

*Eleições municipais de 2020:
uma construção de consenso durante
a Pandemia da Covid 19*



ROMANA LEITE VIEIRA

Mestranda em Direito e Gestão de Conflitos pela UNIFOR. Pós-graduada em Direito Constitucional pela ESMEC-CE. Pós-graduada em Direitos Humanos, Responsabilidade Social e Cidadania Global pela PUC-RS. Promotora de Justiça titular da 8ª Promotoria de Justiça de Picos. Picos-PI-Brasil. Email: romanavieira@mppi.mp.br.

RESUMO

Diante das medidas restritivas para contenção do avanço da Pandemia da Covid 19, o Brasil passou por um grande impasse durante os meses que antecederam as Eleições Municipais de 2020: conciliar as medidas sanitárias com a campanha eleitoral. Nesse contexto, a Promotoria Eleitoral da 57ª Zona Eleitoral (Itainópolis) buscou dirimir esse conflito complexo, através de uma construção de consenso – instrumento de autocomposição facilitada por terceiro, que busca uma solução adequada para todos os envolvidos, com interesses antagônicos entre si, em uma disputa complexa. Trata-se de um instrumento inovador, pouco conhecido pela comunidade jurídica brasileira, mas já utilizado em outros países, como os Estados Unidos. O procedimento diminui os custos de início e manutenção de uma disputa, apresenta soluções em menor espaço de tempo, consegue maior efetividade, concentra-se nos aspectos substanciais dos conflitos; não se detém em aspectos formais e em detalhes técnicos-jurídicos e iguala as partes envolvidas, comprometendo-as com a busca de uma solução democrática. Assim, no âmbito da 57ª Zona Eleitoral, a partir do diálogo com os principais atores do conflito, tornou-se viável estabelecer regras consensuais que regeram os atos de campanha. A partir da análise do consenso construído, no caso concreto, foi possível averiguar os resultados obtidos (positivos e negativos), bem como extrair conhecimentos para futuras atuações, principalmente que tenham por objeto conflitos complexos.

PALAVRAS-CHAVE: Eleições Municipais de 2020. Pandemia da Covid 19. Campanha eleitoral. Construção de consenso.

1 INTRODUÇÃO

A classificação da situação mundial do novo coronavírus (COVID-19, SARSCoV-2) como pandemia, pela Organização Mundial da Saúde (OMS), em 11 de março de 2020, significa o risco potencial da doença infecciosa atingir a população mundial de forma simultânea, não se limitando a locais que já tenham sido identificadas como de transmissão interna.

Nesse cenário, as autoridades sanitárias brasileiras passaram a elaborar normas restritivas, a fim de conter o avanço do Coronavírus no país. Dentre esses atos normativos, podemos citar a Lei Federal no 13.979/2020, que “*dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do Coronavírus responsável pelo surto de 2019*”.

O Estado do Piauí, por sua vez, emitiu o Decreto Estadual nº 18.884/2020, dispondo sobre as medidas de emergência de saúde pública de importância internacional e, tendo em vista a classificação da situação mundial do novo coronavírus como pandemia, instituiu o Comitê de Gestão de Crise.

Apesar de divergências científicas, a comunidade internacional reconheceu

a importância do isolamento social como mecanismo eficiente para diminuição da propagação do contágio do vírus¹. Várias medidas nesse sentido foram adotadas, dentre elas a decretação de *lockdown* pelos governadores e prefeitos.

Segundo a Organização Mundial da Saúde (OMS)² as medidas de isolamento social devem ser implementadas no início da transmissão comunitária, de maneira a reduzir a velocidade da transmissão e não deixar os serviços de saúde, particularmente leitos de UTI e respiradores, com sua capacidade esgotada. Essas medidas devem ser acompanhadas de monitoramento sobre a dinâmica da transmissão (número de casos e mortes) e da capacidade dos serviços.

Diante desse cenário pandêmico, muito se questionou acerca da viabilidade da realização das eleições municipais no ano de 2020. Tal matéria foi discutida pelo Congresso Nacional, que optou por adiá-las, ao promulgar Emenda Constitucional nº 107/2020, designando o primeiro turno para o dia 15 de novembro, e o segundo turno para o dia 29 de novembro.

Contudo nada foi tratado acerca dos atos políticos anteriores ao pleito, principalmente quanto à campanha eleitoral.

Vários Tribunais Regionais Eleitorais, através de resoluções, proibiram a realização de atos presenciais de campanha eleitoral, causadores de aglomeração, para as Eleições

1 GAYER, Eduardo. **OMS reforça proposta de isolamento social contra coronavírus, mas diz que é preciso fazer mais**: Recado foi dado pelo diretor-geral Tedros Ghebreyesus em discurso na cúpula do G20. **O Estadão**. Disponível em: <https://saude.estadao.com.br/noticias/geral,oms-reforca-proposta-de-isolamento-social-contracoronavirus-mas-diz-que-e-preciso-fazer-ais,70003249476#:~:text=S%C3%83O%20PAULO%20%2D%20Em%20discurso%20na,ao%20coronav%C3%ADrus%2C%20mas%20ressaltou%20que>. Acesso em: 30 mar. 2021.

