

Estudos Eleitorais

TSE - N. 3, set./dez. 1997

Voto obrigatório, votos inválidos e abstencionismo no Brasil

TIMOTHY J. POWER

Universidade Estadual de Louisiana

J. TIMMONS ROBERTS

Universidade de Tulane

Tradutor: Marcius Fabiani Barbosa de Souza

Este artigo analisa os determinantes dos votos inválidos e do abstencionismo no maior eleitorado do mundo sujeito ao voto obrigatório. Analistas que já lidaram com o tema vêem os votos em branco e nulos como expressão de protesto político ou produto da estrutura social. A essas interpretações, acrescentamos a hipótese de que os votos inválidos podem ter como causa fatores institucionais. Após analisar doze eleições legislativas realizadas no Brasil entre 1945 e 1990, descobrimos que, para três das variáveis dependentes consideradas (votos inválidos em ambas as casas do Congresso e abstenção injustificada), é muito mais eficaz utilizar um modelo que incorpore fatores políticos, socioeconômicos e institucionais, do que usar um modelo baseado em apenas um desses fatores. Fornecemos também evidências de que o inusitado sistema brasileiro de representação proporcional de lista aberta gera características institucionais que funcionam como barreiras, impedindo a incorporação efetiva de eleitores recém-alistados. As surpreendentemente altas taxas de votos inválidos nas eleições brasileiras mais recentes evidenciam a necessidade de uma reforma institucional que, por sua vez, levaria à consolidação

democrática, com importantes implicações para outras democracias incipientes.

O baixo índice de comparecimento e o desejo de fortalecer as instituições democráticas inspiraram muitos a propor que o voto se tornasse obrigatório por lei. No Brasil, assim como na Austrália, Bélgica, Itália e alguns outros países, o voto é obrigatório há décadas. No entanto, o caso do Brasil nos alerta para o fato de que eleitores obrigados a comparecer às urnas não são garantia de cédulas corretamente preenchidas. Ao passo que em democracias ricas como a Austrália e a Holanda, os votos inválidos geralmente compreendem de 2 a 3% da totalidade dos votos, no Brasil as taxas equivalentes são de cinco a vinte vezes maiores.

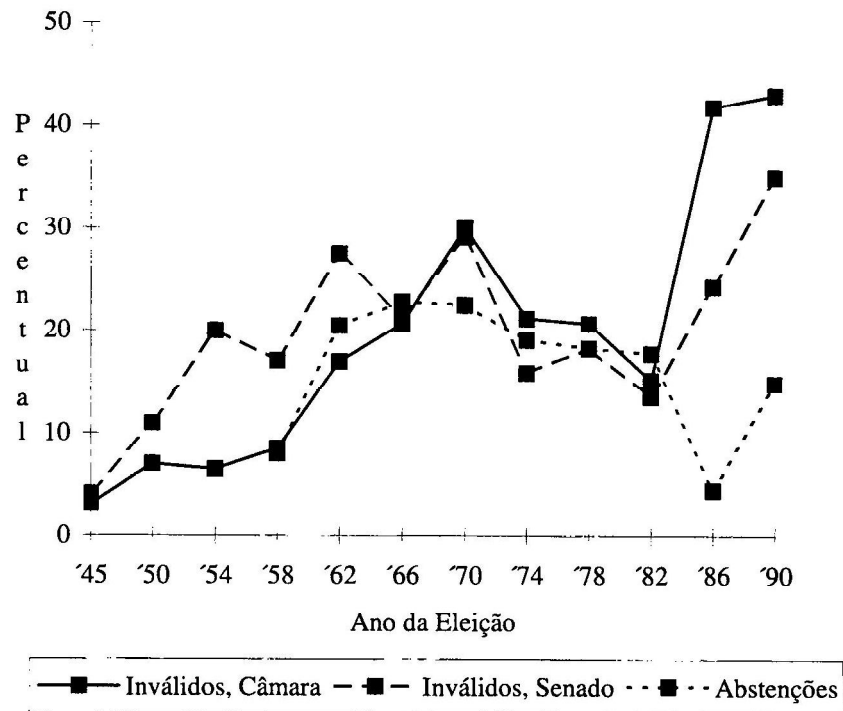
Durante o regime militar no Brasil, de 1964 a 1985, votos nulos ou em branco eram quase sempre interpretados como uma forma de protesto contra a ditadura. No entanto, nas recentes eleições de 1986 e 1990, realizadas democraticamente, as taxas de votos inválidos alcançaram novos recordes, atingindo impressionantes 40% de todos os votos apurados para a Câmara dos Deputados. Além disso, em 1990, aproximadamente 15% dos eleitores deixaram de comparecer às urnas em todo o país, a maioria deles sem justificativa. Fica claro que taxas tão elevadas de abstenção eleitoral incomodam um país que busca consolidar sua frágil democracia política. Duas questões imediatamente se apresentam: qual é a explicação para o fenômeno dos votos inválidos e abstenções no Brasil? E de que forma as condições sociais e políticas aumentam ou diminuem as taxas de votos inválidos em um sistema que adota o voto obrigatório?

