



## CULTURA POLÍTICA E ABSTENÇÃO ELEITORAL

### POLITICAL CULTURE AND ELECTORAL ABSTENTION

Hemerson Luiz Pase  
Luis Gustavo Teixeira da Silva  
Everton Rodrigo Santos\*

**Resumo:** Este artigo tem por objetivo identificar em que medida as categorias analíticas oriundas da cultura política podem contribuir para a explicação do fenômeno da abstenção eleitoral. O problema de pesquisa é: qual a relação entre a abstenção eleitoral e a avaliação do sistema político e do regime democrático? A metodologia relaciona os dados sobre a abstenção eleitoral disponível no Tribunal Superior Eleitoral (TSE), com dados de *surveys* que avaliam a satisfação com a democracia. A hipótese, comprovada parcialmente, é que a abstenção eleitoral é um dos efeitos da insatisfação dos cidadãos com o regime democrático e da desconfiança das instituições políticas, particularmente dos partidos e do Congresso.

**Palavras-chave:** Abstenção; Participação; Cidadania; Voto.

**Abstract:** This article aims to identify the extent to which analytical categories derived from the political culture can contribute to the explanation of the electoral abstention phenomenon. The research problem is: what the relationship between electoral abstention and the assessment of the political system and democratic regime? The methodology of the research is analysis data on electoral abstention available in Electoral Supreme Court of Brazil, and survey data that assess satisfaction with democracy. The hypothesis, proven in part, is that the electoral abstention is one of the effects of dissatisfaction of citizens with the democratic regime and distrust of political institutions, particularly of parties and Congress.

**Keywords:** Electoral abstention; Participation; Citizenship; Vote.

---

\* Hemerson Luiz Pase é Doutor em Ciência Política. Professor Adjunto do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política do Instituto de Sociologia e Política da Universidade Federal de Pelotas (RS). Coordenador do Núcleo de Estudos em Políticas Públicas (NEPPU) ([hlpase@yahoo.com.br](mailto:hlpase@yahoo.com.br)). Luis Gustavo Teixeira da Silva é Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal de Pelotas. Doutorando em Ciência Política pela Universidade de Brasília. Pesquisador do grupo Democracia e Desigualdades (DEMODÊ-UnB) ([gustavoteixeira2519@gmail.com](mailto:gustavoteixeira2519@gmail.com)). Luis Gustavo Teixeira da Silva é Pós-Doutor e Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Professor da Universidade FEEVALE ([evertons@feevale.br](mailto:evertons@feevale.br)).

## 1. Introdução

Abstenção eleitoral é o não comparecimento ao pleito eleitoral daqueles cidadãos formalmente inscritos nos registros oficiais. Este fenômeno chama a atenção devido ao seu crescimento substancial nas democracias representativas do ocidente, tais como, Portugal, Espanha, Estados Unidos, Brasil e Argentina (VIÉGAS; FARIA, 2003; VITULLO, 2002). A ausência dos eleitores no momento de depositar na urna o instrumento ou símbolo máximo da democracia representativa, o voto, tem motivado uma discussão fecunda nos círculos acadêmicos, cuja explicação repousa sobre considerações multifatoriais.

A abstenção é vista como uma questão teórica em qualquer país democrático, contudo, em regimes com sistema eleitoral de voto obrigatório, esse tema assume uma importância ainda maior, uma vez que o cidadão que se abstém, além de não depositar sua confiança em uma autoridade eleita, é penalizado por isso. No Brasil, o indivíduo que se abstém sem justificativa tem sua cidadania limitada, não podendo, por exemplo, assumir cargos públicos, caso aprovado e nomeado em concurso.

Este artigo tem por objetivo discutir em que medida as categorias analíticas oriundas da cultura política podem contribuir para interpretar a abstenção eleitoral no Brasil. O problema de pesquisa que nos move é: em que medida tal fenômeno é resultado de uma avaliação negativa do sistema político e do regime democrático? A hipótese que nos orienta é que a abstenção eleitoral é um dos efeitos da insatisfação dos cidadãos com o regime democrático e da desconfiança em relação às instituições políticas, particularmente dos partidos e representantes políticos.

Para atender a este propósito, o texto foi dividido em quatro seções. Na primeira seção é analisada a história da democracia e da universalização do voto no Brasil. Na segunda, problematiza-se os registros de abstenção nas eleições brasileiras. (eleições federais e estaduais, entre 1989 e 2014, e eleições municipais entre 1992 e 2012). O critério para selecionar os períodos foi relativamente simples; no primeiro caso, todas as eleições pós-redemocratização; Para as eleições municipais, o determinante foi a significativa ampliação do eleitorado a partir da eleição de 1992.

Na terceira seção são abordadas as teorias explicativas consideradas *mainstream* no debate acerca do abstencionismo. Neste conjunto de análises, as condições socioeconômicas (renda, escolaridade, idade e *habitat*) e os fatores conjunturais, tais como, a força mobilizadora de cada pleito (partidos políticos, candidatos), são utilizados como as principais variáveis para explicar o fenômeno. Na quarta seção, utilizamos como alternativa para interpretar o fenômeno da abstenção eleitoral, as categorias da cultura política, que interpreta os problemas da democracia a partir dos valores e princípios dos indivíduos acerca dos assuntos políticos.

Antes de avançarmos é importante fazer um alerta sobre a opção de não discutirmos dois temas que se relacionam umbilicalmente com a abstenção eleitoral: os conceito e os

conteúdo de democracia e de participação política. Embora o fenômeno da abstenção seja, aparentemente, a antítese da participação política, nesse trabalho optamos por delimitá-la e apartá-la para efeitos de interpretação heurística. De igual modo, mesmo as definições mais minimalistas consideram o voto como elemento central da democracia (DAHL, 1997; SCHUMPETER, 1984). Por outro lado, as concepções substantivas ou sociais entendem a participação como mecanismo essencial para a *accountability*, e para a realização das potencialidades de equalizar liberdade e igualdade, isto é, para o bom funcionamento do regime (BAQUERO, 2007; MOISÉS, 2008; SANTOS, 2002).

Nesse sentido, exatamente importância da necessidade de melhor compreender o papel da participação e, portanto, como a abstenção, ou não participação, indica uma limitação das instituições ou da forma como se materializa o regime democrático, é que nosso olhar se concentra na tentativa de explicar o que faz o cidadão abrir mão de participar da escolha dos governos, a partir da teoria da cultura política.

## 2. O voto no Brasil

O voto é o principal mecanismo de exercício da cidadania na democracia. Através dele os indivíduos escolhem seus representantes e avaliam os governos. A cada pleito eleitoral, rodada de votação, os cidadãos têm a oportunidade de escolher quem, entre aqueles que se candidatam, serão os parlamentares e executivos dos governos. Para as concepções elitista e pluralista da democracia, o voto é o elemento central do regime, pois permite a participação dos indivíduos e possibilita a competição entre programas de governo distintos (DAHL, 1997; SCHUMPETER, 1984).