2 ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. **Todas as orientações técnicas sobre COVID-19. Organização Mundial da Saúde**. 2021. Disponível em: <https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/technical-guidance-publications?publicationtypes=0199b599-7664-4a36-917c-910160b68cf0>. Acesso em: 6 abr. 2021.

2020. Nesse sentido podemos citar o TRE/CE³, TRE/BA⁴, TRE/PE⁵, TRE/PA⁶, TRE/ES⁷. Contudo, ao ser consultado sobre a matéria, o Tribunal Superior Eleitoral não foi conclusivo em seu entendimento.

Levando-se em conta esse contexto conflituoso, poucas alternativas jurídicas restaram aos operadores do direito, a fim de conter os atos de campanha que gerassem aglomerações.

Na circunscrição da 57^a Zona Eleitoral, da qual fazem parte os Municípios de Itainópolis, Vera Mendes e Isaías Coelho, verificou-se uma alta taxa de contaminação, sendo preocupante a proximidade da campanha eleitoral. Por esse motivo, optou-se por uma atuação extrajudicial, com o objetivo de contenção de danos, por meio de decisões participativas e democráticas com todos os agentes envolvidos.

Consoante ressabido, as técnicas de negociação permitem maior participação das partes envolvidas, bem como maior efetividade das decisões, uma vez que facilita a execução do acordo, já que as partes o construíram em consenso.

Contudo, outro obstáculo surgiu: segundo prescrição legal⁸, não é possível a aplicação da Lei de Ação Civil Pública na seara eleitoral, e, por consequência, o uso do Termo de Ajustamento de Conduta (TAC). Acrescente-se o fato de que, no caso em

3 TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO CEARÁ. **TRE-CE proíbe eventos com aglomerações na campanha eleitoral.** Tribunal Regional Eleitoral-CE. 2020. Disponível em: <https://www.tre-ce.jus.br/imprensa/noticias-tre-ce/2020/Novembro/tre-ce-proibe-eventos-com-aglomeracoes-na-campanha-eleitoral>. Acesso em: 6 abr.2021.

4 TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DA BAHIA. **TRE-BA proíbe atos de campanhas presenciais em todo o estado.** Tribunal Regional Eleitoral-BA. 2020. Disponível em: <https://www.tre-ba.jus.br/imprensa/noticias-tre-ba/2020/Novembro/tre-ba-proibe-atos-de-campanhas-presenciais-em-todo-o-estado>. Acesso em: 6 abr. 2021.

5 TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO PERNAMBUCO. **TRE-PE proíbe atos presenciais de campanha que causem aglomeração.** Tribunal Regional Eleitoral-PE. Pernambuco, 2020. Disponível em: <https://www.tre-pe.jus.br/imprensa/noticias-tre-pe/2020/Outubro/tre-pe-proibe-atos-presenciais-de-campanha-que-causem-aglomeracao>. Acesso em: 6 abr. 2021.

6 TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO PARÁ. **TRE proíbe atos de campanha eleitoral no Pará com aglomerações.** Tribunal Regional Eleitoral-PA. Pará, 2020. Disponível em: <https://www.tre-pa.jus.br/imprensa/noticias-tre-pa/2020/Novembro/tre-proibe-atos-de-campanha-eleitoral-no-para-com-aglomeracoes>. Acesso em: 6 abr.2021.

7 REDAÇÃO FOLHA VITÓRIA. **TRE proíbe eventos que causem aglomerações durante campanha eleitoral no ES.** Folha Vitória. Espírito Santo, 2020. Disponível em: <https://www.folhavitoria.com.br/politica/noticia/11/2020/tre-proibe-eventos-que-causem-aglomeracoes-durante-campanha-eleitoral-no-es>. Acesso em: 6 abr. 2021.

8 Art. 105-A. Em matéria eleitoral, não são aplicáveis os procedimentos previstos na Lei no 7.347, de 24 de julho de 1985.

estudo, não se tratava de um conflito simples, dual – mas sim de um conflito complexo, transindividual, o qual requer técnicas de negociação compatíveis.

Assim sendo, optou-se pela construção de consenso, técnica na qual as partes devem buscar elaborar uma proposta de acordo, definir as divergências e tentar diminuí-las ou superá-las, fixar os pontos de convergência, estabelecer o eixo decisório e formatar uma deliberação final, constante de documento único. Tem por objetivo preparar o entendimento das metas, objetivos, posições e interesses, formulação recíproca de perguntas, fala ativa, escuta, recebimento de mensagens, persuasão e diálogo, evitar competição e criar colaboração; evitar erros, distorções cognitivas ou emocionais sobre fatos e pessoas.

Como pode se observar, não se trata de uma técnica de fácil execução, principalmente em um panorama de incertezas, decorrentes da Pandemia da Covid 19.