Este artigo investiga os fenômenos do voto inválido e da abstenção em tais sistemas, examinando o caso do Brasil, que desde 1985 constitui, em extensão, o terceiro país democrático do mundo. Embora a *Nova República* tenha enfrentado taxas de votos em branco e nulos sem precedentes, os votos nulos nem sempre foram um problema tão premente no Brasil. Um exame mais cuidadoso da história eleitoral brasileira revela flutuações enormes nas taxas de votos inválidos, tanto ao longo do tempo quanto entre os vinte e sete estados do país (Figura 1). Fica também evi-

dente a persistência de pequenas taxas de abstenção, apesar da instituição do voto obrigatório. Para analisar tais fenômenos, realizamos uma análise ecológica dos determinantes dos votos inválidos e do abstencionismo no Brasil, utilizando dados série-temporais combinados, coletados nas doze eleições nacionais para o Legislativo realizadas a partir de 1945, tomando os estados como unidades de análise.

O Brasil é um caso esclarecedor para o estudo dos determinantes dos votos inválidos e da abstenção nos sistemas em que o voto é obrigatório, e isso por várias razões. Em primeiro lugar, o Brasil possui o maior eleitorado do mundo sujeito ao voto obrigatório. Segundo, a expansão maciça do eleitorado desde a Segunda Guerra Mundial nos permite examinar como os eleitores recém-alistados reagem ao voto obrigatório e testar a hipótese de que um alistamento rápido talvez seja responsável em parte pela flutuação nas taxas de votos em branco e nulos. Em terceiro lugar, neste período o Brasil realizou eleições durante regimes autoritários e democráticos, com uma grande variação no que diz respeito à liberdade e à equidade dos pleitos. Tudo isso possibilita o exame de fatores independentes, quais sejam o tipo de regime e a *manipulação eleitoral* (isto é, articulações políticas autoritárias) dos votos inválidos. Quarto, o sistema eleitoral brasileiro combina elementos dos dois tipos de representação, a majoritária e a proporcional, o que nos permite examinar como os diferentes tipos de regras eleitorais influenciam as variáveis dependentes. Finalmente, a condição do Brasil de sistema federativo, com suas enormes variações nos níveis de saúde e educação de uma região ou estado para outro, chama nossa atenção para a importância dos fatores socioeconômicos no comportamento dos eleitores. Qual seria o efeito do voto obrigatório em um país com tantas desigualdades sociais? Seriam as variadas condições socioeconômicas responsáveis pela flutuação nos votos inválidos através do país e ao longo do tempo? Ou existiriam outras variáveis políticas e institucionais em ação?

Figura 1
Taxas de Votos Inválidos e Abstenções em Eleições Legislativas,
1945-1990



FONTE: Santos, Monteiro e Caillaux (1990); Tribunal Superior Eleitoral.

Iniciaremos nossa análise pela revisão de três importantes panos de fundo das eleições legislativas brasileiras realizadas a partir de 1945: os contextos institucional, sociodemográfico e político, respectivamente. Passaremos então a examinar algumas hipóteses levantadas por cientistas sociais brasileiros sobre os determinantes dos votos inválidos e abstenções no País, distribuindo seus *insights* em três modelos fixos para explicar seus comportamentos eleitorais. As seções seguintes apresentarão os dados e métodos que utilizamos em nossa própria investigação, além dos resultados de nossas análises de regressão. Finalmente, encerraremos o artigo com nossas conclusões acerca dos determinantes dos votos inválidos e abstenções no caso brasileiro.

O contexto institucional: o sistema eleitoral brasileiro

O Brasil possui um sistema eleitoral bastante atípico, que apresenta elementos de ambas as tradições de representação, a majoritária e a proporcional. Como uma descrição exaustiva do sistema eleitoral está além dos objetivos deste estudo, nos concentraremos nas características do sistema que forem diretamente relevantes para a análise.

Regras eleitorais básicas: Focalizaremos aqui as eleições para o Legislativo Federal. As eleições para o Senado Federal são regidas pelo sistema *first-past-the-post*, como ocorre nos Estados Unidos. Até 1978, cada estado brasileiro elegia dois senadores; daquele ano em diante, passaram a eleger três.¹ Cada partido pode registrar apenas um candidato para cada cadeira vaga no Senado. Portanto, o número de contendores é relativamente pequeno, o que os torna bastante conhecidos.

As eleições para a Câmara dos Deputados empregam um sistema peculiar conhecido como representação proporcional de lista aberta. Diferentemente do sistema mais comum, a representação proporcional de lista bloqueada ou partidária, no Brasil os partidos políticos não estabelecem a ordem dos candidatos que apresentam: são os eleitores que cumprem esse papel no dia da eleição, através do voto preferencial. Se o partido de algum candidato atinge o quociente eleitoral e ganha cadeiras na legislatura, a eleição desse candidato dependerá de sua posição em relação aos demais candidatos do mesmo partido. Em outras palavras, os eleitores determinam completamente a ordem dos candidatos eleitos, e os partidos não influenciam tal questão. Esse estado de coisas enfraquece a autoridade dos partidos sobre os políticos, significando que o individualismo, e não questões programáticas ou ideológicas, é que predomina nas campanhas (Mainwaring, 1991).

