

# Nota Técnica

**Nº 36**

---

**Diest**

Diretoria de Estudos e Políticas do  
Estado, das Instituições e da Democracia

Abril de 2020

## AS ELEIÇÕES MUNICIPAIS E A PANDEMIA DE COVID-19: ALTERNATIVAS DE AÇÃO E POSSÍVEIS IMPACTOS

Acir Almeida





# Nota Técnica

**Nº 36**

**Diest**

Diretoria de Estudos e Políticas do  
Estado, das Instituições e da Democracia

## AS ELEIÇÕES MUNICIPAIS E A PANDEMIA DE COVID-19: ALTERNATIVAS DE AÇÃO E POSSÍVEIS IMPACTOS

Acir Almeida

## Governo Federal

### Ministério da Economia

**Ministro** Paulo Guedes

# ipea

**Instituto de Pesquisa  
Econômica Aplicada**

Fundação pública vinculada ao Ministério da Economia, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

#### **Presidente**

Carlos von Doellinger

#### **Diretor de Desenvolvimento Institucional**

Manoel Rodrigues Junior

#### **Diretora de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia**

Flávia de Holanda Schmidt

#### **Diretor de Estudos e Políticas**

##### **Macroeconômicas**

José Ronaldo de Castro Souza Júnior

#### **Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais**

Nilo Luiz Saccaro Júnior

#### **Diretor de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura**

André Tortato Rauen

#### **Diretora de Estudos e Políticas Sociais**

Lenita Maria Turchi

#### **Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais**

Ivan Tiago Machado Oliveira

#### **Assessora-chefe de Imprensa e Comunicação**

Mylena Fiori

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>

# Nota Técnica

**Nº 36**

---

**Diest**

Diretoria de Estudos e Políticas do  
Estado, das Instituições e da Democracia

Abril de 2020

## AS ELEIÇÕES MUNICIPAIS E A PANDEMIA DE COVID-19: ALTERNATIVAS DE AÇÃO E POSSÍVEIS IMPACTOS

Acir Almeida

**ipea**

## **EQUIPE TÉCNICA**

### **Acir Almeida**

Técnico de planejamento e pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea.

---

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: <<http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>>.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Ipea ou do Ministério da Economia.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos desde que citada a fonte.

Reproduções para fins comerciais são proibidas.

## SUMÁRIO

|                                                                                                         |   |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------|---|
| 1 INTRODUÇÃO .....                                                                                      | 7 |
| 2 ALTERNATIVA 1: MANTER O CALENDÁRIO ATUAL .....                                                        | 7 |
| 3 ALTERNATIVA 2: ADIAR A ELEIÇÃO POR POUCAS SEMANAS OU MESES,<br>SEM PRORROGAR OS ATUAIS MANDATOS.....  | 7 |
| 4 ALTERNATIVA 3: ADIAR AS ELEIÇÕES PARA 2022, UNIFICANDO-AS COM<br>OS PLEITOS ESTADUAIS E FEDERAIS..... | 8 |
| 5 RESUMO .....                                                                                          | 9 |
| REFERÊNCIAS.....                                                                                        | 9 |



A pandemia de Covid-19 provavelmente tornará necessário adiar as eleições municipais deste ano, marcadas para começar no primeiro domingo de outubro. Como o país entrou em fase de aceleração aguda da pandemia, e, segundo a previsão do Ministério da Saúde, ela somente começará a diminuir significativamente em setembro (Brito e Soares, 2020), há risco elevado de ela prejudicar etapas importantes do calendário eleitoral, inclusive o próprio pleito. Logo, devem-se considerar alternativas para adiar as eleições municipais.

Esta breve nota discute três alternativas de ação para as eleições municipais em meio à pandemia: *i)* manter o calendário atual; *ii)* adiar as eleições por poucas semanas ou meses, sem prorrogar os atuais mandatos; ou *iii)* adiá-las para 2022, unificando-as com os pleitos estaduais e federais. Conclui-se que a segunda alternativa é a mais adequada, por ser a única que permite conciliar as precauções de saúde com garantias democráticas, além de estar mais de acordo com o padrão de resposta de diversos países.

A discussão ancora-se em duas premissas. A primeira é que, tal como em outras esferas da vida coletiva, o calendário e as atividades eleitorais devem se ajustar à evolução (esperada) da epidemia, para não colocar a saúde e a vida de pessoas em risco. A outra é que os princípios democráticos impõem que se adotem medidas para que as restrições decorrentes da crise sanitária não afetem os resultados eleitorais.

