendimento para grande parte da população, há a questão da repartição de competências existente no Brasil, que por si só já é complexa e será ainda mais complicada diante da diversidade de propaganda eleitoral em um mesmo momento, mesclando pautas nacionais, estaduais e municipais, bem como confundindo as agendas e, portanto, impactando na decisão do voto.³² Nesse sentido, cabe até a alegação de que a propaganda eleitoral se tornará pouco efetiva, para além do seu atual comprometimento, ou seja, haverá uma alta oferta de candidatos para os mais variados cargos, com um volume importante de propostas, em um mesmo momento. A mensagem tem probabilidade de não ser inteligível para muitos cidadãos, o que prejudica a sua decisão de voto. Isso pode causar frustração das pessoas, causando novamente danos à democracia.

A unificação das eleições, por outro lado, exigirá mais da Justiça Eleitoral no que se refere à educação para o voto eletrônico. Ainda é possível verificar que há

³¹ DIAS, SILVEIRA, FALCAO, op.cit., p. 29-41.

³² Ibidem.

eleitores que se equivocam na ordem dos cargos que tem de votar, dificuldade que tende a se intensificar com o aumento de cargos a eleger. Isso demandará mais atenção da Justiça Eleitoral a fim de não comprometer a legitimidade dos resultados.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do que foi exposto, a unificação das eleições é desaconselhada pelos impactos que causa na esfera política e social. As alegações utilizadas pelos defensores têm uma considerável probabilidade de não se concretizarem, causando inclusive efeitos contrários ao que se espera. Trata-se de uma má escolha a unificação no contexto brasileiro e que não deve ser tomada. O que se faz necessário é postergar as eleições para que sejam realizadas ainda em 2020. Fora dessa sugestão, há o sério risco de se abrir um precedente perigoso de supressão de eleições que a democracia brasileira não precisa.

Como parâmetro de comparação, na América Latina, somente Bolívia³³, Guatemala³⁴, Panamá³⁵ e Nicarágua³⁶ adotam eleições simultâneas (consideradas as presidenciais, legislativas e locais), o que sugere certa influência do paradigma centro-americano (considerando que El Salvador³⁷ deixa em aberto a possibilidade de celebração simultânea dos pleitos). Os demais países (Argentina³⁸, Chile³⁹, Colômbia⁴⁰, Costa Rica⁴¹, Equador⁴², México⁴³, Paraguai⁴⁴, Peru⁴⁵, República Dominicana⁴⁶, Uruguai⁴⁷ e Venezuela⁴⁸) celebram eleições presidenciais, legislativas e municipais em anos distintos. Há mais coincidência entre eleições presidenciais e legislativas, mas há uma tendência à separação dos pleitos municipais, tal como ocorre no Brasil.

Em momentos de crise como a pandemia, prudência é um bom conselho. A democracia brasileira já bem sofrendo há um tempo. Não há necessidade de que a façamos sofrer mais. Unificação, não.

REFERÊNCIAS

BOLLE, Monica de. “Não há precedentes para a crise econômica causada pelo coronavírus na história recente”. *Revista IHU On-line*, São Leopoldo, 17 de março de 2020. [Entrevista]. Disponível em: <http://www.ihu.unisinos.br/78-noticias/597156->

33 Ley Electoral, 26/10, art. 94.

34 Ley de las elecciones y de partidos políticos. Decreto 1-85, art. 196.

35 Código Electoral, art. 184.

36 Ley Electoral 331/12, art. 3.

37 Ley Electoral. Decreto 413, art. 169.

38 Código Electoral. Ley 19945, art. 53.

39 Constitución Política de Chile, art. 51.

40 Código Electoral. Decreto 224/86, art. 207.

41 Código Electoral. Ley 8765, art. 147. Constitución Política, art. 133.

42 Ley Orgánica Electoral, art. 85; disposición transitoria primera.

43 Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, art. 25.

44 Código Electoral. Ley 834/96, art. 154.

45 Ley Orgánica Electoral, n° 26859, art. 80.

46 Constitución Política, art. 209.

47 Constitución Política, art. 77, 9°.

48 Constitución Política, arts. 174; 192; 198; 230.

nao-ha-precedentes-para-a-cri-se-economica-causada-pelo-coronavirus-na-historia-recente-diz-economista-monica-de-bolle. Acesso em: 03 abr. 2020.

BRASIL. Senado Federal. *Senadores propõem usar dinheiro do fundo eleitoral no combate ao coronavírus*. Brasília, DF: Agência Senado, 18 mar. 2020. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/03/18/senadores-propõem-usar-dinheiro-do-fundo-eleitoral-no-combate-ao-coronavirus>. Acesso em: 03 abr. 2020.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. *Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC)*. Brasília, DF: TSE, 2018. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2018/prestacao-de-contas-1/fundo-especial-de-financiamento-de-campanha-fefc>. Acesso em: 03 abr. 2020.