Durante o século XX houve um aumento vertiginoso no número de países que aderiram ao regime democrático, cuja materialização dos sistemas eleitorais é bastante diversa. No caso brasileiro, há três níveis de eleições nas quais são escolhidos os chefes do executivo (municipal, estadual e federal), assim como os parlamentares das casas legislativas dos respectivos entes federados. Sendo assim, as eleições são mecanismos de seleção política de governos que possuem como engrenagem essencial os eleitores, cuja definição sofreu variações durante o século XIX e XX, quanto à escolaridade, renda, idade e gênero, impactando parcelas significativas da população.

No Brasil, apenas em 1985<sup>1</sup> o direito ao voto abarcou mais de 50% da população. Isso porque, até então, os analfabetos estavam excluídos deste direito. A supressão do critério da alfabetização ampliou consideravelmente o número de eleitores em potencial, ainda que nesse caso o voto seja facultativo (BARRETO, 2008). A rigor esse critério representava um retrocesso, pois durante quase todo o império (1822-1889) os analfabetos possuíam o direito ao voto. Somente em 1881, com a promulgação da Lei Saraiva, os critérios para se tornar eleitor

---

<sup>1</sup> Promulgação da Emenda Constitucional nº 25/1985, regulamentada pela Lei 7.332, de 01/07/1985.

passaram a ser mais rígidos e os analfabetos perderam esse direito político, retomando-o mais de cem anos depois (NICOLAU, 2004). Convém recordar, que até as décadas de 1970 e 1980 a taxa de analfabetismo no Brasil orbitava em torno de 30% (SOUZA, 1999), o que torna possível mensurar a quantidade de excluídos.

O voto censitário, regra extinta em 1892, determinava que o indivíduo só estaria apto para votar caso dispusesse de certa renda. A exclusão das mulheres foi extinta formalmente em 1932, porém, em razão do Estado de exceção que o país mergulhou com o Governo Vargas, somente a partir de 1946 foi abolida de fato. A idade como critério excluiu os menores de 25 anos, no Império, de 21 anos, na República e de 18 anos, a partir da Constituição de 1946 (NICOLAU, 2002; 2004). A exclusão etária foi ainda minimizada pela Constituição de 1988, que determinou o voto facultativo a partir de 16 anos e o voto obrigatório a partir de 18 anos.

A Constituição Federal de 1988 foi batizada pelo então Presidente do Congresso Nacional, Ulisses Guimarães, como a Constituição Cidadã, por ser marcada pela garantia dos direitos humanos e sociais e, também, pela consolidação do Estado de Direito, do regime democrático e, portanto, da cidadania política. A instalação da Assembleia Nacional Constituinte, em 1986, foi precedida pelas “Diretas Já”, movimento civil que reuniu diversos setores da sociedade, entre os anos 1983-1984, para exigir eleições diretas para Presidente da República, em apoio ao projeto de Emenda Constitucional nº 5, do Deputado Federal Dante de Oliveira.

As manifestações de rua das Diretas Já foram expressivas e houve comícios espalhados por todas as capitais do país. Somente em um comício na cidade de São Paulo, mais de 1,5 milhões de pessoas se reuniram para reclamar o direito de eleger o Presidente e, dessa forma, dar fim ao regime militar. Não obstante, em 1984, a referida emenda constitucional foi rejeitada e o Congresso Nacional decidiu que a eleição presidencial se daria de forma indireta no Colégio Eleitoral, formado pelos parlamentares e por representantes das Assembleias Legislativas estaduais. Sendo assim, em 1985, Tancredo Neves foi eleito Presidente de forma indireta, contudo não conseguiu assumir o cargo em razão de uma doença, que o levou a óbito na véspera da sua posse. Em sua ausência, tomou posse o Vice-Presidente eleito, José Sarney, ex-presidente do Partido Democrático Social (PDS), partido de sustentação do regime militar durante o governo do Presidente João Baptista Figueiredo e que aliou-se ao PMDB de Tancredo para garantir sua eleição. Dessa forma, os brasileiros só elegeram o primeiro Presidente do país de forma direta, e com mais de 50% de sua população em condições de votar, em 1989, quando Fernando Collor de Melo foi consagrado o primeiro Presidente eleito pelo povo desde 1960.

Diante desse panorama, considera-se que o processo de ampliação do direito ao voto foi crescente e paulatino no Brasil. Obviamente que este resultado é fruto do empenho de múltiplas forças políticas, que corroboraram para a eliminação da exclusão dos direitos políticos de grandes parcelas da população brasileira.

### 3. A abstenção eleitoral no Brasil

O conceito de abstenção é aparentemente simples, pois indica o fato de alguém se ausentar da realização de uma determinada ação para a qual está inscrito. Por exemplo, em concursos públicos e vestibulares são comuns casos em que candidatos se inscrevem e não vão fazer a prova. Igualmente, a abstenção eleitoral indica que o indivíduo abre mão de votar, mesmo estando registrado e apto para realizá-lo. Assim, ao final de cada eleição, apresentam-se os destaques do pleito, tais como os principais vencedores e derrotados, problemas com o processo e com as urnas eletrônicas e, com bastante realce, os índices de abstenção eleitoral, ou seja, o percentual de cidadãos com direito e condições de votar, mas que, todavia não o fizeram.

A abstenção eleitoral no Brasil é calculada a partir do percentual de ausentes em relação ao número de eleitores inscritos nos registros do Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Entretanto, é importante perceber que entre os eleitores registrados no TSE, o chamado eleitorado bruto, constam eleitores já falecidos, conhecidos como “eleitores fantasmas”, o que ajuda a distorcer a exatidão desta informação (NICOLAU, 2004; BARRETO, 2008). Outra distorção é causada pela duplicidade de domicílio eleitoral, que se caracteriza por alguém estar inscrito em dois locais de votação. Isso ocorre nas situações em que o cidadão transfere seu título de eleitor para outra cidade, porém permanece o registro em seu antigo domicílio eleitoral, que não foi cancelado em tempo hábil pela autoridade eleitoral. Com a ampliação da informatização pela Justiça Eleitoral dos dados de alistamento e transferências esta distorção se tornou bem menos frequente no contexto atual (NICOLAU, 2004).

Estas distorções precisam ser ponderadas quando se discutem os índices, embora sejam insuficientes para explicar a magnitude dos dados, pois o TSE dispõe de mecanismos para atenuar essas situações: o eleitor que não comparecer após três pleitos consecutivos a uma seção eleitoral tem o título de eleitor cancelado<sup>2</sup>; os oficiais do registro civil devem comunicar o número de óbitos ocorridos na região ao Juiz Eleitoral a cada 15 dias. Ainda que estes mecanismos estejam à disposição para evitar tais distorções, conforme afirma Nicolau (2004), eles nem sempre funcionam adequadamente.