## 2 ALTERNATIVA 1: MANTER O CALENDÁRIO ATUAL

Esta alternativa é a que se mostra menos desejável do ponto de vista da saúde coletiva e do processo eleitoral, tendo em vista as projeções sobre a evolução da pandemia. Segundo o Ministério da Saúde, a curva epidêmica no país deverá ser tal que seu platô, reversão inicial e queda acentuada, ocorrerão, respectivamente, em julho, agosto e setembro próximos (Brito e Soares, 2020), coincidindo com atividades importantes do calendário eleitoral.

O platô coincidirá com as convenções partidárias, marcadas para o período de 20 de julho a 5 de agosto. Nesses eventos, os correligionários de cada partido se reúnem para debater e definir os candidatos e as coligações com outras legendas. A princípio, as convenções podem seguir um formato não presencial, de transmissão e participação *on-line*, por meio das redes sociais. No entanto, existe risco considerável de esse formato aumentar a influência dos líderes dos partidos, relativamente à dos correligionários, na definição dos candidatos e das alianças eleitorais.

Além disso, é provável que, durante boa parte do período de campanha eleitoral, que se inicia em 16 de agosto, a epidemia ainda não esteja controlada. Embora os candidatos façam uso cada vez mais intenso da internet e das redes sociais, o contato direto com eleitores e apoiadores ainda é parte importante das estratégias de campanha municipal, nas cidades pequenas e médias – ou seja, na maior parte do país (Sousa, 2019).

Por fim, a própria eleição está marcada para data muito próxima do período previsto de reversão da curva epidêmica. Considerando-se que toda projeção tem um componente de incerteza e que o tempo da epidemia varia entre municípios, é provável que muitos deles ainda estejam sob severas restrições sanitárias no começo de outubro. Além do risco de agravar a epidemia, a realização da eleição nessas condições tenderia a aumentar substancialmente a abstenção eleitoral, especialmente na população de menor renda, para a qual são menos relevantes as sanções (não monetárias) do não comparecimento.

Por esses motivos, é elevado o risco de o calendário atual afetar negativamente tanto as eleições como a saúde pública.<sup>1</sup> No primeiro caso, por aumentar a influência dos caciques partidários na seleção dos candidatos e desestimular o comparecimento dos eleitores de menor renda. No segundo, em razão de a campanha eleitoral e a própria eleição ocorrerem durante a curva epidêmica.

## 3 ALTERNATIVA 2: ADIAR A ELEIÇÃO POR POUCAS SEMANAS OU MESES, SEM PRORROGAR OS ATUAIS MANDATOS

Esta é a alternativa que o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) tem defendido (No TSE..., 2020). No limite, a eleição seria adiada para dezembro deste ano, quando, segundo a previsão do Ministério da Saúde, o país estará em níveis relativamente seguros (pós-platô) da curva epidêmica.

1. O fechamento dos cartórios eleitorais durante a epidemia poderá prejudicar parcela pequena dos eleitores, mas não há razão para crer que isso possa produzir algum viés sobre os resultados eleitorais.

O adiamento até, no máximo, dezembro, evitará que se prorroguem os mandatos atuais, particularmente os dos prefeitos, que terminam no último dia daquele mês. Isso é desejável porque respeita a delegação com base no voto popular da última eleição. Por outro lado, pode-se argumentar que as eleições produzirão descontinuidade nas políticas de enfrentamento à pandemia, devido à transição para os novos governos eleitos. Porém, não é provável que mesmo onde haja descontinuidade o impacto final seja negativo. Supondo que os eleitores (re)elegem candidatos que defendem “boas” políticas, então mudanças de gestão são mais prováveis de ocorrer em municípios onde há políticas “ruins”. Logo, mesmo levando em conta eventual descontinuidade, a eleição tem o potencial de promover melhoras (do ponto de vista do eleitor) nas políticas de combate à pandemia.

A grande maioria dos países tem adotado o adiamento por poucos meses. Segundo as informações compiladas pela Fundação Internacional para Sistemas Eleitorais (Ifes), até meados de abril, 51 países haviam adiado um total de oitenta eleições ou referendos (Ifes, 2020). Para 38 desses casos, a nova data ainda não havia sido definida. Entre os outros 42, o adiamento médio foi de cerca de três meses (quatro e meio, se excluirmos as eleições primárias norte-americanas). Os três únicos casos de adiamento longo ocorreram na Austrália, no Canadá e na Inglaterra, onde se remarcaram eleições locais para doze meses depois.