As tratativas se iniciaram com uma reunião entre todos os atores envolvidos no cenário eleitoral: Ministério Público Eleitoral, candidatos, representantes de partidos e policiais militares. Conforme delineado a seguir, as reuniões se deram através de meio virtual, as quais resultaram em acordos com clausula *rebus sic stantibus*: A cada nova mudança das normas sanitárias, e do aumento do número de casos nas três cidades, as deliberações foram alteradas.

O resultado obtido foi o não ajuizamento de nenhuma ação visando restringir os atos de campanha, vez que os candidatos se autolimitaram, após a construção de um consenso. Vale consignar, entretanto, que houve duas intercorrências, na véspera das eleições, que ensejaram a adoção de medidas punitivas. Porém, como se verá a seguir, tratou-se de casos isolados.

O objetivo desse trabalho, portanto, consiste em trazer informações sobre como foi a prática da Construção de Consenso no âmbito da 57ª Zona Eleitoral do Piauí, durante as eleições de 2020, a fim de que o conhecimento de tal instrumento possa ser mais difundido na comunidade jurídica, assim como seu uso aperfeiçoado pelos operadores do direito.

O desenvolvimento da pesquisa consistirá em três seções: a primeira destinada a situar o leitor no contexto pandêmico durante o período eleitoral; a segunda concentrada no instrumento da Construção de Consenso e seu objeto – conflitos complexos; e a terceira focada no estudo do caso, propriamente dito: Construção do Consenso nas eleições de 2020, na circunscrição da 57ª zona eleitoral.

A presente pesquisa utilizou o método indutivo, através de uma abordagem

qualitativa e quantitativa, de natureza aplicada, com objetivo exploratório e descritivo, utilizando-se como procedimento um estudo de caso.

2 A PANDEMIA DA COVID 19 E AS ELEIÇÕES MUNICIPAIS DE 2020

A disseminação do Coronavírus por todo o planeta trouxe inúmeras incertezas e uma série de dilemas em todas as áreas da sociedade. Não foi diferente na seara eleitoral. Embora tenha havido uma busca incessante pela manutenção de todos os atos eleitorais, em respeito ao Estado Democrático, muitas restrições foram estabelecidas em prol da saúde pública.

Importa ressaltar que o distanciamento e o isolamento social foram medidas recomendadas por diversos órgãos sanitários, dentre eles a OMS⁹ e o Conselho Nacional de Saúde, o qual por meio da Recomendação nº 027, de 22 de abril de 2020¹⁰, dispôs:

Recomenda *ad referendum* do Pleno do Conselho Nacional de Saúde Ao Estado brasileiro:

1. Que sustente, nos níveis federal e estadual, a recomendação de manter o isolamento social, num esforço de achatamento da curva de propagação do coronavírus, até que evidências epidemiológicas robustas recomendem a sua alteração;

No caso em estudo, surgiram interesses antagônicos, com vários vetores: disputa entre candidatos e partidos entre si; divergência de entendimentos dos gestores, em cada município; déficit de fiscalização das autoridades sanitárias; questões culturais que envolvem as cidades pequenas, em época eleitoral, dentre outros.

O conjunto desses interesses pode ser classificado como conflitos transindividuais complexos, que segundo Rômulo Lago e Cruz:

A situação é dita complexa porque envolve diversos interesses e múltiplas partes, cada qual defendendo os seus pontos de vista e aspirações, o que faz com que o Estado fique reticente frente ao melhor caminho a trilhar na escolha das opções mais adequadas de ação.

9 JORNAL NACIONAL. **OMS reforça que medidas de isolamento social são melhor alternativa contra o coronavírus.** G1. 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2020/03/30/oms-reforca-que-medidas-de-isolamento-social-sao-a-melhor-alternativa-contr-o-coronavirus.ghtml>. Acesso em: 6 abr. 2021.

10 MINISTÉRIO DA SAÚDE. Conselho Nacional de Saúde. Recomendação nº 27, de 22 de abril de 2020. Recomenda aos Poder Executivo, federal e estadual, ao Poder Legislativo e ao Poder Judiciário, ações de enfrentamento ao Coronavírus. **Diário Oficial**, 22 abr. 2020. Disponível em: <http://conselho.saude.gov.br/recomendacoes-cns/1132-recomendacao-n-027-de-22-de-abril-de-2020>. Acesso em: 6 abr. 2021.

Pois bem. Para cada tipo de conflito deve haver uma, ou mais formas de negociação adequadas, sob pena de entrave das tentativas e/ou ineficácia do resultado obtido. No caso sob análise, a mediação, conciliação, negociação direta, ou outras formas de autocomposição não poderiam ser utilizadas, pois são dirigidas à conflitos de outra natureza.