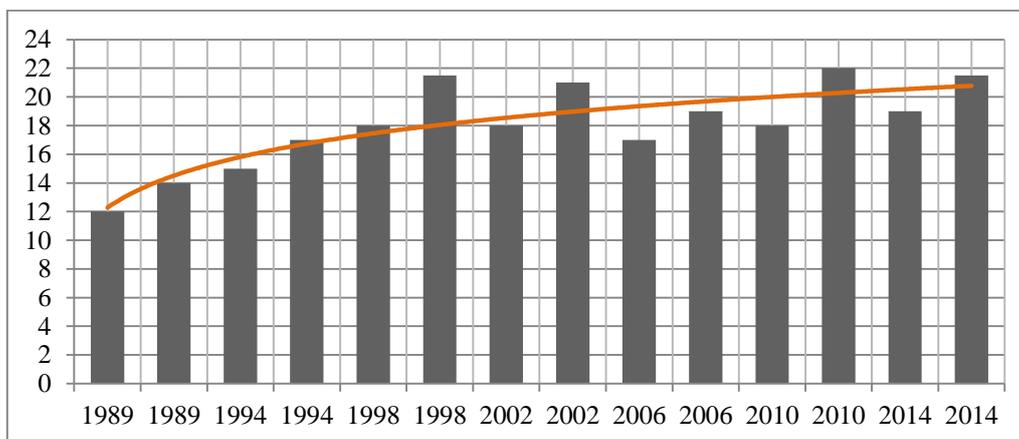
Convém lembrar outra possível distorção, a marginalização eleitoral, que é evidenciada quando o cidadão possui os requisitos para ser eleitor (ter 18 anos), porém não se alista e passa a compor uma parcela da população denominada por Barreto (2008) de eleitorado potencial. Caso os dados incluíssem esse percentual da população, o número de abstencionistas certamente se elevaria significativamente.

Levando em consideração os prós e contras da apuração e a exatidão dos registros eleitorais, é plausível considerar que o nível de abstenção nas eleições brasileiras é saliente e

---

<sup>2</sup> Em 2007, havia 1,9 milhões de títulos nessa condição (1,5% do eleitorado nacional), dos quais aproximadamente 1,6 milhões foram cancelados (TSE, 2008). Conforme Lima (2004, p. 152), em 1999, o contingente era de cerca de 6%, o que é um indicio de que o procedimento reduziu a desatualização dos registros (Barreto, 2008 p. 191).

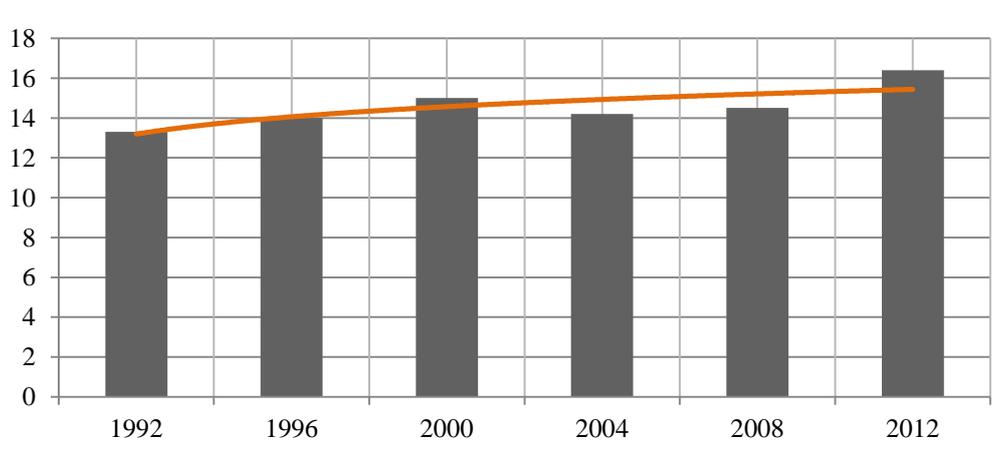
crecente. Segundo os dados apresentados no gráfico 1, os eleitores se abstiveram na ordem de 15% a 20% nos últimos pleitos (1998-2014) realizados pós-redemocratização (em números absolutos entre 20 e 30 milhões<sup>3</sup>, ou ainda, um em cada cinco eleitores). Importa observar que a abstenção no primeiro turno se aproxima de 15% e a do segundo turno fica em torno dos 20%. Os índices foram considerados tão altos que, para tentar diminuí-los, o então Presidente do TSE, Ministro Marco Aurélio Mello, promoveu uma campanha nacional, em 2016, com o objetivo de conscientizar a população sobre a importância do voto, iniciativa conhecida por #VotaBrasil.



**Gráfico 1:** Abstenção nas eleições federais e estaduais no Brasil<sup>4</sup>, primeiro e segundo turno, dados percentuais (1989-2010).

**Fonte:** TSE (2012; 2014)

Como é possível perceber, a trajetória da abstenção é crescente. Com base no gráfico 1, notamos que em toda a série histórica em que ocorreram, por exemplo, eleições diretas à Presidência da República, há um aumento importante no percentual de abstenção, que passa de 12% em 1989 para 21% em 2014.



**Gráfico 2:** Abstenção nas eleições municipais, primeiro turno<sup>5</sup>, dados percentuais (1992-2012).

**Fonte:** TSE (2012)

<sup>3</sup> Informações sobre o crescimento do eleitorado no Brasil, em Nicolau (2004).

<sup>4</sup> Votação para eleger: Presidente da República, Senadores, Governadores de Estado, Deputados Federais e Estaduais.

<sup>5</sup> Votação para eleger: Prefeitos e Vereadores de suas cidades. Neste gráfico, utilizamos apenas os dados do primeiro turno, pois no Brasil em eleições municipais para que haja segundo turno a cidade deve ter mais de 100 mil eleitores, fato este que exclui a grande maioria dos municípios brasileiros, por isso não utilizado nesta circunstância.

O gráfico 2 apresenta um panorama relativamente distinto. Nele as taxas tendem a apresentar menor variação dos percentuais ao longo da série histórica, pois o índice mais baixo registrado foi de 13%, em 1992, e o maior de 16,4%, em 2012. Sendo assim, os índices nas eleições municipais são menores e mais estáveis em comparação aos dos pleitos para os âmbitos federal e estadual. Apesar disso nada altera a grandeza dos dados, visto que, em números absolutos estes dados representam algo em torno de 15 a 20 milhões de eleitores ausentes no primeiro turno.

Ao considerarmos as eleições como componente estruturante da democracia representativa e também a longa e custosa conquista do voto no Brasil, notamos que estes dois elementos, além de ampliar a envergadura do fenômeno, desafiam a investigação de explicações probabilísticas à ascendente abstenção eleitoral na jovem democracia brasileira. Com este propósito de análise, primeiramente a investigação apresenta os principais referenciais teóricos utilizados pela ciência política nacional para examinar a questão.