Aparentemente, a extensão do adiamento depende da gravidade da crise e da localização (esperada) da eleição na curva epidêmica do país. A quase totalidade das eleições compiladas pela Ifes estava marcada para o período de março a maio, ou seja, em meio à crise da pandemia. No Brasil, o cenário é mais favorável, em razão da previsão de que a queda acentuada da curva epidêmica ocorrerá em setembro, ou seja, antes da data marcada para as eleições.

Todavia, provavelmente ainda será necessário evitar que se formem aglomerações durante a votação, razão pela qual o TSE precisa adotar medidas diferenciadas para o pleito. Uma medida aparentemente factível e que seria bastante benéfica é realizar a eleição em mais de um dia e com algum tipo de ordem de comparecimento dos eleitores (alfabética, por exemplo).

#### **4 ALTERNATIVA 3: ADIAR AS ELEIÇÕES PARA 2022, UNIFICANDO-AS COM OS PLEITOS ESTADUAIS E FEDERAIS**

A Confederação Nacional dos Municípios (CNM) e alguns congressistas defendem a transferência das eleições para 2022, unificando-as com os pleitos estaduais e federais (Guedes, 2020; Weterman, 2020). Argumentam que, além de evitar os riscos associados à pandemia, a unificação permitirá reduzir o gasto com eleições.

Essa alternativa é a menos plausível do ponto de vista jurídico. Ela consiste em uma ruptura do calendário eleitoral que, além de requerer mudanças legais e constitucionais, viola a cláusula de anualidade (Brasil, 1988, art. 16), que veda alterações normativas que afetem o processo eleitoral no período de um ano da data de sua entrada em vigor. O Supremo Tribunal Federal (STF) entende que essa cláusula é pétrea, conforme declarou ao vedar a aplicação da Lei da Ficha Limpa às eleições de 2010 (Notícias STF, 2011).

Também do ponto de vista democrático, a unificação das eleições locais com as demais é muito questionável. Em primeiro lugar, porque, no atual contexto, ela implicaria a prorrogação dos mandatos municipais, violando a delegação com base no voto popular da última eleição.

Mesmo desconsiderando esse aspecto contextual, a unificação não encontra justificativa nem na literatura especializada, nem na experiência internacional. Segundo os poucos estudos que avaliam os efeitos de eleições unificadas em diferentes níveis de governo, embora essa fórmula aumente o comparecimento na eleição local (o que não é relevante para o caso brasileiro, pois o voto é obrigatório), ela estimula a nacionalização do debate, tirando de foco as questões e os candidatos locais, dificultando a avaliação dos mandatários desse nível de governo pelos eleitores (Bracco e Revelli, 2018; Benedictis-Kessner, 2018). Isso significa que a unificação implica o risco de reduzir a capacidade dos eleitores de recompensar e punir eficazmente os governantes municipais. Esse possível impacto (negativo) da unificação sobre a democracia local precisa ser levado em conta, além da economia de recursos.

Por sua vez, os estudos descritivos sobre a experiência internacional mostram que o mais comum é a realização de eleições locais separadamente das nacionais. Por exemplo, segundo Anzia (2012), aproximadamente 80% das eleições municipais norte-americanas ocorrem em datas diferentes das eleições nacionais. Fabre (2010) compilou informações sobre as regras eleitorais e as eleições do Canadá e de mais sete países europeus onde há eleições subnacionais, no período de 1945 a 2008, e concluiu que nenhum deles adotou regra impondo simultaneidade entre as eleições subnacionais e a nacional, e que apenas raramente as primeiras ocorreram junto com a segunda.

A evolução esperada da pandemia de Covid-19 no Brasil impõe que se adiem as eleições municipais de outubro. Porém, é bastante provável que elas possam ser realizadas com segurança antes de janeiro, desde que se adotem medidas para minimizar o risco epidêmico, como o aumento do número de dias de votação. O adiamento por poucos meses (até dezembro, no máximo) é a ação mais adequada, porque, além de estar de acordo com as recomendações de segurança sanitária, preserva princípios democráticos, como o mandato popular e a estabilidade das regras de competição política. Por fim, o adiamento das eleições por poucos meses segue o padrão de ajuste dos calendários eleitorais de outros países.