Por outro lado, o acionamento da Justiça foi evitado, inicialmente, haja vista a divergência de entendimentos entre os tribunais pátrios. O Tribunal Superior Eleitoral, ao ser acionado, não firmou um posicionamento acerca da matéria¹¹:

“Consulta. Eleições 2020. Perguntas. Propaganda. Aglomerações. Ilicitude. Municípios. Cenários distintos. Multiplicidade de respostas. Início do período eleitoral. Não conhecimento. 1. Consulta formulada por deputado federal, nos seguintes termos: ‘a) a realização de eventos tais como reuniões públicas e comícios, que ensejem em aglomerações e, conseqüentemente, violações às recomendações sanitárias, constitui propaganda ilícita? b) a sua utilização pode ensejar em anulação de votação, nos termos do art. 222 do Código Eleitoral? c) os juízos eleitorais podem determinar a dispersão de aglomerações ilegais realizadas em atividades de cunho eleitoral no exercício do poder de polícia que lhes é inerente?’ 2. Deflagrado o período eleitoral com o início das convenções partidárias em 31/8/2020 (art. 1º, II, da EC 107/2020), não se conhece de consulta proposta apenas em 2/9/2020, tendo em vista que seu objeto poderá ser apreciado pela Justiça Eleitoral no âmbito de casos concretos. Precedentes. 3. A hipótese não guarda semelhança com os recentes casos em que esta Corte, em caráter excepcional, conheceu e respondeu duas consultas considerando o cenário de pandemia e o adiamento das eleições municipais, pois naqueles as perguntas respondidas apresentaram delimitação abstrata e objetiva. 4. De outra parte, nos termos da remansosa jurisprudência deste Tribunal, não se conhece de consulta em que os questionamentos aduzidos possam ensejar múltiplas respostas ou a especificação de inúmeras ressalvas ou condicionantes. 5. Na espécie, na linha dos pareceres da Assessoria Consultiva e do Ministério Público, as respostas aos três questionamentos (interligados entre si) se sujeitam a uma série de variáveis, pois o cenário de combate à pandemia oriunda da Covid-19 é distinto em cada um dos municípios brasileiros, consoante as restrições e recomendações sanitárias definidas pela autoridade competente, observado o controle local da evolução do vírus. 6. Esse conjunto de incertezas dificulta uma resposta objetiva e uniforme, somando-se ainda a circunstância de que a (i)licitude de atos publicitários somente pode ser aferida no caso concreto a partir de inúmeros fatores que envolvam, por exemplo, a autoria do candidato ou o seu prévio conhecimento (art. 40- B da Lei 9.504/97). 7. Ademais, consoante dispõe o art. 1º, § 3º, VI, da EC 107/2020, ‘os atos de propaganda eleitoral não poderão ser limitados pela legislação municipal ou pela Justiça Eleitoral, salvo se a decisão estiver fundamentada em prévio parecer técnico emitido por autoridade sanitária estadual ou nacional’, a revelar infundáveis contextos possíveis, inviabilizando manifestação apriorística sobre o tema. 8. Consulta não conhecida.”

No mesmo sentido, não se vislumbrou resultados consideráveis com a mera

11 AC na CtaEl 060135237, Rel. Min. Luis Felipe Salomão. DJ de 15.10.2020.

expedição de recomendações. Entendeu-se que a recomendação¹², por ser de cunho unilateral, pouco contribuiria para a efetivação dos direitos sanitários durante a campanha eleitoral, e resultaria no ajuizamento de ações inibitórias.

Tampouco se poderia utilizar o tão conhecido Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), pois segundo o disposto no art. 105-A, da Lei n. 9.504/97, a Lei de Ação Civil Pública não se aplica na esfera eleitoral.

Assim, optou-se pela Construção de Consenso, que possui como maior expoente Lawrence Susskind, sendo bastante aplicada para a solução de conflitos que envolvam um número expressivo de pessoas.

3 CONSTRUÇÃO DO CONSENSO: UMA NOVA TÉCNICA PARA DIRIMIR CONFLITOS COMPLEXOS

As relações sociais, a partir da década de 90 – período pós-Guerra Fria, podem ser consideradas como voláteis, incertas, complexas e ambíguas. É o termo conhecido como mundo “VUCA” (acrônimo das palavras inglesas Volatility, Uncertainty, Complexity e Ambiguity). Foi empregado inicialmente pelo U.S Army War College¹³.

Essas características se coadunam com o conceito de modernidade líquida, desenvolvido pelo sociólogo polonês Zygmunt Bauman e diz respeito a uma nova época em que as relações sociais, econômicas e de produção são frágeis, fugazes e maleáveis, como os líquidos.

A todo esse contexto de fluidez, soma-se o surgimento (ou amadurecimento) de novos direitos, de terceira e quarta dimensões. Consideram-se direitos de terceira dimensão aqueles denominados transindividuais, que incluem os direitos difusos,

12 Art. 1º A recomendação é instrumento de atuação extrajudicial do Ministério Público por intermédio do qual este expõe, em ato formal, razões fáticas e jurídicas sobre determinada questão, com o objetivo de persuadir o destinatário a praticar ou deixar de praticar determinados atos em benefício da melhoria dos serviços públicos e de relevância pública ou do respeito aos interesses, direitos e bens defendidos pela instituição, atuando, assim, como instrumento de prevenção de responsabilidades ou correção de condutas. Parágrafo único. Por depender do convencimento decorrente de sua fundamentação para ser atendida e, assim, alcançar sua plena eficácia, a recomendação não tem caráter coercitivo. CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. CNMP. Resolução nº 164, de 28 de março de 2017. Disciplina a expedição de recomendações pelo Ministério Público brasileiro. **Diário Oficial**, 28 mar. 2017. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolu%C3%A7%C3%A3o-164.pdf>. Acesso em: 6 abr. 2021.