#### **4. As teorias explicativas da abstenção eleitoral**

A abstenção eleitoral tem sido tratada pela teoria da modernização como um problema causado pelo desenvolvimento insuficiente dos meios necessários para que os indivíduos adquiram e desenvolvam seus direitos políticos e participem politicamente. A escolaridade, o *status* social, a faixa etária, o acesso a informação e o local de moradia são fatores que podem aumentar ou diminuir estímulo à participação eleitoral. O índice de abstencionismo nesta perspectiva relaciona as desigualdades sociais com as desigualdades políticas, e com isso, à desigual capacidade cognitiva no que tange à compreensão dos conceitos e mensagens políticas. Sendo assim, indivíduos beneficiados por aqueles fatores teriam maior interesse e participariam mais da política. Esta perspectiva vai ao encontro do que argumenta Olavo Brasil de Lima Jr. (1990).

O acesso às urnas, que não está distribuído de forma homogênea pelas diversas unidades da Federação, é estímulo positivo para o absentismo eleitoral. O absentismo eleitoral é determinado por fatores de natureza ecológica como a extensão do território das unidades da Federação e pelo grau de urbanização. Quanto maior a população urbana residente, menor o absentismo eleitoral. O comportamento eleitoral é também afetado pelo grau de escolarização da população. Quanto maior o analfabetismo, maior a taxa de abstenção eleitoral. Quanto maior o analfabetismo, maior a taxa de votos brancos e nulos (LIMA JR. 1990, p. 69).

Há uma importante relação entre as variáveis ecológicas e a abstenção no Brasil que, contudo, em razão da ausência de dados empíricos mais evidentes, expressa um viés vigorosamente normativo. A partir de uma abordagem teórica distinta, Magalhães (2001) afirma

que essas variáveis não são significativas para explicar o fenômeno em Portugal<sup>6</sup>.

A análise dos dados permite conclusões (...) a ausência de um impacto directo do rendimento (ou do seu grau de instrução) sobre a abstenção sugere que a desigual distribuição de recursos não determina uma desigual capacidade para o exercício do direito do voto. Por outras palavras, desigualdade social não se converte em desigualdade política do ponto de vista eleitoral. (...) a variável habitat apresenta coeficientes positivos (apesar de não significativos), levando um pouco mais longe as conclusões de estudos anteriores que apontam para a acentuada diminuição dos efeitos da ruralidade sobre a abstenção (MAGALHÃES, 2001, p. 1987-1989).

Um segundo enfoque explicativo, talvez o mais entusiasta sobre o objeto, utiliza como variável independente a racionalidade estratégica dos indivíduos, ou seja, a teoria da escolha racional. Nessa perspectiva o eleitor efetuará um cálculo racional sobre as possibilidades de influência, isto é, as regras de procedimento estruturariam as escolhas e o peso (negativo ou favorável) na execução de determinada ação (HALL; TAYLOR, 1996; FERREJOHN; PASQUINO, 2001). Os elementos que estruturariam a participação eleitoral seriam o potencial de cada pleito, como eleições com alto ou baixo nível de competitividade e/ou a proximidade do cargo em relação ao indivíduo, por exemplo, uma eleição para prefeito entusiasmaria mais que uma eleição para governador e/ou para presidente. Ou seja, essas variáveis determinariam as probabilidades de comparecimento e o desejo de influência dos cidadãos no resultado eleitoral.

Essa abordagem reflete a abstenção eleitoral como um fenômeno ocasional assim como outros motivos de ausência, entre eles: doenças, trabalho, viagem e a motivação e avaliação do pleito, registrando uma oscilação entre os pleitos (VITULLO, 2002). Essa perspectiva parece singular na explicação do aumento no índice de abstenção na passagem do primeiro para o segundo turno, visto que, caso o candidato do eleitor tenha sido derrotado no primeiro turno, de modo geral, este teria pouca propensão a interessar-se pela segunda etapa da decisão.

Dessa forma, cada eleição é fruto de uma conjuntura muito específica, que dependerá da arregimentação das forças políticas para tornar as propostas de cada uma delas atraentes aos eleitores. Embora interessantes e apropriadas, essas concepções heurísticas permitem somente problematizar a atitude do eleitor como determinada às suas condições de vida, reflexo fortuito da atratividade das eleições ou resultado de sanção institucional. Estas abordagens parecem insuficientes para compreender o fenômeno em sua totalidade, já que desconsideram o desestímulo ao voto impulsionado pela descrença e desconfiança do cidadão em relação à política e aos políticos, comportamentos discutidos pela teoria da cultura política.

---

<sup>6</sup> Vamos recorrer de forma mais sistemática às pesquisas realizadas pelo Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa (ICS), Portugal, pelo fato de ser referência internacional, em termos teóricos e metodológicos, nos estudos sobre abstenção eleitoral. Além disso, pretendemos estabelecer paralelos com estas pesquisas sobre Portugal devido à ausência de investigações no Brasil (pelo menos dentro do *mainstream* da discussão) que utilizem esta ferramenta de análise (*surveys*), que obtém a percepção do eleitor sobre os motivos da ausência nos pleitos.

## 5. Cultura política e abstenção eleitoral

A participação política eleitoral é ingrediente de absoluta relevância para a vitalidade e a manutenção da legitimidade da democracia representativa, o que sugere considerar a possibilidade de que o abstencionismo não seja produto conjuntural, mas sim a materialização de problemas fundantes do regime. De acordo com Viégas e Faria (2003, p. 221), “os altos índices de abstenção podem ser considerados como um importante indicador de desafeto dos cidadãos em relação ao sistema democrático”. Na mesma perspectiva, Marcello Baquero (2003) aponta que as abordagens baseadas na escola neo-institucionalista tendem a ser pouco explicativas, uma vez que suas análises tratam os atores como subproduto do bom ou mau funcionamento institucional. Já os fatores culturais e estruturais, que em sua avaliação estão atrelados às motivações, posições e as razões das decisões dos atores, são avaliados pelo neo-institucionalismo como irrelevantes no processo analítico. Por isso, é salutar demonstrar possibilidades interpretativas distintas das usuais já ilustradas.

Os analistas que interpretam o regime democrático à luz da teoria da cultura política procuram retirar o peso analítico dos aspectos individuais, tais como os mecanismos racionais de curto prazo, em termos de perdas e ganhos, que possibilitam a escolha das preferências dos cidadãos e, de outro lado, dos aspectos institucionais que pavimentam o sistema através da garantia da previsibilidade, do comportamento social frente à lei e à instituição, e da segurança de que todos agirão em defesa dos direitos civis. Esta tradição procura analisar não somente os aspectos *ex ante* da definição da autoridade e da materialização da sua preferência através da confecção de políticas públicas, mas também os resultados *post facto*, quando estabelecido o regime (BAQUERO, 2008; MOISÉS, 2008).

