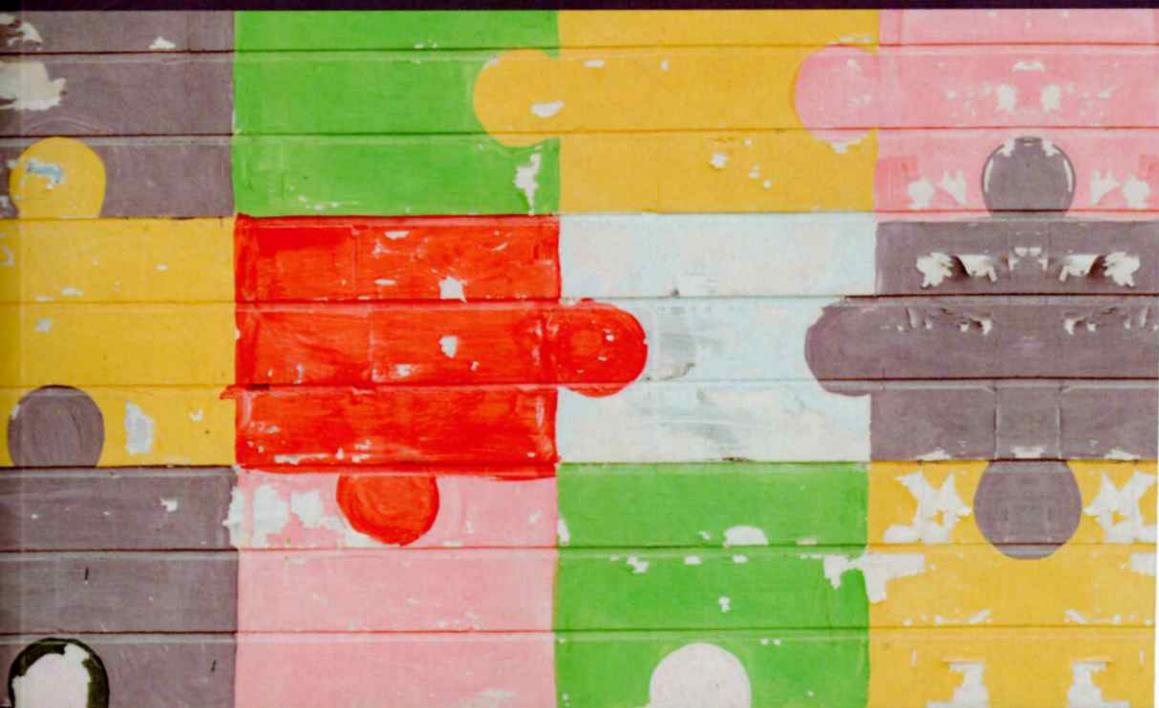


# **POLÍTICA LOCAL NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**

**Disputa partidária e comportamento  
político nas eleições municipais de 2020**

Felipe Borba e Argelina Cheibub Figueiredo  
(Organização)



Organizada pelos cientistas políticos Argelina Figueiredo (IESP/UERJ) e Felipe Borba (UNIRIO), a obra que o leitor tem nas mãos possui dois grandes méritos. O primeiro é o de contribuir para reduzir a escassez de estudos sobre a política fluminense. Por ter como sede do governo uma cidade que foi capital do Brasil por quase duzentos anos, o atual estado do Rio de Janeiro herdou uma cultura política “nacional” que inclina seus cientistas políticos a se concentrarem em estudos relativos à política federal. O segundo reside no foco mais específico sobre as eleições municipais de 2020, aliás excepcionais: ocorreram durante a pandemia de Covid-19; refletiram no plano municipal a virada à direita ocorrida na política nacional em 2018; e sucederam o auge da crise de sua classe governante com as



## Impacto da Covid-19 no comportamento do eleitor fluminense

*Fernando Guarnieri*

*Argelina Cheibub Figueiredo*

### **Introdução**

As eleições de 2020 para prefeito foram cercadas de expectativas quanto a três questões. Qual seria o impacto da Covid-19? As altas taxas de renovação da eleição de 2016 se repetiriam? O que as eleições revelariam sobre o apoio a candidatos de partidos de direita e, mais especificamente, o grau de apoio ao presidente Bolsonaro?