¹ Na verdade, somente por um breve período em nossa história republicana – o ano de 1946 – deixaram de ser três os senadores eleitos por cada uma das unidades da Federação. A Assembleia Constituinte, instalada em janeiro daquele ano, contava com apenas dois senadores por estado mas a Constituição, aprovada em 18 de setembro, determinou voltassem a ser três e as eleições para a terceira vaga se realizaram em 19 de janeiro de 1947.

Nas eleições de 1978, por força da Emenda Constitucional nº 8, de 14 de abril de 1977, na renovação de dois terços das vagas do Senado, o preenchimento de uma das vagas passou a se fazer mediante escolha direta por um Colégio Eleitoral, constituído para a eleição dos governadores. A crônica política e a opinião pública logo apelidaram, com muita graça, esses senadores, de “biônicos”. (Nota do Editor)

Esse individualismo selvagem que existe no meio político compreende uma legislação permissiva, que admite um alto número de candidaturas nas eleições proporcionais: cada partido pode registrar um candidato e meio por cadeira disponível, e as coligações partidárias elevam o número de candidaturas permitidas. Em São Paulo, em 1990, por exemplo, havia aproximadamente 650 candidatos para as 60 cadeiras reservadas para o estado na Câmara dos Deputados. É óbvio que não há espaço para tantos nomes em uma cédula eleitoral. Antes de 1962, era permitido aos candidatos imprimir e distribuir cédulas previamente preenchidas com seus nomes. Os eleitores simplesmente colocavam-nas em envelopes oficiais fornecidos nos locais de votação. Esse sistema favorecia indevidamente os candidatos mais ricos, sendo substituído, em 1962, pela *cédula única*. Com a instituição da cédula única, os eleitores votam em um indivíduo, não em um partido, e precisam saber o nome ou o número de registro de seu candidato e escrevê-lo corretamente no espaço apropriado da cédula eleitoral. Portanto, em comparação com as eleições para o Senado, as eleições para a Câmara se caracterizam por um cenário político saturado, uma cédula eleitoral difícil de preencher e uma grande incerteza, tanto dos eleitores quanto dos candidatos, quanto a quem sairá vitorioso.

Participação eleitoral: Desde a Segunda Guerra Mundial, o rápido crescimento populacional, a urbanização, a melhor qualidade do ensino e a abolição de restrições ao alistamento eleitoral fizeram com que o eleitorado brasileiro crescesse de aproximadamente 7,5 milhões de pessoas nas eleições de 1945 para 95 milhões em 1995. Extensões importantes do sufrágio ocorreram durante o período de democratização dos anos 80. Em 1985, os analfabetos puderam alistar-se pela primeira vez desde 1881, o que causou uma expansão de 30% no eleitorado potencial. A importância dessa exclusão centenária dos analfabetos dificilmente pode ser encoberta, uma vez que, mesmo nos anos 90, apenas um quarto dos brasileiros concluem a quarta série (Buarque, 1990). Com a Constituição democrática de 1988, a idade mínima do eleitor baixou de 18 para 16 anos, acrescentando 2 milhões de eleitores potenciais ao eleitorado.

Voto obrigatório: No Brasil, o voto sempre foi obrigatório para aqueles qualificados a votar, embora desde 1988 ele seja facultativo para eleitores com 16 e 17 anos, para analfabetos e para pessoas com mais de 70 anos. A legislação que institui o voto obrigatório é levada a sério; os dias de eleição são feriados nacionais para facilitar o cumprimento da lei. Deixar de comparecer às urnas implica penalidades que vão desde multas até uma eventual perda do direito de votar. O eleitor que estiver ausente de seu domicílio eleitoral, no dia da eleição, deve justificar sua abstenção legalmente, comparecendo pessoalmente à agência de correios local, embora tal disposição consuma tanto tempo e seja portanto tão *custosa* quanto a votação em si (Figueiredo, 1990). O fato de o voto ser facultativo para analfabetos parece surtir pouco efeito na observância do voto obrigatório. Não temos conhecimento de nenhum indivíduo que tenha solicitado isenção de votar por incapacidade de ler e escrever; atribuímos tal fenômeno ao preconceito social em relação ao analfabetismo no Brasil.

Muito mais poderia ser dito acerca da legislação eleitoral brasileira e sua relação com as tendências macropolíticas (cf. Mainwaring, 1991 e Ames, 1995, para relatos mais completos). Enfatize-se que, excetuando a adoção da cédula única em 1962, as características básicas das eleições legislativas nacionais (voto obrigatório, maioria relativa nas eleições para o Senado, e representação proporcional de lista aberta para a Câmara) mantiveram-se as mesmas desde 1945.