A teoria democrática moderna elitista afirma que o poder está, e deve estar, sempre nas mãos de uma elite capaz de bem governar, cabendo ao cidadão legitimar a elite mais apta para governar (MICHELS, 1982). A teoria pluralista afirma que a democracia é o melhor método para selecionar lideranças e autoridades legítimas (DAHL, 1997; SCHUMPETER, 1984). Para estas concepções a democracia é tão melhor quanto melhores instituições, normas e regras possuir. E essas instituições devem garantir a escolha da melhor elite política de forma legítima, ou seja, com a possibilidade de participação, através do voto, do maior número de eleitores e a competição de todos os grupos interessados, inclusive os minoritários.

A tradição dos estudos culturalistas não nega a pertinência e a relevância das instituições e das racionalidades, porém, aponta sua insuficiência para avaliar substancialmente o regime. Mais que a existência de marco legal claro e cidadãos minimamente capazes de fazer escolhas, é preciso considerar os resultados que o regime proporciona. Nessa esteira Baquero (2003) salienta quatro fatores para entender os elementos que evidenciam as limitações e a crise da democracia formal:

a) um declínio da participação política com evidência de uma crescente alienação da política e insatisfação com os políticos; b) a perda da capacidade de governança, por parte dos estados, em virtude tanto do processo de globalização quanto da mudança da esfera pública para o mercado. (...) c) as bases sociais da participação democrática e o pluralismo político em culturas caracterizadas por associações fortes estão ameaçadas por seu perceptível declínio, como também da participação não política (social).(...) d) é fato que a amplitude tanto da democracia formal quanto das associações voluntárias é mais uma característica das sociedades avançadas, por serem elas sociedades organizacionais. Tal cenário afasta a sociedade civil como ente de controle e fiscalização tanto das instituições estatais quanto das organizações privadas. (...) Assim, a democracia organizacional não promove valores democráticos de consulta sobre os interesses das pessoas afetadas por suas decisões (BAQUERO, 2003, p.85).

Na mesma linha argumentativa, José Álvaro Moisés (2008) identificou em sua pesquisa a sobrevivência de traços antidemocráticos entre os brasileiros (e latino-americanos). Com base em dados obtidos através da aplicação de *surveys*, o analista classificou três tipos de perfis: autoritário, ambivalente e democrático<sup>7</sup>. As conclusões para o caso brasileiro indicam que o país é o antepenúltimo entre os democráticos e possui o maior percentual de perfis ambivalentes. Entre os perfis autoritários o Brasil se encontra em escala mediana na comparação com os demais países da América Latina (p. 24), no entanto, convém observar que diante dos apelos recentes pela volta dos militares ao poder, uma pesquisa com enfoque semelhante poderia apresentar elevação na estimativa dos perfis autoritários no Brasil. Dessa forma, Moisés (2008) afirma que há uma grande diferença entre a aceitação abstrata da democracia e a avaliação sobre seu funcionamento, que se manifesta na falta de confiança na democracia e nas instituições representativas clássicas do regime.

Para incorporar elementos à análise vamos utilizar as evidências constatadas pelos estudos longitudinais do centro de pesquisa Latinobarômetro, que se tornou referência internacional em pesquisa na América Latina, sobretudo na investigação sobre a percepção dos indivíduos acerca das instituições públicas e privadas. No gráfico abaixo, apresentamos os dados de três indicadores das pesquisas realizadas no Brasil. O tamanho da amostra em cada ano é de 1200 entrevistados, com perfis variados de ocupação<sup>8</sup>, escolaridade<sup>9</sup>, idade<sup>10</sup>, gênero<sup>11</sup> e regiões do País<sup>12</sup>. A representatividade da amostra é de 100% (% do total do país), com

---

<sup>7</sup> No primeiro grupo se encontram os cidadãos que acreditam que soluções autoritárias produzem melhores resultados em comparação à democracia. Os ambivalentes apoiam a democracia em determinadas circunstâncias, mas não apoiam suas instituições, tais como, os partidos e o Congresso. Por fim os democráticos que acreditam que a democracia é o melhor sistema de governo.

<sup>8</sup> Em média, a cada ano, foram entrevistados 400 autônomos/profissionais liberais, 90 assalariados de empresas públicas e 235 de empresas privadas, 90 desempregados, 150 aposentados, 160 responsáveis pelo cuidado dos dependentes e/ou da casa e 75 estudantes.

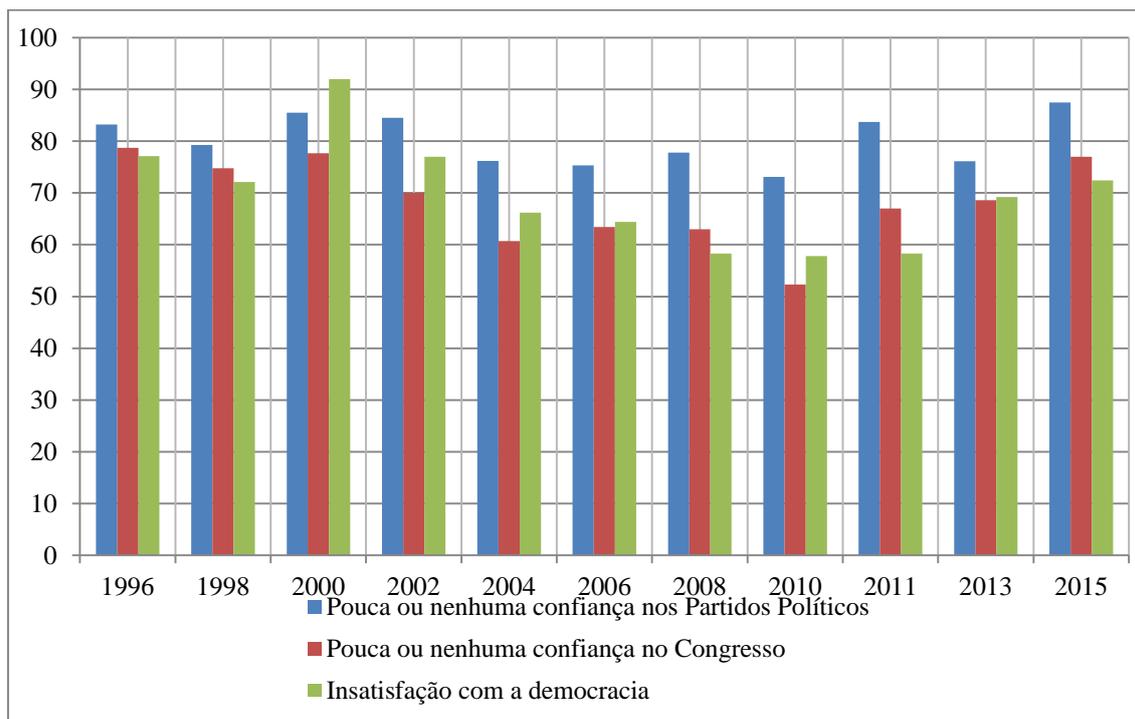
<sup>9</sup> Em média, 65 entrevistados analfabetos, 420 com ensino fundamental incompleto e 165 com fundamental completo, 125 com ensino médio incompleto e 260 com ensino médio completo, 80 com ensino superior incompleto e 85 com ensino superior completo.