O impacto esperado da Covid-19 no comportamento dos eleitores era duplo: por um lado, que haveria grande abstenção por conta do receio de exposição ao vírus no momento da votação e, por outro, que a maneira como cada prefeito lidou com a pandemia teria reflexo direto na probabilidade de reeleição dos mandatários. As eleições de 2016 registraram a maior taxa de renovação nos municípios do estado do Rio de Janeiro desde 2000, revelando um descontentamento com a política. Esse descontentamento ainda estaria presente? A renovação continuaria alta ou voltaria aos mesmos patamares das eleições anteriores? Em 2018, o mesmo descontentamento de 2016 e um sentimento antissistema teria feito com que os eleitores apoiassem pequenos partidos e candidatos com propostas mais radicais, principalmente de direita, o que causou um terremoto na cena política nacional e intraestadual. Esse apoio a partidos de direita seria mantido em 2020? E o que essas eleições

podem dizer quanto ao apoio a Bolsonaro? Essas são algumas questões que este capítulo pretende responder.

### O impacto da pandemia na decisão de votar

O vírus que causa a Covid-19 tem uma taxa de transmissão muito alta e é disseminado principalmente por meio de gotículas geradas quando uma pessoa infectada tosse, espirra ou exala. A doença muitas vezes leva à internação e algumas vezes à morte da pessoa infectada. Uma das principais medidas para evitar o contágio é o distanciamento social.

Ao mesmo tempo que os países adotam medidas para tentar conter a doença, eles têm que lidar com o impacto dessas medidas avaliando os *trade-offs*. Uma das decisões que os países tiveram que tomar foi quanto a realizar ou não eleições durante a pandemia. Eleições mobilizam uma fração significativa da população a se concentrar em certos locais, isto é, exatamente o oposto do distanciamento necessário para conter o vírus. De acordo com o Institute for Democracy and Electoral Assistance, de 189 países que realizariam eleições no ano de 2020, 78 cancelaram e 111 mantiveram os pleitos. Todos os que mantiveram as eleições tomaram precauções como obrigatoriedade do uso de máscara, distância mínima entre as pessoas e higienização rigorosa. No Brasil, a Justiça Eleitoral garantiu que todas essas recomendações fossem seguidas.

Embora estudos indiquem que não houve impacto direto das eleições no aumento do número de casos, a expectativa *a priori* era de que havia risco de contração da doença ao ir votar. Isso fez com que se acreditasse que a abstenção nessas eleições seria alta. De fato, ao observarmos a diferença no comparecimento entre as duas últimas eleições nos países que mantiveram eleições em 2020, vemos que na maior parte (63%) o comparecimento caiu. Nesses países, a queda média foi de 9,9%. Dos 22 países que realizaram eleições locais, houve queda de comparecimento em 16, sendo que em seis a queda foi maior que 10% (IDEA, 2021).

Por conta da Covid-19, as eleições municipais no Brasil foram adiadas de outubro de 2020 para novembro do mesmo ano. Esperava-se o comparecimento de mais de 140 milhões de eleitores. Compareceram 114 milhões, uma abstenção de 23%, bem mais alta que a registrada em 2016 (17,5%),

mas próxima à registrada em 2018 (20%). No estado do Rio de Janeiro perto de 12,5 milhões de eleitores estavam aptos a votar, dos quais perto de 9 milhões compareceram e 3,5 milhões não o fizeram no primeiro turno. Uma abstenção de 28%. A tabela 1 nos traz a evolução da abstenção nas últimas seis eleições.<sup>1</sup>

Tabela 1: Taxa de abstenção nas eleições municipais no estado do Rio de Janeiro entre 2000 e 2020 (em %)