13 **U.S. ARMY HERITAGE AND EDUCATION CENTER**. Who first originated the term VUCA (volatility, uncertainty, complexity and ambiguity)? Carlisle, PA, EUA. Disponível em: <https://usawc.libanswers.com/faq/84869>. Acesso em: 8 abr. 2021.

coletivos em sentido estrito e os individuais homogêneos. São exemplos: direito ao meio ambiente e direito do consumidor. Seguindo adiante, segundo Paulo Bonavides:

São direitos de quarta geração o direito à democracia, o direito à informação e o direito ao pluralismo. Deles depende a concretização da sociedade aberta para o futuro, em sua dimensão de máxima universalidade, para a qual parece o mundo inclinar-se no plano de todas as relações de convivência.

A tutela dessas espécies de direito deve ser realizada por instrumentos adequados. Nesse diapasão, ao se observar o rol de mecanismos existentes no ordenamento jurídico – instrumentos esses tradicionais, como a ação judicial, meios extrajudiciais de solução de conflitos (conciliação, mediação...) – não é possível realizar uma adequação, a fim de obter resultados satisfatórios.

Poder-se-ia cogitar a utilização de processos estruturais¹⁴ para tutela desses interesses, contudo tal opção se daria no âmbito judicial. No campo extrajudicial, a Construção do Consenso tem se mostrado uma via válida para se obter um acordo discutido, participado, em que as pessoas saibam exatamente o compromisso de cada uma.

O sentimento que norteia a construção do consenso é a solidariedade. O objetivo final não é a unanimidade, porém uma solução viável, com a qual os agentes envolvidos possam conviver. Aqui há uma intrínseca relação com o direito à democracia, o direito à informação e o direito ao pluralismo, direitos de quarta dimensão, defendidos por Paulo Bonavides.

Com efeito, a participação de representantes de todos os vetores envolvidos na contenda é o pilar da Construção de Consenso. Trata-se de um meio autocompositivo, principalmente formulador de políticas públicas, por meio do qual há um processo compartilhado de tomada de decisões.

Segundo leciona Alessandro Wilckson Cabral Sales são premissas da construção

14 Trata-se do que se costuma denominar Processo Estrutural, Medidas Estruturantes e outras nomenclaturas similares: uma nova formatação para a tutela executiva da sentença condenatória e/ou mandamental na qual o juiz, ao invés de unilateralmente impor obrigações de cumprimento imediato, nos rígidos prazos fixados pela norma processual, planeja e dimensiona no tempo, com a cooperação das partes, um cronograma ótimo para a implementação das obrigações impostas pela sentença, atento aos impactos e repercussões extra-processuais da ordem judicial. MENEGAT, Fernando. **A novíssima Lei n. 13.655/2018 e o Processo Estrutural nos litígios complexos envolvendo a Administração Pública. Direito do Estado.** Paraná, 2018. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/fernando-menegat/a-novissima-lei-n-13655-2018-e-o-processo-estrutural-nos-litigios-complexos-envolvendo-a-administracao-publica>. Acesso em: 6 abr. 2021.

do processo de consenso, permitir o reconhecimento das diferenças, a possibilidades das partes se manterem em desacordo, desenvolver uma metodologia de inclusão e perceber e distinguir as posições, os interesses e os valores das partes.

Consoante afirma Rômulo Lago e Cruz são cinco as fases da construção de consenso: a convocação dos participantes; atribuição dos papéis e das responsabilidades; resolução compartilhada do conflito complexo; formulação do acordo; e cumprimento dos compromissos assumidos. Cada uma dessas fases poderá ser exemplificada no próximo tópico, durante a análise do estudo em foco.

4 CONSTRUÇÃO DO CONSENSO NAS ELEIÇÕES DE 2020: ESTUDO DE CASO NA 57ª ZONA ELEITORAL

Tendo em vista atender aos interesses dos candidatos, partidos públicos, eleitores, assim como proteger a saúde da população, a Promotoria Eleitoral da 57ª tomou a iniciativa de convocar todos os atores participantes do jogo democrático para uma reunião inaugural em 30 de outubro de 2020¹⁵, via aplicativo *Teams/Microsoft*, a fim de: a) apresentar o órgão ministerial e seus meios de contatação; b) conhecer os representantes de cada grupo político;

informar como se daria a fiscalização durante o período eleitoral. Outrossim, naquela oportunidade, foi deliberada a realização de uma outra reunião, a fim de tratar, especificamente, das regras de campanha eleitoral tendo em vista a propagação do novo Coronavírus.

Vê-se aqui a realização da primeira etapa da construção do consenso: a convocação dos participantes. Nesse momento também houve a identificação dos representantes de cada grupo político das três cidades. Foi possível delimitar 08 (oito) grupos: 04 (quatro) no Município de Itainópolis, 02 (dois) no Município de Vera Mendes e 02 (dois) no município de Isaías Coelho.