<sup>10</sup> Em média, a cada ano em torno de 350 entrevistados com idade entre 15-25, 26-40, 41-60, e em torno de 150 entrevistados acima de 61 anos.

<sup>11</sup> Em todos os anos houve paridade de 50% de homens e mulheres entre os entrevistados, com pequenas variações.

<sup>12</sup> Em média, 85 entrevistados na região Norte, 275 no Nordeste, 580 no Sudeste, 85 no Centro-Oeste e 175 no Sul.

margem de erro de +/- 2,8% (LATINOBARÔMETRO, 1996; 1998; 2000; 2002; 2004; 2006; 2008; 2010; 2011; 2013; 2015).



**Gráfico 3:** Apresenta, em percentuais, os dados da pesquisa realizada no Brasil sobre a percepção quanto a (des)confiança nos partidos políticos e no Congresso Nacional e a insatisfação com a democracia, entre os anos de 1996-2015<sup>13</sup>.

**Fonte:** Latinobarômetro (1996-2015).

O gráfico 3 mostra um panorama da insatisfação dos brasileiros com a democracia e com o sistema político. Entre 1996 e 2015 os índices relacionados àqueles que apresentam pouca ou nenhuma confiança nos partidos políticos alcançam percentuais medianos de 75% a 80%, com elevação para 88% em 2015, último ano de realização da pesquisa. Do mesmo modo, o gráfico indica percentuais de 60% a 75% dos que assinalaram pouca ou nenhuma confiança no Congresso. Além disso, mostra cerca de 70% dos cidadãos insatisfeitos com a democracia. Ora, parece evidente o pessimismo com o regime democrático e com o sistema político brasileiro. Mas como pensar uma democracia sem elos de representação de interesses, que são os partidos políticos, ou sem um dos mecanismos de *check and balances*, que é o legislativo, materializado no Congresso Nacional?

Seguindo esse mesmo caminho, Gabriel Vitullo (2002) afirma que as altas taxas de abstenção no Brasil são reflexos do desinteresse dos cidadãos pela política, e os motivos apontados são o aumento do fracionamento partidário e a consequente ausência de identificação entre os eleitores e as instituições que realizam a oferta eleitoral, o que o gráfico 3 demonstra

<sup>13</sup> Os estudos do Latinobarômetro iniciaram entre 1995 e 1996, na América Latina, e por este motivo a série histórica apresenta esta delimitação. Por questões de espaço, optamos por apresentar neste gráfico uma série com intervalos de um ano entre cada coluna, a única exceção é ano de 2012, que não foi incluído pelo fato dos dados não estarem disponíveis (ou da investigação não ter sido realizada neste ano), por isso foram acrescentados os índices de 2011.

claramente. Assim, o diálogo da população sobre os assuntos públicos é obstruído por uma crescente personalização e volatilização das preferências, fruto do desenraizamento social dos partidos políticos que deveriam exercer a mediação entre as preferências da sociedade e/ou dos grupos sociais e a agenda política institucional<sup>14</sup> (VITULLO, 2002).

Nesse sentido, conforme sustentam Baquero e Santos (2007), o Brasil se caracteriza por uma democracia inercial, em que há uma evolução de leis, regras e desenhos institucionais no sentido procedimental, todavia estes instrumentos não dialogam com as práticas cotidianas dos cidadãos. Dito de outro modo, não são construções coletivas vindas de baixo para cima e, mais que isso, não dão conta de atender às expectativas e às necessidades dos cidadãos. Embora haja um grande volume de produção formal, pouco se avançou na dimensão da responsividade e da participação social. Argumento igualmente presente na conclusão de Vitullo (2002):

Podemos concluir que a crise das democracias realmente existentes nesta parte do continente encontra seus reflexos, entre outras coisas, em uma abstenção eleitoral crescente, em um aumento da apatia, da frustração ou desencanto e em consideráveis déficits de participação política social. Pode se afirmar que amplos setores da população passam a perceber a democracia como uma formalidade cada vez mais vazia. Para muitos a política é percebida como algo cada vez mais distante de suas vidas, o que aprofunda o ceticismo e a apatia dominante. Se os partidos políticos são questionados, se são colocadas em xeque suas respectivas capacidades de transmissão de demandas, formação de opinião e articulação de novos horizontes coletivos, cabe perguntar se a democracia não está a devir. (VITULLO, 2002, p. 243).

A tradição teórica da cultura política no Brasil é bastante enfática na interpretação do descrédito das instituições políticas como resultado da insuficiente capacidade do regime democrático em produzir políticas públicas capazes de efetivar direitos previstos institucionalmente, inclusive, na Constituição Federal. Desse modo, não há qualquer incongruência no afastamento do cidadão da política, sendo a abstenção uma das suas manifestações.

Esta mesma tradição afirma que a desconfiança no sistema político não pode ser superada através de mecanismos exclusivos do próprio sistema, ou seja, uma reforma do sistema político é insuficiente para resolver essa problemática. É necessário impulsionar mecanismos políticos, sociais e culturais capazes de retomar a crença, apoio e confiança dos cidadãos no regime, o que poderia ser realizado a partir da valorização das redes associativas existentes enquanto atores importantes. Assim, de acordo com este ponto de vista, é necessário estimular ou construir capital social na cultura política brasileira (BAQUERO e AMORIN, 2004).

Segundo Roberto Putnam (2000), o capital social refere-se a confiança, reciprocidade e solidariedade entre os indivíduos e desses com as organizações sociais e políticas. Este processo produziria um círculo virtuoso de consolidação democrática e desenvolvimento institucional, ou

---

<sup>14</sup> Estudos e análises sobre outros países têm apontado na mesma direção deste diagnóstico. Por exemplo, sobre a Venezuela pré-Chávez presente em Amorin Neto (2002); e o caso paradigmático, na região da África Austral, que ocorre em Moçambique, onde a abstenção tem alcançado percentuais de 64%, ver os estudos de Luis de Brito (2007).

seja, o capital social é uma característica social que estimula uma cultura política cívica.