2000	2004	2008	2012	2016	2020
14,6	14,0	15,3	18,1	21,5	28,2

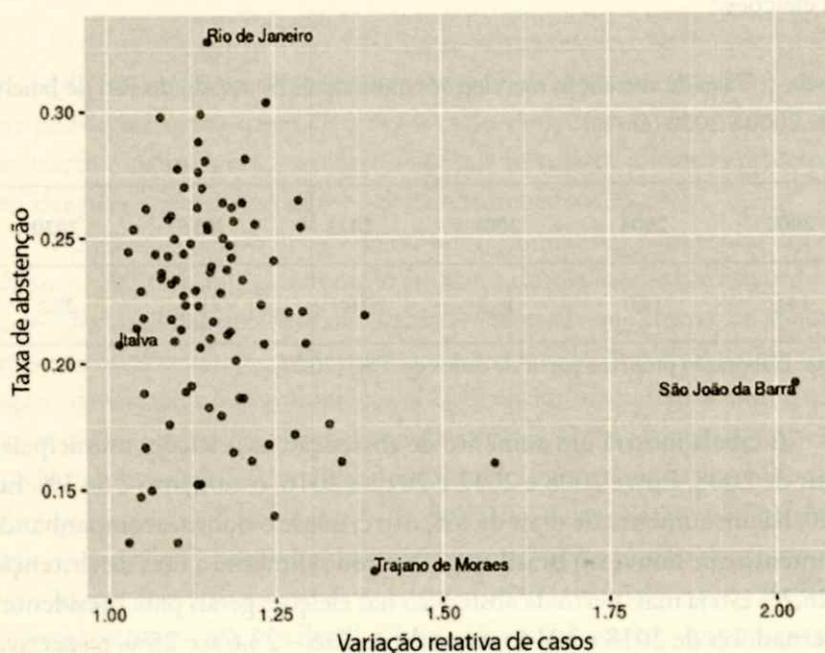
Fonte: Elaboração própria a partir de dados do TSE (2020).

A tabela mostra um aumento de abstenção nas eleições municipais a partir de 2008. Entre 2008 e 2012 e 2012 e 2016, o aumento é de 3%. Em 2020, há um aumento de mais de 6%, isto é, quase o dobro, acompanhando o aumento que houve no Brasil como um todo. Embora a taxa de abstenção de 28,2% esteja mais perto da abstenção nas eleições gerais para presidente e governadores de 2018 e 2014 no estado do Rio – 23,6% e 25%, respectivamente –, ainda está bem acima desta. Isso indica que algo de diferente pode ter ocorrido nessas eleições, além de possíveis erros no cadastro eleitoral.

Seria a pandemia responsável por uma abstenção assim tão alta? Uma maneira de verificar qual o efeito da pandemia na decisão do eleitor de sair para votar é olhar como variou esse comparecimento conforme a variação da doença nos diferentes municípios. A figura 1 mostra a relação entre a taxa de abstenção e a variação do número de casos, medida pelo número de casos de Covid-19 acumulados no dia da eleição dividido pelo número de casos quinze dias antes.

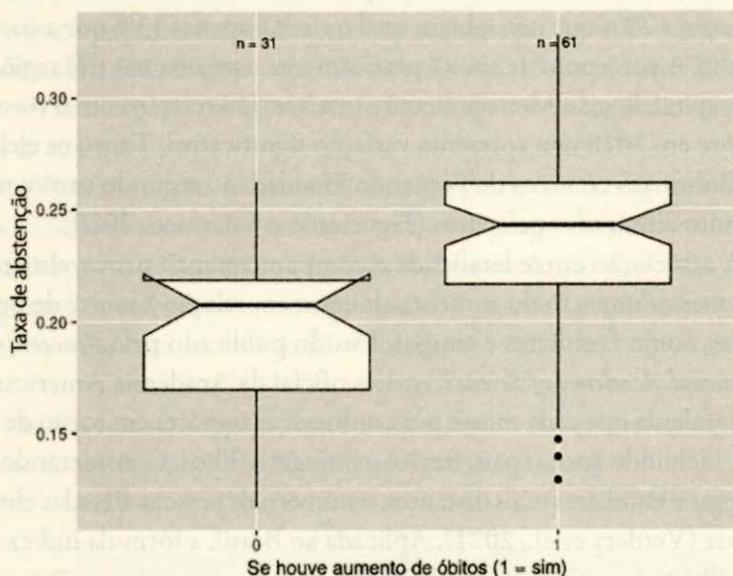
<sup>1</sup> No Capítulo 4 desta coletânea, discute-se mais detalhadamente a participação eleitoral e os votos brancos e nulos nos municípios do Rio de Janeiro.