A fim de organizar os trabalhos, instaurou-se Notícia de Fato sob o n. 000058-268.2020¹⁶. Outrossim, criou-se um grupo de trabalho na plataforma *Teams*, em que foram cadastrados os e-mails e telefones de todos os participantes, com o intuito de

15 Acesso em: <https://web.microsoftstream.com/video/818a9418-541e-4816-b421-d23377843624?list=trending> <https://web.microsoftstream.com/video/28039a0d-5644-4648-859a-d81cb7430b20?list=trending>

16 Pode ser consultada no site MPPI: https://www.mppi.mp.br/consulta-publica/busca/registro_mp?numero=000058-268%2F2020

facilitar a comunicação. Porém, foi através do aplicativo WhatsApp, em grupo criado especificamente para esse fim, que se deu a maior parte da comunicação.

Na reunião seguinte, em 02 de outubro de 2020, já com menos participantes, com o objetivo de dinamizar e facilitar a comunicação, foi possível obter o primeiro consenso: restrição dos atos de campanha da seguinte forma:

1. A não realização de eventos de campanha de grande porte, quais sejam, comícios, passeatas e carreatas;
2. A realização de reuniões setoriais por bairros e localidades, a fim de haver controle do número de participantes (no máximo 100 pessoas conforme do Decreto Estadual);
3. Duas caminhadas por coligação, no Município de Isaías Coelho-PI, nos dias de feira, na sede do Município e no Povoado São Domingos, alternando entre si, para não haver choque de datas e locais;
4. Duas caminhadas por coligação no Município de Vera Mendes, alternando entre zona urbana e rural, bem como entre si, para não haver choque de datas e locais;
5. Uma caminhada por candidato e coligação em um dia de feira em Itainópolis, unicamente, além de outra data a escolha, alternando entre si, para não haver choque de datas e locais;
6. Todos os eventos serão comunicados com antecedência para a Promotoria Eleitoral, Polícia Militar e Vigilância Sanitária, a fim de viabilizar segurança e fiscalização;
7. Os candidatos se comprometem a enviar até o dia 06/10/2020 (terça-feira) para a Promotoria Eleitoral, as datas de realização dos atos de campanha;

Em 09 de outubro de 2020, já com a participação do juiz eleitoral Dr. Leonardo Lúcio Freire Trigueiro, outro tópico foi debatido e acordado: a não utilização de fogos de artifício durante o período eleitoral.

O processo de construção de consenso atingiu sua segunda e terceiras fases: atribuição dos papéis e das responsabilidades e resolução compartilhada do conflito.

Quanto à quarta fase, qual seja, formulação de acordo, cumpre fazer uma observação. Como dito no início desse trabalho, as decisões foram tomadas mediante a cláusula *rebus sic stantibus*, ou seja, levando-se em consideração a situação de fato existente no momento da pactuação. Essa ideia coaduna-se com a estrutura da construção de consenso, vez que se trata de um processo; uma *construção*.

Por conseguinte, no período que antecedeu as eleições, diante do aumento do número de casos Covid em todo o Estado do Piauí, bem como do Parecer Técnico datado de 18 de outubro de 2020, elaborado pelo Comitê de Operações Emergenciais do Piauí (COE/SESAPI) o grupo composto por representantes dos grupos políticos, através de votação via *WhatsApp*, deliberou pela suspensão dos atos políticos, inclusive caminhadas.

O resultado obtido, durante esse período de campanha eleitoral, cerca de 45 (quarenta e cinco) dias, foi positivo, tendo em vista se tratar de uma proposta inovadora, tanto para a 57ª Promotoria Eleitoral, como para os participantes do processo.

Contudo há que se registrar que, na data de 09 de novembro de 2020, na semana que antecedia o pleito, dois grupos políticos descumpriram o acordo construído e realizaram caminhadas com eleitores e apoiadores, pelas ruas do centro da cidade de Itainópolis.

Os atos foram prontamente contidos e dissipados pelo órgão ministerial e pela Polícia Militar que se encontravam no município no momento dos eventos. Contudo, gerou um desequilíbrio das relações consensuais, bem como o sentimento de descrédito no acordo firmado.

Diante da situação, foi convocada uma reunião de emergência, poucas horas depois, com todos os atores da construção do consenso, na sede do Cartório Eleitoral. Através de decisão participativa, optou-se por manter a avença, com punição, na seara criminal, dos infratores. A partir daquela data, até o dia do pleito, não houve mais notícias de descumprimento.

Logo após, foi proposta transação penal aos infratores, tendo em vista o cometimento do crime de menor potencial ofensivo, previsto no art. 268 do Código Penal¹⁷.

O pleito ocorreu sem maiores incidentes, tão-somente aqueles típicos de eleições municipais, com matérias afetas à legislação eleitoral. Quanto à legislação sanitária, apenas o incidente acima descrito maculou a avença firmada em sede de construção de consenso.

5 CONCLUSÃO

A construção de consenso é uma técnica de negociação extrajudicial, pouco difundida no cenário jurídico brasileiro, que pode, contudo, servir como uma alternativa adequada à solução de conflitos complexos, principalmente na aplicação de políticas públicas.