O envolvimento em associações livres é um requisito essencial para a constituição de valores e normas de adesão à democracia, pois é na participação social que se produz capital social, que se promove o engajamento social e, com isso, a ampliação dos espaços de discussão e a reflexão sobre os assuntos políticos. Tal envolvimento viria a suprir o vácuo comunicativo entre os cidadãos e o Estado, reforçando os laços entre estes, proporcionando a construção de governos democráticos em um sentido substantivo (PASE, 2008). Conforme Putnam:

Os sistemas de participação cívica, assim como as associações comunitárias, cooperativas, os partidos de massa e similares, representam uma intensa interação horizontal. (...) o capital social, corporificado em sistemas horizontais de participação cívica, favorece o desempenho do governo e da economia, e não o oposto: sociedade forte, economia forte; sociedade forte, Estado forte. (PUTNAM, 2000, p. 183-186)

Embora bastante inovador e entusiasmante para uma parte dos cientistas sociais, o conceito de capital social, assim como muitos outros, está longe da unanimidade e sofre importantes críticas, as principais são dirigidas para o aspecto da confiança e para o seu *ethos* (REIS 2003; RENNÓ, 1998). As críticas em relação à confiança dizem respeito à dificuldade de mensurá-la, já que trata-se de um sentimento ou valor moral íntimo e seria impossível apanhá-la empiricamente. Se esta crítica fosse levada às últimas consequências, o ‘risco país’<sup>15</sup> não seria uma medida importante para estimular ou barrar as grandes empresas a investir nos países. Nesta mesma esteira, o conceito é acusado de ter um viés liberal e elitista o que condenaria sociedades onde ele inexistente ao subdesenvolvimento democrático.

Tais críticas contribuíram para ampliar o esforço teórico e metodológico no sentido de melhor definir e, principalmente, qualificar sua mensuração, o que possibilita a manutenção do entusiasmo acerca da sua capacidade interpretativa.

Para a questão em tela, Freire (2003) e também Magalhães (2001) percebem que quanto maior o interesse do indivíduo pela política, maiores são seu envolvimento partidário e sua confiança institucional e menor é a abstenção, sendo indiferente o nível de rendimento e instrução.

A existência de uma identificação com os partidos e a confiança nas instituições são as atitudes políticas que maior impacto têm sobre a abstenção, neste caso diminuindo-a. (...) há uma relação entre o grau de confiança no poderes públicos e a abstenção. No entanto, essa relação é negativa e não positiva. Por outras palavras, a probabilidade de os eleitores se absterem nas eleições diminui quanto maior for seu nível de confiança nas instituições políticas. (...) Na verdade, desigualdade, desinteresse e desconfiança parecem ter sido todas causas da abstenção nas últimas eleições portuguesas. (...) a chave para a compreensão do fenômeno da abstenção em Portugal poderá estar em mudanças nas atitudes políticas que atravessam

---

<sup>15</sup> Risco país indica a expectativa de sucesso e lucratividade dos empresários em relação a seus investimentos nos países. É mensurado a partir de um *survey* aplicado a eles, em que se apresenta uma questão escalar (de 0 a 10) sobre o nível de confiança no país, sendo 0 nenhuma e 10 total.

estratos sociais, económicos e educacionais: o desalinhamento partidário e a diminuição da confiança em relação ao sistema político. (MAGALHÃES, 2001, p. 1089-1093).

Em Freire e Magalhães (2002) e Freire (2003) os mesmo elementos são elencados, no que se refere às explicações sobre o comportamento individual dos cidadãos. Portanto, entre os fatores que se destacam aparece a capacidade mobilizadora dos partidos políticos, assim como a idade, isto é, quanto mais novo o eleitor, maior a probabilidade de se constatar um comportamento abstencionista. E por último, “demonstra-se que o grau de confiança depositado nas instituições democráticas revela que, quanto maior esse índice, maiores serão os índices de participação eleitoral, sendo também este um aspecto explicativo da participação eleitoral” (FREIRE; MAGALHÃES, 2002).

Diferentemente, Viégas e Faria (2003), em estudo realizado sobre as eleições legislativas em Portugal no ano de 2002, apontam que a variável (des)confiança possui um peso explicativo de segundo nível de significância, representando apenas 10,8% das razões que influenciaram a abstenção eleitoral, segundo declaração de eleitores. Porém elementos correlatos ganham força, ou seja, os autores identificam que o peso do envolvimento associativo é um indicador relevante, pois, quando analisados os perfis dos entrevistados, demonstra-se que quanto maior o envolvimento associativo maior a disposição do eleitor em influenciar no pleito.

O que os analistas portugueses demonstram é que a abstenção está relacionada a desconfiança nas instituições políticas e, de outro lado, o comparecimento eleitoral está relacionado a participação em organizações civis. Quer dizer, os analistas concordam com a análise de Putnam, para quem o capital social é variável independente da consolidação democrática.

Nossos dados demonstram a congruência explicativa de nossa escolha teórica, pois observamos um aumento significativo da abstenção nas eleições majoritárias para a Presidência da República que passa de 12%, em 1989, para 21%, em 2014, e um aumento menor, mas ainda importante, nas eleições para as prefeituras municipais, que passam de 13%, em 1992, para 16,4%, em 2012. No mesmo sentido se configuram os indicadores de desconfiança, pois, entre 1996 e 2015, os índices daqueles que apresentam pouca ou nenhuma confiança nos partidos políticos é de 75% a 80%, com elevação para 88%, em 2015. Nesse período também observamos percentuais de 60% a 75% de pouca ou nenhuma confiança no Congresso Nacional e uma média de 70% dos cidadãos insatisfeitos com a democracia.

Embora não conseguimos avançar na sofisticação estatística para estabelecer relações causais de determinação entre a desconfiança, que materializa a variável cultura política e capital social como variável independente, e a abstenção eleitoral, que materializa a insatisfação com a democracia como variável dependente, nossos dados mostram uma importante congruência no comportamento dessas variáveis durante a série histórica. Isto nos induz a

concluir que ocorre um pessimismo dos cidadãos em relação ao regime democrático e com o sistema político brasileiro.

Não obstante, nos parece confirmada a hipótese inicial de que a abstenção eleitoral é um dos efeitos da insatisfação dos cidadãos com o regime democrático e da desconfiança em relação às instituições políticas, particularmente dos partidos e representantes políticos.

## 6. Considerações finais

Na democracia representativa a eleição é um elemento estruturante do sistema político, e o voto é o método essencial para a escolha da autoridade, do governo. Contudo, no caso brasileiro, as informações mostram que a abstenção eleitoral registra números altos e ascendentes.

As interpretações correntes atribuem as causas do fenômeno da abstenção às distorções dos dados fornecidos pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e a outras variáveis: econômicas, intelectuais, etárias e conjunturais. É possível ponderar que tais variáveis continuarão a exercer papel significativo na compreensão do fenômeno, já que o tema é multifatorial, o que impossibilita a incidência de apenas um ou dois desses fatores sobre uma explicação mais geral, mas sim de uma composição de todos eles.