DALLARI, Adilson de Abreu. Eleições: questões sobre periodicidade e representatividade. *Consultor jurídico*, São Paulo, 02 de abril de 2020. Interesse público. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-abr-02/interesse-publico-eleicoes-questoes-periodicidade-representatividade>. Acesso em: 03 abr. 2020.

DIAS, Joelson; SILVEIRA, Marilda; FALCAO, Daniel. Unificação das eleições: quem mais perde é o eleitor. In: PEREIRA, Rodolfo Viana; ROLLEMBERG, Gabriela. *Teses sobre a reforma política*. Memória da participação da ABRADep nas reformas de 2015. Brasília: ABRADep, 2016. p. 29-41.

DOWNS, Anthony. *An economic theory of democracy*. New York: Harper and Row, 1957.

ELSTER, Jon. *Ulisses liberto: estudos sobre racionalidade, pré-compromisso e restrições*. São Paulo: Unesp, 2009.

ELECTORAL Calendar 2020. Arlington: IFES, 2020. Disponível em: <http://www.electionguide.org/elections/>. Acesso em: 02 abr. 2020.

GENDZWILL, Adam; STEYVERS, Kristof. *Comparing Local Elections and Voting: Lower Rank, Different Kind... or Missing Link?* ECPR Joint Sessions: Université catholique de Louvain, Mons, Belgium, UCL Mons, 8 - 12 apr. 2019. Disponível em: <https://ecpr.eu/Events/PanelDetails.aspx?PanelID=7676&EventID=121>. Acesso em: 03 abr. 2020.

INTERNATIONAL IDEA. Covid-19 and Democracy. 2020. Disponível em: <https://www.idea.int/our-work/what-we-do/covid-19-and-democracy>. Acesso em: 06 abr. 2020.

MEZZAROBBA, Orides. *Introdução ao Direito Partidário Brasileiro*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004. p. 250-251.

MOLINA V. José Enrique. Consecuencias políticas del calendario electoral en América Latina: ventajas y desventajas de elecciones simultáneas o separadas para presidente y legislatura. *América Latina Hoy*, Salamanca, n. 29, p. 15-29, 2001.

OLIVEROS, Virginia; SCHERLIS, Gerardo. Reformas políticas: internas abiertas obligatorias y unificación electoral en las elecciones de 2005. In: CHERESKY, Isidoro (Ed.). *La política después de los partidos*. Buenos Aires: Prometeo, 2006. p. 361-386.

SANTANO, Ana Claudia. O ‘canto da sereia’ da proposta do financiamento público exclusivo de campanhas dentro da reforma política: expectativas ambiciosas em um contexto pouco promissor. *Revista Fórum de Direito Civil*, Belo Horizonte, v. 7, p. 43-56, 2015.

_____. Uma análise desde o ponto de vista econômico da legislação referente ao financiamento da política no Brasil. *Revista Direito Público*, Brasília, DF, v. 17, p. 229-262, 2020.

_____. Debate correto é sobre o adiamento, não a unificação das eleições. *Consultor Jurídico*, São Paulo, 13 de abril de 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-abr-13/santano-debate-adiamento-nao-unificacao-eleicao>. Acesso em: 15 abr. 2020.

SCHATTSCHNEIDER, Elmer E. *The Semi-Sovereign People: A Realist’s View of Democracy in America*. New York: Holt, Rinehart, and Winston, 1960.

SERVEL. Plebiscito Nacional+ 2020. Chile. Disponível em: <https://www.servel.cl/plebiscito-nacional-2020/>. Acesso em: 02 abr. 2020.

SHUGART, Matthew; CAREY, John M. *Presidents and Assemblies - Design and Electoral Dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

TEIXEIRA, Nuno Severiano. Três reflexões inacabadas sobre populismo e democracia. *Relações Internacionais*, Lisboa, n. 59, p. 75-83, set. 2018.

VÁSQUEZ, Tuffi Aré. Bolivia: analizan postergar entre 3 y 6 meses las elecciones presidenciales previstas para el 3 de mayo. Infobae, Santa Cruz de la Sierra, 20 de marzo de 2020. Disponível em: <https://www.infobae.com/america/america-latina/2020/03/20/bolivia-analizan-postergar-entre-3-y-6-meses-las-elecciones-presidenciales-previstas-para-el-3-de-mayo/>. Acesso em: 02 abr. 2020.

ZOVATTO, Daniel. El súper ciclo electoral latinoamericano 2017-2019: El voto de enojo en tiempos de fatiga democrática y malestar con la política. *Análisis Carolina*, Madrid, n. 3, 2020. Disponível em: <https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2020/01/AC-3.20.pdf>. Acesso em: 02 abr. 2020.