Figura 1: Impacto na variação relativa dos casos de Covid-19 nas últimas duas semanas antes da eleição na abstenção eleitoral nas eleições municipais do estado do Rio de Janeiro em 2020



O gráfico não aponta uma relação clara entre a variação no número de casos de Covid-19 nas últimas duas semanas antes das eleições e a taxa de abstenção. Talvez não faça tanta diferença para o eleitor o quanto aumentou o número de casos de Covid-19, mas sim se houve ou não aumento nos óbitos decorrentes da doença. A figura 2 mostra a diferença da distribuição da abstenção nos dois cenários.

Figura: *Boxplot* da distribuição da taxa de abstenção nos municípios onde houve e onde não houve aumento do número de casos de Covid-19 nos quinze dias antes da eleição



Nota: Incluímos *notches* que, quando não se sobrepõem, indicam haver diferença significativa das medianas.

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do TSE (2020) e do Ministério da Saúde (2020).

A média da taxa de abstenção nos municípios em que não houve aumento do número de casos nos quinze dias que antecederam a eleição foi de 19,85% e nos municípios em que houve aumento foi de 23,55%. Uma diferença com p-valor de 0,058 em um teste de t. Já os *notches*<sup>2</sup> nos *boxplots* indicam que a diferença das medianas da abstenção nos dois grupos são significativas. Isso mostra que, embora a variação do número de casos não tenha impacto na abstenção, há uma associação entre a variação no número de óbitos no município e a decisão de sair para votar.

A percepção do eleitor sobre a baixa gravidade da doença pode ser um dos fatores para explicar uma taxa de comparecimento mais alta em

<sup>2</sup> Os *notches* são os entalhes na caixa do *boxplot*. Se os entalhes de dois gráficos não se sobrepõem, isso é uma "forte evidência" de que as duas medianas diferem.

municípios com menos mortes, independentemente do número de casos. *Survey* realizado em novembro de 2020<sup>3</sup> mostra que a maior parte dos respondentes (37%) considerava baixa a probabilidade de contrair o vírus em comparação a 29% que não sabiam qual o risco e apenas 13% que a consideravam alta. A percepção de risco é praticamente a mesma nas três regiões do estado: capital, Região Metropolitana e interior. Já a relação com o voto para presidente em 2018 não apresenta variação significativa. Tanto os eleitores de Jair Bolsonaro como os de Fernando Haddad, no segundo turno, não se viam muito ameaçados pelo vírus (Figueiredo e Guarnieri, 2020).

A associação entre letalidade e comparecimento provavelmente se deve ao menor impacto do aumento de casos em relação à morte de pessoas próximas, como familiares e amigos. Estudo publicado pela *Proceedings of the National Academy of Science*, revista oficial da Academia Americana de Ciência, calcula que cada morte por coronavírus impacta em torno de nove pessoas, incluindo apenas pais, irmãos, cônjuges e filhos. Considerando amigos, colegas e familiares mais distantes, o número de pessoas afetadas chegaria a noventa (Verdery et al., 2021). Aplicada ao Brasil, a fórmula indica cerca de 41 milhões de pessoas (Oyama, 2021).

Embora a percepção de risco de contrair o vírus fosse baixa, 56% dos respondentes achavam que a situação da pandemia de Covid-19 estava piorando, enquanto apenas 13% indicavam melhora e 27% a consideravam estável. A avaliação negativa da situação da pandemia era predominante em todas as regiões do estado, mas, nesse caso, o voto no candidato à Presidência em 2018 mostra uma diferença significativa na avaliação negativa da situação: 76% dos que votaram em Haddad e 49% dos que votaram em Bolsonaro acreditavam que a situação está piorando.