Neste artigo ousamos realizar uma interpretação distinta, estimulada principalmente pela literatura que alega a insuficiência das interpretações usuais. Nesse sentido, juntamos provas para a hipótese de que o aparato teórico da cultura política contribui para explicar a abstenção eleitoral como efeito da insatisfação dos cidadãos com o regime democrático, materializada pela desconfiança das instituições políticas, particularmente os partidos e o Congresso.

Embora estimulante, a comprovação parcial da hipótese não esgota o debate e nem responde totalmente à inquietação deste trabalho. Ao contrário, abre a perspectiva de uma agenda de pesquisas futuras, principalmente no que tange a realização de pesquisa empírica entre aqueles que se abstém, com o objetivo de descobrir suas percepções.

## Referências

- AMORIN NETO, Octavio. De João Goulart a Hugo Chávez: a política venezuelana à luz da experiência brasileira. **Opinião Pública**, v. 8, n. 2, p.251-274, 2002.
- BAQUERO, Marcello. Construindo uma outra sociedade: o capital social na estruturação de uma cultura política participativa no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, n. 21, p 83-108, nov. 2003.
- \_\_\_\_\_. Democracia formal, cultura política informal e capital social no Brasil. **Opinião Pública**, v. 14, n. 2, p. 380-413, nov. 2008.
- \_\_\_\_\_.; AMORIN, Maria. Cultura política fragmentada: o papel do capital social na democratização brasileira. **Sociedade e Cultura**, v. 7, n. 1, p. 9-20, jan./jun. 2004.
- \_\_\_\_\_.; SANTOS, Everton. Democracia e Capital Social na América Latina: Uma análise

- comparativa. **Revista de Sociologia e Política**, n. 28, p. 221-234, jun. 2007.
- BARRETO, Álvaro. Reflexões em torno da abstenção eleitoral em Pelotas, RS (1982-2008). In: SCHULZ, Rosângela (org.). **Ensaio de Sociologia e Política**. Editora UFPEL, 2010.
- BARRETO, Álvaro. O eleitor ausente: o não comparecimento às urnas na discussão das Ciências Sociais. **Revista Civitas**, v. 8, n. 2, p. 187-206, maio/ago., 2008.
- BRITO, Luis. **A democracia à prova das urnas**: elementos para um programa de pesquisa sobre a abstenção eleitoral em Moçambique. Maputo: Instituto de Estudos Sociais e Económicos, 2007. (Conference paper, 3)
- DAHL, Robert. **Poliarquia**. São Paulo: EDUSP, 1997.
- FREIRE, André. Desempenho da democracia e reformas políticas: o caso português em perspectiva comparada. **Sociologia, Problemas e Práticas**, n. 43, p. 133-160, 2003.
- \_\_\_\_\_.; MAGALHÃES, Pedro. **A abstenção eleitoral em Portugal**. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 2002.
- FEREJOHN, John; PASQUINO, Pasquale. A teoria da escolha racional na ciência política: conceitos de racionalidade em teoria política. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 16, n. 45, p. 5-24, 2001.
- HALL, Peter; TAYLOR, Rosemary. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova**, n. 58, p. 193-223, 2003.
- LATINOBARÔMETRO. Análisis Online. Dados dos *Surveys* de 1996-2015, Brasil, Democracia. Disponível em: <<http://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp>>. Acesso em: 15 jul. 2016. Acesso em: 15 de julho/2016.
- LATINOBARÔMETRO. Informe metodológico. 1996; 1998; 2000; 2002; 2004; 2006; 2008; 2010; 2011; 2013; 2015. Disponível em: <<http://www.latinobarometro.org/latContents.jsp>> Acesso em: 15 jul. 2016.
- LIMA JR, Olavo Brasil. A alienação eleitoral e seus determinantes. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 5, n. 14, p.68-72, 1990.
- MAGALHÃES, Pedro. Desigualdade, desinteresse e desconfiança: a abstenção nas eleições legislativas de 1999, **Análise Social**, v. 25, n. 157, p. 1079-1093, jan., 2001.
- MICHELS, Robert. **Sociologia dos partidos políticos**. Brasília: Universidade de Brasília, 1982.
- MOISÉS, José Álvaro. Cultura política, instituições e democracia: lições da experiência brasileira. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 23, n. 66, p. 11-43, 2008.
- NICOLAU, Jairo. **História do voto no Brasil**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2002.
- \_\_\_\_\_. A participação eleitoral: evidências sobre o caso brasileiro. In: CONGRESSO LUSO-AFRO-BRASILEIRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS, 7., 2004, Coimbra. **Anais...** Coimbra: Universidade de Coimbra, CES, 2004. Disponível em: <<http://www.ces.uc.pt/lab2004/pdfs/JairoNicolau.pdf>> Acesso em: 20 ago. 2014.
- PASE, Hemerson. Capital social e empoderamento. In: SCHULZ, Rosângela (Org.) **Ensaio de Sociologia e Política**. Pelotas: Editora UFPEL, 2010.
- PUTNAM, Robert. **Comunidade e democracia**: a experiência da Itália moderna. 2. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2000.
- REIS, Bruno P. W. Capital social e confiança: questões de teoria e método. **Revista Sociologia e Política**, n. 21, p. 35-49, nov. 2003.
- RENNÓ, Lucio R. Teoria da cultura política: vícios e virtudes. **BIB**, n. 45, p. 71-92, 1º sem. 1998.
- SANTOS, Boaventura de S. (Org.) **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- SCHUMPETER, Joseph. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Rio de Janeiro: Zahar, 1984.
- SOUZA, Marcelo. **O analfabetismo no Brasil sob o enfoque demográfico**. Brasília: IPEA, 1999. (Texto para discussão, 639).
- TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL (TSE). 2012. **Banco de dados**: eleições anteriores.

Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-antiores>> Acesso em: 15 abr. 2013.

\_\_\_\_\_. 2014. **Banco de dados:** eleições anteriores. Disponível em: Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-antiores>> Acesso em: 3 mar. 2015.

\_\_\_\_\_. 2016. **Banco de dados:** eleições anteriores. Disponível em: Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-antiores>> Acesso em: 04 dez. 2016.

VIEGAS, José Manuel; FARIA, Sérgio. A abstenção nas eleições legislativas de 2002. In: FREIRE, André; LOBO, Marina Costa; MAGALHÃES, Pedro (Orgs.). **Portugal a votos:** as Eleições Legislativas de 2002. Lisboa: ICS, 2003.

VITULLO, Gabriel. Participación electoral, comportamiento político y desestructuración social em Brasil y Argentina In: LEVY, B. **Crisis y conflicto em el capitalismo latino-americano:** lecturas políticas. Buenos Aires: Clacso, 2002.

Artigo recebido em: 08/03/2016

Artigo aceito para publicação em: 17/08/2016