O contexto sociodemográfico das eleições brasileiras, 1945-1990

Os anos do pós-guerra acarretaram mudanças socioeconômicas marcantes para o Brasil, incluindo rápido crescimento populacional, urbanização, além de expansão e diversificação maciças da economia. A população nacional era de 52 milhões em 1950, 121 milhões em 1980 e aproximadamente 155 milhões em 1995. A percentagem da população que vivia em áreas urbanas (veja Apêndice A), em 1950, era de apenas 36%, mas hoje esse número ultrapassa 70%. A urbanização envolve vários

tipos concomitantes de mudança social, como melhorias na educação, exposição à cultura de massa e aumento da participação feminina no mercado de trabalho. O impressionante crescimento econômico brasileiro nesse período, que alcançou seu ápice nos anos do *milagre econômico*, de 1968 a 1973, é uma das mais rápidas e constantes expansões da história, e no início da década de 80 havia colocado o Brasil entre as dez maiores economias mundiais. A expansão econômica transformou a força de trabalho e a estrutura de classes. Enquanto no final da Segunda Guerra Mundial, algo em torno de 60% da força de trabalho ainda atuava na agricultura, hoje este número é de apenas 28% (World Bank, 1993). A parcela da população economicamente ativa (PEA) nos setores da indústria e de serviços mais que dobrou, e o tamanho das classes média e trabalhadora cresceu enormemente (Faria, 1983).

As conquistas econômicas do Brasil durante esse período são inegáveis, embora não reflitam a história toda. O crescimento econômico caracterizou-se por amplas desigualdades regionais e crescente concentração de riqueza, e isso num país que já possuía uma das piores distribuições de renda do mundo. Os 10% mais ricos da população viram sua parcela na renda nacional aumentar de 39,6%, em 1960, para 46,7% em 1970 e 50,9% em 1980, enquanto os números relativos aos 50% mais pobres da população caíram de 17,4% para 14,9% e 12,6%, respectivamente (Faria, 1983; 160). Fica claro que muitos brasileiros foram deixados fora do “milagre”. E sua exclusão não foi somente econômica, mas também política – como os milhões de analfabetos, aos quais foi negado o direito de votar até 1985.

O Brasil de hoje é um país completamente diferente daquele que em 1945 experimentou a democracia pela primeira vez. Três quartos da população brasileira vivem em áreas urbanas; há dez cidades com mais de um milhão de habitantes; e a maioria das pessoas se inteira da política por meio da televisão, e não por um coronel do interior. As pessoas participam do sistema político mais do que nunca; de fato, o eleitorado brasileiro em 1990 era mais que duas vezes maior que *toda a população nacional* em 1945. Contudo, o fato de as eleições legislativas nacionais terem

sido realizadas ininterruptamente desde 1945 pouco fez para desacelerar o crescente dualismo social. O sufrágio universal chegou ao Brasil *após* um prolongado período de modernização e crescimento econômico, e ainda assim encontrou um país com quase metade de sua população adulta essencialmente analfabeta (Buarque, 1990).

O contexto político: eleições democráticas e autoritárias

Mudanças socioeconômicas provocaram alterações visíveis no sistema político brasileiro após a democratização iniciada em 1945. A urbanização, a industrialização e a alfabetização crescentes começaram a abalar as formas tradicionais de clientelismo nas áreas rurais. Pela primeira vez na história brasileira, as eleições se realizaram com liberdade e equidade (embora os partidos comunistas tenham sido declarados ilegais em 1947, situação que perdurou até 1985). No período democrático, de 1946 a 1964, duas tendências claras surgiram: o declínio do apoio aos partidos de direita e uma ascensão vertiginosa do apoio aos partidos trabalhistas (Soares, 1973). O sistema partidário tornava-se cada vez mais fragmentado e polarizado à medida que se aproximava o golpe militar de 1964, que conduziu o país a 21 anos de regime autoritário.

O golpe militar de 1964 refreou inicialmente as mudanças políticas desencadeadas com a modernização do país, mas não pôde refreá-las por muito tempo. Numa tentativa de legitimar o regime, os generais decidiram não extinguir as eleições, os partidos ou o Congresso. O sistema multipartidário que vigorou de 1946 a 1964 foi abolido, e os políticos foram compelidos a se filiar a um dos dois únicos partidos: o partido governista e o inofensivo partido da oposição.

As eleições realizadas sob o regime autoritário de 1964–1985 variaram substancialmente em seu grau de imparcialidade e competitividade (veja Apêndice B). As eleições de 1966 e 1970 realizaram-se em um clima de censura, perseguições políticas e intimidação por parte do governo. A oposição praticamente não fez campanha, e as eleições se caracteriza-

ram por uma elevada taxa de votos inválidos. As eleições de 1974 constituíram um ponto de mutação, já que os militares anunciaram a intenção de liberalizar o sistema político. Naquele ano, houve menos intimidação aberta por parte do governo, e o MDB, o partido da oposição, deu sua primeira mostra de força. Tal atitude deu início a uma década de liberalização política, na qual a oposição, cada vez mais forte em termos eleitorais, buscava acelerar a abertura política, ao passo que os militares tentavam freá-la. As eleições de 1978 ilustram esse processo dialético. Para resistir aos avanços da oposição, o governo militar realizou uma *reforma política*, criando novas cadeiras vagas no Senado e aumentando a representação das regiões menos desenvolvidas do país, onde o partido do governo era mais forte; ainda assim, a oposição conquistou 55% das cadeiras da câmara baixa do Congresso.