## REFERÊNCIAS

- ANZIA, S. F. **Partisan power play**: the origins of local election timing as an American political institution. *Studies in American Political Development*, v. 26, n. 1, p. 24-49, 2012.
- BENEDICTIS-KESSNER, J. Off-cycle and out of office: Election timing and the incumbency advantage. *The Journal of Politics*, v. 80, n. 1, p. 119-132, 2018.
- BRACCO, E.; REVELLI, F. Concurrent elections and political accountability: evidence from Italian local elections. *Journal of Economic Behavior & Organization*, v. 148, p. 135-149, 2018.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília: Assembleia Nacional Constituinte, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>.
- BRITO, F.; SOARES, I. Ministro da Saúde anuncia previsão de colapso do sistema no fim de abril. **Correio Braziliense**, 20 mar. 2020. Disponível em: <[www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/politica/2020/03/20/interna\\_politica,835626/ministro-da-saude-anuncia-previsao-de-colapso-do-sistema-no-fim-de-abr.shtml](http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/politica/2020/03/20/interna_politica,835626/ministro-da-saude-anuncia-previsao-de-colapso-do-sistema-no-fim-de-abr.shtml)>.
- FABRE, E. Multi-level election timing – a comparative overview. *Regional & Federal Studies*, v. 20, n. 2, p. 175-199, 2010.
- GUEDES, A. Propostas para adiar eleições ganham força entre senadores. **Agência Senado**, 30 mar. 2020. Disponível em: <[www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/03/30/propostas-para-adiar-eleicoes-ganham-forca-entre-senadores](http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/03/30/propostas-para-adiar-eleicoes-ganham-forca-entre-senadores)>.
- IFES – INTERNATIONAL FOUNDATION FOR ELECTORAL SYSTEMS. **Elections Postponed Due to Covid-19**. 15 abr. 2020. Disponível em: <[www.ifes.org/sites/default/files/elections\\_postponed\\_due\\_to\\_covid-19.pdf](http://www.ifes.org/sites/default/files/elections_postponed_due_to_covid-19.pdf)>.
- NOTÍCIAS STF. Lei da Ficha Limpa não deve ser aplicada às eleições 2010. **Portal do Supremo Tribunal Federal**, 23 mar. 2011. Disponível em: <[www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=175082](http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=175082)>.
- NO TSE, Barroso fala em adiamento “mínimo” das eleições. **Correio Braziliense**, 17 abr. 2020. Disponível em: <[www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/politica/2020/04/17/interna\\_politica,845524/no-tse-barroso-fala-em-adiamento-minimo-das-eleicoes.shtml](http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/politica/2020/04/17/interna_politica,845524/no-tse-barroso-fala-em-adiamento-minimo-das-eleicoes.shtml)>.
- SOUZA, D. S. **Campanhas tradicionais ou modernas?** As estratégias políticas nas eleições municipais de 2016. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2019.
- WETERMAN, D. “Suspender as eleições é inevitável”, diz presidente da Confederação dos Municípios. **O Estado de S.Paulo**, 23 mar. 2020. Disponível em: <<https://politica.estadao.com.br/noticias/eleicoes,suspender-as-eleicoes-e-inevitavel-diz-presidente-da-confederacao-dos-municipios,70003244792>>.

**EDITORIAL**

**Coordenação**

Reginaldo da Silva Domingos

**Assistente de Coordenação**

Rafael Augusto Ferreira Cardoso

**Supervisão**

Camilla de Miranda Mariath Gomes

Everson da Silva Moura

**Editoração**

Aeromilson Trajano de Mesquita

Cristiano Ferreira de Araújo

Danilo Leite de Macedo Tavares

Herllyson da Silva Souza

Jeovah Herculano Szervinsk Junior

Leonardo Hideki Higa

**Capa**

Danielle de Oliveira Ayres

Flaviane Dias de Sant’ana

*The manuscripts in languages other than Portuguese  
published herein have not been proofread.*

**Livraria Ipea**

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo

70076-900 – Brasília – DF

Tel.: (61) 2026-5336

Correio eletrônico: [livraria@ipea.gov.br](mailto:livraria@ipea.gov.br)







### **Missão do Ipea**

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.



**ipea** Instituto de Pesquisa  
Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DA  
ECONOMIA