Consoante exposto, é primordial, a fim de que haja resultados satisfatórios, a adequação do meio de negociação à espécie de conflitos, mormente se considerando

17 Art. 268 - Infringir determinação do poder público, destinada a impedir introdução ou propagação de doença contagiosa: Pena - detenção, de um mês a um ano, e multa.

que, no caso em estudo, havia vários interesses contrapostos, com vários vetores, direcionados para várias direções.

Outrossim, cumpre registrar que, novas espécies de direitos requerem respostas rápidas, criativas e participativas, com a máxima inclusão possível dos atores envolvidos, devidamente representados, para que surja uma solução exequível.

Assim sendo, buscou-se através do presente estudo descrever essa experiência inovadora na circunscrição da 57ª Zona Eleitoral, tendo em vista o momento especial vivenciado, qual seja a Pandemia da Covid 19, que trouxe várias normas de limitações sanitárias.

Outrossim, objetivou-se a participação efetiva de cada grupo interessado, através de seus representantes legítimos, com o intuito de fortalecer o direito à democracia participativa. Para tanto, foram escolhidos canais de comunicação de fácil acesso (WhatsApp), e compatíveis com a atual situação de anomalia (apenas uma reunião presencial foi realizada; todas as outras se deram através de videoconferências).

As soluções foram deliberadas por meio de votação, por maioria simples, registrada em ata, a qual foi posteriormente juntada em Notícia de Fato, instaurada na 57ª Promotoria Eleitoral, com o fito organizar e sistematizar todo o processo de construção de consenso.

Por se tratar de uma experiência inovadora, ainda há muito o que se aprender e se aperfeiçoar. Buscando-se sempre aprender com os erros, é possível construir novos caminhos e difundir essa técnica, com o objetivo principal de democratizar a construção de uma solução.

No caso específico da 57ª Zona Eleitoral, apesar das intercorrências, pode-se dizer, de uma maneira geral, que o saldo foi positivo e abriu portas para novas experiências similares, a fim de que seja introduzida uma cultura de negociação na sociedade.

REFERÊNCIAS

ACOMPANHAMENTO de Processos: MPPI. **MPPI - Transparência**. Teresina, 2020. Disponível em: https://www.mppi.mp.br/consulta-publica/busca/registro_mp?numero=000058-268%2F2020. Acesso em: 6 abr. 2021.

BAUMAN, Zygmunt. **Vida líquida**. Editora Schwarcz - Companhia das Letras, v. 3, f.105, 2007. 210 p.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 18. ed. São Paulo:Malheiros, f. 404, 2006. 571 p.

BRASIL. Decreto-Lei n. 2.848, de 07 de dezembro de 1940. **Diário Oficial da União**. Rio de Janeiro, 07 de dezembro de 1940. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm. Acesso em: 6abr. 2021.

BRASIL. Senado Federal. Lei n. 7.347, de 24 de julho de 1985. **Diário Oficial da União**. Brasília, 24 de julho de 1985. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7347Compilada.htm. Acesso em: 6 abr.2021.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Tribunal Superior Eleitoral. **CONSULTA. ELEIÇÕES 2020. PERGUNTAS. PROPAGANDA. AGLOMERAÇÕES. ILICITUDE. MUNICÍPIOS. CENÁRIOS DISTINTOS. MULTIPLICIDADE DE RESPOSTAS. INÍCIO DO PERÍODO ELEITORAL. NÃO CONHECIMENTO**. Consulta. Relator: Ministro Luis Felipe Salomão. Julgamento em 15 out. 2020. **Diário Oficial da União**. Brasília, 15 out. 2020.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. CNMP. Resolução n° 164, de 28 de março de 2017. Disciplina a expedição de recomendações pelo Ministério Público brasileiro. **Diário Oficial**, 28 mar. 2017. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolu%C3%A7%C3%A3o-164.pdf>. Acesso em: 6 abr. 2021.

CRUZ, RÔMULO LAGO E. **A CONSTRUÇÃO DE CONSENSOS NA TEORIA DE SUSSKIND: INSTRUMENTO DE GESTÃO DE CONFLITOS TRANSINDIVIDUAIS COMPLEXOS**. Fortaleza, 2019. Dissertação (Programa de Mestrado Profissional Em Direito E Gestão De Conflitos) - Universidade de Fortaleza.

DINIZ, Maria Helena. **Curso de direito civil brasileiro: Teoria das obrigações contratuais e extracontratuais**. 21. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

GAYER, Eduardo. **OMS reforça proposta de isolamento social contra coronavírus, mas diz que é preciso fazer mais**: Recado foi dado pelo diretor-geral Tedros Ghebreyesus em discurso na cúpula do G20. **O Estadão**. Disponível em: <https://saude.estadao.com.br/noticias/geral,oms-reforca-proposta-de-isolamento-social-contra-coronavirus-mas-diz-que-e-preciso-fazer-mais,70003249476#:~:text=S%C3%83O%20PAULO%20%2D%20Em%20discurso%20na,ao%20coronav%C3%ADrus%2C%20mas%20ressaltou%20que>. Acesso em: 30 mar. 2021.