### **Renovação política e apoio aos mandatários**

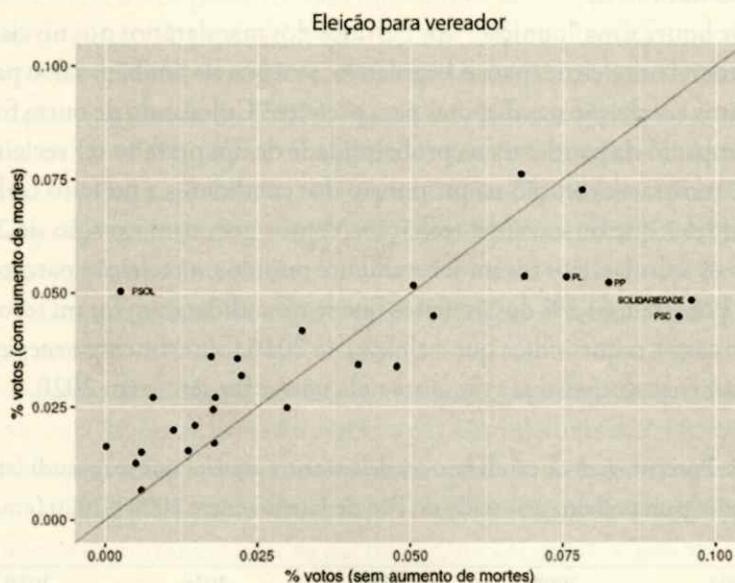
Se a variação no óbito teve impacto no comparecimento, será que ela poderia influir em outros aspectos do comportamento do eleitor? Qual o

<sup>3</sup> *Survey* aplicado em pesquisa coordenada pelos autores entre 18 de novembro e 1º de dezembro 2020, sob o projeto “Monitoramento e previsão dos impactos sociais das medidas de enfrentamento da epidemia no estado do Rio de Janeiro” (2020), financiado pela Faperj.

impacto do aumento do número de óbitos no apoio aos mandatários nos níveis estadual e federal? Podemos aferir isso observando a distribuição do voto nos partidos do governador e do presidente. Para tanto, analisamos os dois grupos de municípios, com ou sem aumento de mortes, nas eleições para vereador, pois, dado o caráter majoritário da disputa para a Prefeitura, não podemos esperar proporcionalidade dos votos nos partidos em diferentes municípios.

A figura 3 mostra a relação da distribuição de votos no grupo de municípios que apresentou aumento de mortes e no grupo em que isso não ocorreu na eleição para vereador. Se não houvesse nenhuma diferença entre os dois grupos de municípios, a proporção de votos dos partidos seria igual e concentrar-se-ia em uma diagonal no gráfico.

Figura 3: Comparação entre votos dos partidos em municípios em que houve aumento de mortes por Covid-19 e nos que não houve



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do TSE (2020) e do Ministério da Saúde (2020).

Vemos que isso, de certa maneira, ocorre. De fato, a correlação entre os dois grupos nessa disputa é de 0,77.<sup>4</sup> No entanto, vemos que partidos que foram bem votados nos municípios onde não houve aumento de mortes foram menos votados nos municípios onde as mortes aumentaram e que esses partidos são, nos casos extremos, partidos de direita alinhados com o governador e o presidente, enquanto o partido com maior discrepância de voto nos municípios com mais mortes foi o PSOL, partido de oposição aos governos estadual e federal.

Não podemos inferir a partir dos nossos dados uma relação causal entre o aumento das mortes por Covid-19 e o voto em partidos de oposição aos governos federal e estadual, pois, além do PSOL, entre os que apresentaram maior votação no grupo em que houve aumento de mortes encontramos o PT, mas também PTB, PROS, Patriota e DC. O que os dados indicam é que os partidos alinhados diretamente com o governador Cláudio Castro e o presidente Jair Bolsonaro, como o PSC, partido do governador, e o PP, principal partido da base de apoio do presidente, foram “punidos” nos municípios com aumento de mortes.

Se houve uma “punição” aos partidos dos mandatários nos níveis estadual e federal nas eleições para o Legislativo, será que ela também valeu para os candidatos à reeleição nas disputas para prefeito? Colocando de outra forma, qual o impacto da pandemia na probabilidade de um prefeito ser reeleito? A tabela 2 mostra a evolução na proporção dos candidatos a prefeito reeleitos sobre aqueles que buscavam a reeleição. Vemos que, com exceção de 2016, quando os mandatários foram severamente punidos, a reeleição parece ser a norma. Em 2020, 61,3% dos prefeitos que se recandidataram foram reconduzidos ao cargo, o que indica que a eleição de 2016 foi realmente excepcional e o sentimento antissistema presente nela não se fez sentir em 2020.

Tabela 2: Porcentagem de candidatos reeleitos entre aqueles que se recandidataram nas eleições para prefeito no estado do Rio de Janeiro entre 2000 e 2020 (em %)

2004	2008	2012	2016	2020
67,4	69,7	61,7	33,3	61,3

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do TSE (2020).