Em 1982, a liberalização tomou as feições de uma democratização parcial. Os militares permitiram não só o retorno ao sistema multipartidário mas também eleições diretas para governador, e a oposição obteve o controle de dez estados responsáveis por 75% do PIB. O processo político iniciado por essas eleições resultou na vitória que a oposição conquistou nas eleições presidenciais indiretas de 1985, concluindo assim a transição para um regime democrático. José Sarney foi o primeiro civil a ocupar a presidência desde 1964.

O regime democrático em vigor desde 1985, conhecido como *Nova República*, foi o regime mais livre e competitivo da História do Brasil. A parcela da população com direito de voto dobrou desde a primeira experiência democrática do Brasil na década de 50. Diferentemente do período anterior, não houve restrições aos partidos comunistas, e os militares mostraram pouco interesse em voltar ao poder. Não obstante, havia muitas indicações preocupantes de que as instituições representativas eram ainda por demais subdesenvolvidas para consolidar, no Brasil, uma democracia efetiva e duradoura (Hagopian e Mainwaring, 1987; Souza, 1989). Graças, em parte, à reação contra o regime autoritário, surgiu uma tendência no sentido da proliferação dos partidos políticos. O número de partidos com representação no Congresso aumentou de 5, em 1983, para

11 em 1987 e 19 em 1991. Da mesma forma, graças a uma série de fatores econômicos e políticos que não podemos examinar neste espaço, a confiança do público nas instituições representativas, era profundamente baixa (Power, 1991; Mainwaring, 1995; Weyland, 1993). A democratização iniciada em 1985 revelou duas tendências aparentemente contraditórias: uma rápida expansão da participação eleitoral e da competição política foi acompanhada de um crescente distanciamento entre o público e a política. A alienação e o afastamento dos cidadãos estão claramente evidenciados nas pesquisas de opinião pública realizadas pelos institutos de pesquisa brasileiros (Moisés e Venturi 1990), mas muitos na imprensa argumentam que tal atitude se manifesta também no crescente número de votos inválidos registrados nas eleições. É esse o tema para o qual nos voltamos a partir de agora.

Evidências de estudos anteriores: três interpretações para os votos inválidos

Nossa ênfase na alienação na política brasileira nos levou a questionar sobre a *razão* da prática do voto inválido e da abstenção injustificada por parte dos eleitores. Muitos estudiosos declararam de forma implícita – no caso de Lavareda, de forma explícita – que nos sistemas em que o voto é obrigatório, votos nulos e em branco são os “equivalentes funcionais da abstenção” nas democracias em que o voto é facultativo (Lavareda, 1991; 40). Embora tal asserção seja algo ilusória (no Brasil, a desobediência ao comparecimento obrigatório continua a ocorrer *junto com* o voto inválido), é interessante na medida em que lança a hipótese: as causas dos votos nulos são em essência as mesmas que aparentemente reduzem o comparecimento nos Estados Unidos, isto é, alienação em relação ao sistema político.

O que causa a alienação? Em seu clássico estudo sobre a participação política no Terceiro Mundo, Huntington e Nelson ligaram a alienação individual à ausência de eficácia e competência políticas perceptíveis, argumentando que “é muito provável que aqueles que se sentem eficazes políti-

camente participem mais da política do que aqueles que não pensam assim” (Huntington e Nelson, 1976; 81). Se admitirmos, conforme Santos (1987) e Lima (1990), que o ato de validar o voto indica que o eleitor se considera eficaz, e que, da mesma forma, o ato de anular o voto reflete a ausência de tais avaliações subjetivas, então nossa tarefa analítica passa a ser descobrir que variáveis intervenientes influenciam a efetividade aparente.

Huntington e Nelson fornecem algumas pistas excelentes a esse respeito. Analisando dados comparativos coletados em vários países em desenvolvimento, eles concluíram que a efetividade aparente é amplamente condicionada pelo *status* socioeconômico. Indivíduos com *status* mais elevado, especialmente aqueles com níveis educacionais comparativamente mais altos, tendem a participar mais ativamente da política: esses indivíduos, além de serem mais propensos a interiorizar um senso de dever cívico, são mais propensos a agir de forma mais consistente. Delineando mais tarde o que chamaram de “modelo do *status*” de participação, os autores argumentaram que o ponto até o qual o modelo do *status* funciona com respeito aos sentimentos subjetivos de competência e efetividade é sublinhado pelos aparentes desvios do modelo, quando pessoas com *status* elevado não participam tanto quanto deveriam. Nos termos de uma análise ecológica, por exemplo, detectou-se uma alta correlação entre educação (medida pela percentagem de alfabetizados) e comparecimento às urnas nas eleições presidenciais nas Filipinas de 1953 a 1965. Em 1953 (...) a correlação era 0,707. Nas eleições presidenciais de 1949, entretanto, constatou-se uma relação negativa de $-0,268$ entre a alfabetização e o comparecimento. O que é responsável por esse desvio da norma? Foi sugerido que a explicação pode ser que, em 1949, os cidadãos com educação superior acreditavam que eles *não* poderiam ser eficazes. As eleições de 1949 foram realizadas em uma atmosfera de fraude e corrupção ao que parece maciças, o que teria levado os cidadãos mais instruídos a acreditar que seus votos não tinham nenhuma utilidade. (Huntington e Nelson, 1976; 81–82).