JORNAL NACIONAL. **OMS reforça que medidas de isolamento social são melhor alternativa contra o coronavírus**. G1. 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2020/03/30/oms-reforca-que-medidas-de-isolamento-social-sao-a-melhor-alternativa-contra-o-coronavirus.ghtml>. Acesso em: 6 abr. 2021.

MENEGAT, Fernando. **A novíssima Lei n. 13.655/2018 e o Processo Estrutural nos litígios complexos envolvendo a Administração Pública**. **Direito do Estado**. Paraná, 2018. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/fernando-menegat/a-novissima-lei-n-13655-2018-e-o-processo-estrutural-nos-litigios-complexos-envolvendo-a-administracao-publica>. Acesso em: 6 abr. 2021.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. Conselho Nacional de Saúde. Recomendação nº 27, de 22 de abril de 2020. Recomenda aos Poder Executivo, federal e estadual, ao Poder Legislativo e ao Poder Judiciário, ações de enfrentamento ao Coronavírus. **Diário Oficial**, 22 abr. 2020. Disponível em: <http://conselho.saude.gov.br/recomendacoes-cns/1132-recomendacao-n-027-de-22-de-abril-de-2020>. Acesso em: 6 abr. 2021.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. **Todas as orientações técnicas sobre COVID-19. Organização Mundial da Saúde**. 2021. Disponível em: <https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/technical-guidance-publications?publicationtypes=0199b599-7664-4a36-917c-910160b68cf0>. Acesso em: 6 abr. 2021.

REDAÇÃO FOLHA VITÓRIA. **TRE proíbe eventos que causem aglomerações durante campanha eleitoral no ES. Folha Vitória**. Espírito Santo, 2020. Disponível em: <https://www.folhavitória.com.br/politica/noticia/11/2020/tre-proibe-eventos-que-causem-aglomeracoes-durante-campanha-eleitoral-no-es>. Acesso em: 6 abr. 2021.

REUNIÃO: em General. Direção de Lara Evelyne de Carvalho Lima. Produção de Romana Leite Viera. Itainópolis-PI: MPPI, 2020. **Videoconferência (61min)**. Disponível em: <https://web.microsoftstream.com/video/dfd1dd58-3ecf-4d41-a0cf-d310a78b4a90>. Acesso em: 6 abr. 2021.

SALES, Alessandro Wilckson Cabral; OLIVEIRA, Vladia Pinto Vidal de. **A construção de consensos como instrumento eficaz de gestão de conflitos socioambientais**. 2. ed. Fortaleza: Pensar, v. 22, 2017.

SUSSKIND, Lawrence E.; CRUIKSHANK, Jeffrey L.. **Breaking Roberts Rules: The New Way to Run Your Meeting, Build Consensus, and Get Results**. Oxford University Press, v. 3, f. 120, 2006. 240 p.

Teresina (PI). **Gabinete do Governador**. Parecer Técnico do Centro de Operações de Emergências em Saúde Pública do Estado do Piauí. Registro em: 22 out. 2020.

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DA BAHIA. **TRE-BA proíbe atos de campanhas presenciais em todo o estado. Tribunal Regional Eleitoral-BA**. 2020. Disponível em: <https://www.tre-ba.jus.br/imprensa/noticias-tre-ba/2020/Novembro/tre-ba-proibe-atos-de-campanhas-presenciais-em-todo-o-estado>. Acesso em: 6 abr. 2021.

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO CEARÁ. **TRE-CE proíbe eventos com aglomerações na campanha eleitoral. Tribunal Regional Eleitoral-CE**. 2020. Disponível em: <https://www.tre-ce.jus.br/imprensa/noticias-tre-ce/2020/Novembro/tre-ce-proibe-eventos-com-aglomeracoes-na-campanha-eleitoral>. Acesso em: 6 abr. 2021.

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO PARÁ. **TRE proíbe atos de campanha eleitoral no Pará com aglomerações. Tribunal Regional Eleitoral-PA.** Pará, 2020. Disponível em: <https://www.tre-pa.jus.br/imprensa/noticias-tre-pa/2020/Novembro/tre-proibe-atos-de-campanha-eleitoral-no-para-com-aglomeracoes>. Acesso em: 6 abr. 2021.

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO PERNAMBUCO. **TRE-PE proíbe atos presenciais de campanha que causem aglomeração. Tribunal Regional Eleitoral-PE.** Pernambuco, 2020. Disponível em: <https://www.tre-pe.jus.br/imprensa/noticias-tre-pe/2020/Outubro/tre-pe-proibe-atos-presenciais-de-campanha-que-causem-aglomeracao>. Acesso em: 6 abr. 2021.

U.S. ARMY HERITAGE AND EDUCATION CENTER. **Who first originated the term vuca (volatility, uncertainty, complexity and ambiguity)?** Carlisle, PA, EUA. Disponível em: <https://usawc.libanswers.com/faq/84869>. Acesso em: 8 abr. 2021.