<sup>4</sup> Com um intervalo de confiança (95%) entre 0,57 e 0,89.

Além de retomar o padrão anterior a 2016 nas taxas de reeleição, a taxa de letalidade decorrente da Covid-19 não teve efeito no sucesso dos candidatos à reeleição: 63% dos prefeitos que se recandidataram nos municípios em que houve aumento no número de mortes em decorrência da pandemia foram reeleitos, pouco mais do que os 60% de reeleitos nos municípios onde não houve aumento, uma diferença não significativa.<sup>5</sup>

A renovação observada nas eleições gerais de 2018 não repercutiu no nível municipal. Apenas 16 candidatos eleitos não tinham exercido o cargo anteriormente, sendo alguns deles herdeiros políticos de lideranças municipais. Por outro lado, dois terços dos prefeitos que pleiteavam reeleição foram reconduzidos e passaram a ocupar 37% das Prefeituras. Os demais já haviam exercido o cargo de prefeito anteriormente ou de deputado estadual. A decisão dos eleitores na escolha dos prefeitos parece ter se pautado mais pela influência da elite política local.

Observando os candidatos à reeleição, vemos que não há efeito no sucesso eleitoral dos prefeitos que pleiteavam um segundo mandato pela demora na edição do primeiro decreto para conter a disseminação do vírus por meio de medidas restritivas, tais como isolamento, uso de máscaras e declaração de calamidade pública. Os reeleitos editaram decretos com restrições em média 10 dias depois de o primeiro decreto ter sido editado por uma Prefeitura e os não reeleitos demoraram oito dias, em média. Essa diferença não é significativa e pode ser explicada por diferenças nas características de cada município nos dois grupos.<sup>6</sup>

Procuramos também aferir o grau de atenção dos candidatos à Covid-19, que, um mês antes das eleições, já havia provocado a morte de mais de 150 mil brasileiros. Para tanto, analisamos os seus programas de governo apresentados ao TSE por ocasião do registro das candidaturas às Prefeituras. Por serem compulsórios, os programas são, em geral, considerados mera formalidade. No entanto, é plausível considerar que a inclusão de temas e políticas indique sua importância para os partidos e/ou candidatos. Estudo recente,

<sup>5</sup> P-valor de 0,84 em um teste de qui-quadrado.

<sup>6</sup> Pesquisa realizada em 47 municípios de vários estados encontra resultados semelhantes, mostrando que em 27 municípios os prefeitos editaram o primeiro decreto antes da confirmação do primeiro caso (Mendes et al., 2020).

que analisa os programas dos candidatos às Prefeituras de mais de 5 mil municípios nas eleições de 2012 e 2016, mostra que os temas neles contidos são relevantes na competição entre candidatos e partidos (Salles, 2019). No contexto de uma pandemia, podemos supor que as políticas mencionadas nos programas terão, de alguma forma, reflexos na campanha eleitoral. Seria de se esperar que a Covid-19 tivesse alguma relevância nos programas de governo e, mais que isso, que produzisse efeitos no sucesso eleitoral.

Não foi, contudo, o que ocorreu. Os programas de governo dos candidatos às 92 Prefeituras do estado mencionaram medidas de combate à pandemia em poucas ocasiões.<sup>7</sup> Candidatos à reeleição deram um pouco mais de atenção à Covid-19 – cerca de um terço a mencionou –, mas isso não produziu efeito sobre a vitória eleitoral. Por outro lado, os programas de todos os candidatos mencionaram a saúde: tanto os programas dos candidatos eleitos como os dos que obtiveram a segunda maior votação continham referências à área. A comparação com os programas dos candidatos em 2016 mostra que a menção à saúde também fora predominante naquelas eleições. Praticamente todos os programas a mencionaram, tanto os dos candidatos vitoriosos quanto os dos que ficaram em segundo lugar. Isso indica que a atenção com a questão não depende da situação de crise sanitária causada pela pandemia.

Pesquisas nacionais de opinião apontam a saúde como um dos principais problemas do país. O papel do governo municipal como responsável pelo atendimento médico primário e sua condição de porta de entrada para o sistema do SUS podem explicar a massiva presença da questão nos programas de governo. Mas, tendo em vista a omissão do governo federal no combate ao vírus e o papel que os municípios assumiram, é difícil explicar a pouca importância dada ao tema pelos candidatos e seu pequeno efeito na recondução dos prefeitos.