Ao discutir o que eles denominam *desvios* do modelo do *status* de participação, Huntington e Nelson formulam uma hipótese rival acerca das causas da baixa efetividade aparente e, por extensão, da alienação do

eleitor. Esta hipótese foi pouco explorada no Primeiro Mundo pelos estudiosos do comportamento eleitoral, uma vez que ela se baseia em condições comumente encontradas nos países do Terceiro Mundo, quais sejam corrupção, fraude e intimidação autoritária no processo eleitoral (Hermet, Rose e Rouquié, 1978). A hipótese prevê que, em um ambiente eleitoral manipulado autoritariamente, onde as eleições são, no máximo, duvidosamente democráticas, os eleitores são pouco propensos a *participar*. No exemplo filipino citado acima, a estratégia de não-participação teria significado abstenção (legal); no contexto brasileiro de obrigatoriedade do voto, tal orientação para a participação eleitoral provavelmente produziria ou abstenção ilegal ou o cômputo de votos nulos ou em branco. Portanto, ao amplamente postulado “modelo do *status*” do voto inválido, podemos acrescentar uma segunda alternativa que chama nossa atenção para as condições imperfeitas de uma competição democrática: é o que chamamos de *modelo político* ou *modelo do protesto* do voto inválido e da abstenção injustificada.

Em seu recente artigo sobre o voto inválido na Austrália, McAllister e Makkai (1993) vão além das explicações baseadas em protesto ou *status* e acrescentam uma terceira alternativa, que eles denominaram modelo *institucional*. Aceitamos sua premissa de que quando o voto obrigatório é adotado de forma constante, a configuração de outras instituições políticas em uma sociedade podem responder por uma porção significativa da variação nos votos inválidos. Notamos também que essa terceira alternativa tem sido praticamente ignorada nos estudos realizados no Brasil, tanto que, a seguir, não fazemos referência a qualquer bibliografia. Uma das contribuições de nossa análise será apresentar características institucionais menos familiares como variáveis independentes, uma vez que a mais notável delas – a complexidade das cédulas – tem como causa o atípico sistema eleitoral do Brasil.

Os modelos político, do *status* e institucional não fornecem explicações abrangentes do fenômeno em questão, além de não poderem representar as motivações ou ações de eleitores isolados. Mas eles são sugestivos e geram hipóteses que podem ser exploradas por meio da análise ecológica. Adiante, examinamos como esses modelos influenciaram as

teorizações e especulações anteriores sobre as causas dos votos inválidos e abstenções no Brasil.

Explicações políticas: Grande parte da especulação sobre os votos nulos remonta ao regime democrático de 1946-1964. Durante esse período, houve um aumento secular no número de votos nulos e em branco nas eleições para a Câmara dos Deputados (Figura 1). Lima (1983: 165) interpretou esse aumento repentino dos votos inválidos como evidência de uma crescente insatisfação popular com o sistema multipartidário. Schwartzman (1973) foi além, argumentando que tal insatisfação era causada por partidos fracos e artificiais, mais propensos a *cooptar* do que a *representar*. Do seu ponto de vista, os eleitores do sistema democrático pré 1964 invalidavam seus votos como forma de protestar contra instituições representativas inadequadas. Mais tarde, Souza entendeu que essa explicação exagerava a importância dos eleitores e reprovou Schwartzman por inferir as motivações dos eleitores a partir de dados agregados (Souza, 1976; 165). Porém, esses autores concordaram em um ponto: os votos inválidos tinham de ser explicados por fatores puramente políticos e não socioeconômicos, tais como o nível educacional dos eleitores. Os níveis educacionais dispararam no Brasil após 1945, ainda que o mesmo tenha ocorrido com o nível agregado de alienação eleitoral, expresso pelas taxas de votos nulos e em branco.

A guinada para o autoritarismo em 1964 foi acompanhada de aumentos contínuos no número de votos inválidos, o que inspirou tentativas renovadas de explicar o fenômeno em termos políticos. A imposição do artificial sistema bipartidário, seguida das eleições fortemente controladas pelo Estado em 1966 e 1970, tornou quase plausível a hipótese de que os eleitores depositariam votos nulos e em branco para protestar contra a ditadura militar e a repressão. De fato, tanto em 1966 quanto em 1970, setores radicais da oposição clamaram abertamente pelo voto nulo intencional (Alves, 1985). Somente em 1974 o partido da oposição MDB recuperou sua voz ativa e convenceu os eleitores a tornarem seu voto *útil*, como uma forma de enfraquecer o governo (Kinzo, 1988). À medida que as eleições realizadas após 1974 se tornavam mais e mais plebiscitárias, com os votos sendo computados tanto contra como a favor do governo

militar (Lamounier, 1989), a efetividade aparente do voto útil cresceu à medida que os dois partidos se tornavam cada vez mais equilibrados.

Explicações socioeconômicas: Essas interpretações políticas da questão dos votos inválidos, fortemente baseadas na hipótese de que o voto de protesto político constitui uma variável explanatória, apoiam-se amplamente em macroanálises. Os analistas tomavam dados eleitorais agregados e os relacionavam a tendências políticas nacionais. Contudo, durante o regime autoritário, o avanço das pesquisas sobre o comportamento eleitoral no Brasil forneceram mais *insights* sobre as tendências eleitorais nos níveis estadual e municipal (Reis, 1978; Cardoso e Lamounier, 1978; Lamounier, 1980; Fleischer, 1981). Um bom número desses novos estudos ecológicos levantaram a possibilidade de que talvez os votos inválidos tivessem relação com variáveis socioeconômicas, como saúde, urbanização e educação. Por exemplo, um estudo das eleições de 1974 no Estado de São Paulo mostrou que votos nulos e em branco são inversamente proporcionais aos níveis educacionais e a participação das mulheres na força de trabalho (Faria, 1978). Um outro estudo de padrões locais de comportamento eleitoral na cidade de São Paulo (cujo eleitorado é maior que o de muitos países latino-americanos) mostrou uma forte proporção inversa entre SSE (*status* socioeconômico) e votos inválidos. Em todas as cinco eleições para o Senado realizadas entre 1966 e 1982, o número de votos inválidos crescia consistentemente quando se passava das vizinhanças mais ricas para as mais pobres da cidade (Muszynski, 1985; 87). Esses estudos mais sofisticados colocaram em questão a interpretação de protesto político dada aos votos inválidos, sugerindo que o problema poderia ser mais bem explicado pelas variáveis de educação e *status* social. Se o voto inválido é realmente o *equivalente funcional da abstenção* nos sistemas em que o voto é obrigatório, então esses modelos SSE estariam inteiramente de acordo com décadas de pesquisas sobre o voto em democracias do Primeiro Mundo. Em democracias mais avançadas, os níveis educacionais são diretamente proporcionais à participação eleitoral (Powell, 1986).

Explicações institucionais: Embora aceitemos “a já consagrada relação entre o voto obrigatório e taxas mais altas de votos inválidos”

(Hirczy, 1994; 67), notamos que, no Brasil, o voto obrigatório é uma constante desde 1945, enquanto outras características institucionais do sistema político mudaram. Pelo que sabemos, nenhum estudo anterior no Brasil examinou variáveis institucionais como causas possíveis da variação nos votos inválidos. Na análise que se segue, apresentaremos três variáveis institucionais que pareceram particularmente promissoras: o grau de sufrágio, o tamanho do “mercado” de partidos e candidatos e a complexidade da cédula eleitoral; todos eles variaram significativamente desde 1945.

Embora estejamos simplificando, duas coisas são claras em relação à maioria das explicações anteriores para os votos inválidos e abstenções no Brasil: em primeiro lugar, elas são altamente especulativas; em segundo lugar, elas tendem a apoiar ou a hipótese do protesto político ou o modelo do *status*, enquanto ignoram a outra alternativa. Além do mais, elas ignoram todas as explicações institucionais. Decidimos aperfeiçoar esses estudos conduzindo um estudo sistemático do problema. Para isso, utilizamos uma metodologia estatística de grandes números, e consideramos a possibilidade de que fatores políticos, de SSE e institucionais podem interagir.

Operacionalizando os três modelos

Ao operacionalizarmos o modelo do *status* para nossa análise ecológica, selecionamos indicadores-chave que descrevem a variação nos níveis de desenvolvimento socioeconômico entre os 27 estados brasileiros. Tendo por base a relação entre educação e participação eleitoral revelada pelo “modelo do *status*”, podemos afirmar que talvez o mais importante desses indicadores sejam os níveis de alfabetização, tomados aqui como a percentagem de analfabetos no eleitorado do estado (zero até 1985, ano em que os analfabetos ganharam o direito de votar). Incluímos também a percentagem da população que vivia em áreas urbanas, que é uma medida aproximada do acesso às informações políticas. As áreas urbanas são mais expostas a mídias eletrônicas como o rádio e a televisão, cujo im-

pacto na política brasileira não pode deixar de ser citado (Straubhaar *et al.*, 1993; V. A. Lima, 1993). Utilizamos a percentagem de mulheres na força de trabalho paga como uma medida geral do *status* da mulher e do nível de modernização econômica de cada estado (Faria, 1978). A ausência de alguns dados forçou-nos a empregar valores aproximados para as variáveis socioeconômicas. Inevitavelmente, os anos censitários não correspondem aos anos eleitorais, de forma que fomos forçados a confiar em interpolações intercensitárias para produzir estimativas de variáveis socioeconômicas para os anos eleitorais. A descrição completa das variáveis e fontes de dados é apresentada no Apêndice A.

Para operacionalizar o modelo institucional, buscamos variáveis que pudessem causar impacto sobre a efetividade do eleitor. Desejávamos examinar os efeitos do alto número de candidaturas permitidas dentro da variante multipartidária da representação proporcional de lista aberta. Assumimos aqui que, em um “mercado político” expandido e fluido, com centenas ou milhares de candidatos com dificuldade de se comunicarem com os eleitores, seria extremamente difícil sentir-se eficaz ao votar em apenas um candidato para a Câmara dos Deputados. Usamos o número de partidos representados no Congresso Nacional como um substituto aproximado do conjunto de candidatos e da imprevisibilidade associada à representação proporcional de lista aberta no Brasil. O Legislativo foi multipartidário de 1946 a 1965 e depois de 1982. Nos dois períodos, houve tendência no sentido da proliferação partidária. Entre 1966 e 1978, apenas dois partidos podiam ter representação no Congresso.