---

<sup>7</sup> Os dados utilizados podem ser encontrados no site do Doxa (Laboratório de Estudos Eleitorais, de Comunicação Política e Opinião Pública) do IESP-UERJ.

## Considerações finais

Em resumo, o que nossos dados indicam é que as eleições para prefeito no estado do Rio de Janeiro em 2020 foram normais, ainda que em um contexto de completa anormalidade. Encontramos taxas mais altas de abstenção com relação às eleições passadas, como era de se esperar, não só pela tendência de aumento a cada eleição, mas também pelo receio de se contrair o vírus. De fato, vimos que há maior abstenção onde havia aumento de mortes pela Covid-19 no momento do pleito. A taxa de reeleição também voltou ao normal depois da grande queda em 2016. Predominou o voto em candidatos conhecidos, seja por já terem exercido o cargo anteriormente, ou por seus vínculos com lideranças locais. Os programas dos candidatos à Prefeitura deram pouca atenção à Covid-19. Há indício de que partidos alinhados ao governador e ao presidente foram eleitoralmente “punidos”, mas, para a maior parte dos partidos, a pandemia teve pouco impacto.

## Referências

- Chirwa, Gowokani Chijere et al. “Malawi at the crossroads: does the fear of contracting COVID-19 affect the propensity to vote?”. *The European Journal of Development Research*, n. 34, p. 1-23, 2021.
- Feltham, Eric M. et al. “No increase in COVID-19 mortality after the 2020 primary elections in the USA”. In Cornell University. *arXiv preprint arXiv:2010.02896*, 2020.
- Figueiredo, Argelina e Guarnieri, Fernando. *Monitoramento e previsão dos impactos sociais das medidas de enfrentamento da epidemia no estado do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: IESP-UERJ; FAPERJ, 2020.
- IDEA – Institute for Democracy and Electoral Assistance. “Global overview of COVID-19: impact on elections”. In \_\_\_\_\_. *Multimedia Reports*. 2021. Disponível em: <https://www.idea.int/news-media/multimedia-reports/global-overview-covid-19-impact-elections>. Acesso em: 15 fev. 2022. 2021.
- Leung, Kathy et al. “No detectable surge in SARS-CoV-2 Transmission Attributable to the April 7, 2020 Wisconsin Election”. *American Journal of Public Health*, America Public Health Association, 8 jul. 2020.

- Ministério da Saúde. *Covid-19 no Brasil*. Disponível em: [https://qsprod.saude.gov.br/extensions/covid-19\\_html/covid-19\\_html.html](https://qsprod.saude.gov.br/extensions/covid-19_html/covid-19_html.html). Acesso em: 23 jun. 2021.
- Oyama, Thais. "Os mortos também falam: Bolsonaro pode ter feito 41 milhões de inimigos". *Uol Online – Análise*. 26 maio 2021. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/colunas/thais-oyama/2021/05/26/os-mortos-tambem-falam-bolsonaro-pode-ter-feito-41-milhoes-de-inimigos.htm>. Acesso em: 19 jul. 2021.
- Rocha, Marta M. et al. "Os governos municipais frente ao Coronavírus". *Núcleo de Estudos sobre Política Local (PPGCSO/UFJF)*, 28 abr. 2020.
- Salles, Nara O. *Competição eleitoral no Brasil: uma perspectiva programática* (Tese). IESP-UERJ, Rio de Janeiro, 2019.
- TSE – Tribunal Superior Eleitoral. "Estatísticas eleitorais 2020". In \_\_\_\_\_. *Eleitor e eleições*. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais>. Acesso em: 19 jul. 2021.
- Verdery, Ashton et al. "Tracking the reach of COVID-19 kin loss with a bereavement multiplier applied to the United States". *Proceedings of the Academy of Science of the United States of America*, 10 jul. 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1073/pnas.2007476117>. Acesso em: 16 fev. 2022.
- Zeitoun, Jean-David et al. "Reciprocal association between participation to a national election and the epidemic spread of COVID-19 in France: nationwide observational and dynamic modeling study". *MedRxiv*, 2020.