O modelo do protesto político dos votos inválidos e abstenções nos obrigou a criar uma escala para medir a liberdade e a equidade das 12 eleições legislativas nacionais realizadas entre 1945 e 1990. A expectativa aqui era de que, quanto maior o nível de *manipulação eleitoral* por parte do governo, maiores seriam as taxas de votos inválidos e abstenções ilegais. Nossa escala de quatro pontos e a metodologia que utilizamos em sua construção são descritas no Apêndice B. Utilizamos somente números ordinais na escala, de forma que testamos aqui os efeitos isolados dos tipos de eleição como três variáveis *dummy*, comparando cada nível de manipulação com as eleições que, a nosso ver, não foram manipuladas.

Considerando-se que o protesto político se relaciona estreitamente com o desempenho macroeconômico, incluímos duas variáveis econômicas. As mudanças na economia foram medidas pelo crescimento anual do produto interno bruto, embora seja impossível, em última instância, obter tais dados em relação aos estados. Desse modo, substituímos a taxa de crescimento do PIB nacional, usando as alterações na média percentual da produção nacional no espaço de dois anos. Esta é uma medida inexata do conceito no qual estamos interessados – *i.e.*, como o desempenho da economia afeta a confiança no governo e, conseqüentemente, a efetividade do eleitor – mas as dificuldades práticas de obter dados confiáveis para um período de quarenta e cinco anos em uma nação em desenvolvimento nos forçou a substituir um grande número de variáveis que teríamos preferido usar por outras. A outra variável é o tradicional fantasma brasileiro, a inflação. Devido às enormes variações nas taxas de inflação, a razão de crescimento foi transformada por seu logaritmo natural.

É importante notar que tanto a manipulação eleitoral quanto o desempenho macroeconômico são variáveis nacionais, e não estaduais. Isso é problemático, pois nossa metodologia se baseia em uma análise ecológica realizada no âmbito estadual. Com a variável dependente medida em unidades estaduais, a inclusão de dados políticos e econômicos nacionais impede a realização de um teste separado do modelo do protesto político, que poderia ser diretamente comparado aos testes dos modelos institucional e do SSE. Esse obstáculo é um artefato dos dados, e devemos tentar contorná-lo. Portanto, a solução que encontramos foi inicialmente examinar os modelos institucional e do SSE separadamente. Depois, acrescentamos as variáveis de protesto em nível nacional em um modelo combinado (juntamente com as demais variáveis selecionadas a partir dos modelos institucional e do *status*) para examinar os efeitos isolados de todas as variáveis independentes relevantes. Em essência, o modelo combinado permite que avaliemos a força dos fatores institucionais e socioestruturais na esfera estadual enquanto controlamos os fatores econômicos e políticos no âmbito nacional. Removemos então do modelo completo as variáveis estatisticamente insignificantes para produzir um modelo “final” para regressões em cada variável dependente.

Apresentamos agora uma análise temporal dos votos nulos e em branco e das abstenções nas eleições legislativas federais brasileiras realizadas entre 1945 e 1990. Empregamos regressão série-temporal combinada e mínimos quadrados nos casos em que cada combinação estado/ano é considerada um elemento isolado (Sayrs, 1989). Reconhecemos que de início não podemos explicar as motivações de cada eleitor. Em contrapartida, nossos modelos são probabilísticos: tentamos explicar a percentagem do eleitorado que deposita votos inválidos ou se abstém de votar. Nossa análise não é capaz de precisar que percentual dos votos inválidos se deve a protesto, erro humano ou outros fatores. Em vez disso, tentamos mostrar a combinação de fatores que tendem a ser associados com altos ou baixos níveis de abstenção ou votos inválidos.

Resultados

Relatamos aqui o resultado de regressões em três variáveis dependentes: votos inválidos para a Câmara dos Deputados, votos inválidos para o Senado, e abstenções em um ambiente no qual se adota o voto obrigatório. Ao examinarmos as conclusões, é importante lembrar que certas características institucionais cruciais estão na verdade incorporadas às próprias variáveis dependentes. As eleições para a câmara baixa do Congresso usam a representação proporcional de lista aberta, ao passo que as eleições para o Senado seguem normas pluraritárias. As cédulas para as eleições da Câmara não possuem nada além de espaços em branco nos quais os eleitores devem preencher os nomes ou os números de registro de seus candidatos corretamente. Essas diferenças são cruciais, com implicações importantes na familiaridade dos eleitores com seus candidatos, em sua capacidade de escolher o candidato que apóiam e na probabilidade de erro no preenchimento da cédula.

Os Modelos da Câmara dos Deputados. Nosso primeiro conjunto de modelos tentou justificar as divergências nos votos nulos e em branco para a Câmara dos Deputados (Tabela 1). No modelo puramente institucional, o alistamento eleitoral (expresso como o percentual da população

total com direito ao voto) provou ser um fator essencial na previsão da taxa de votos nulos e em branco, o mesmo ocorrendo com o número de partidos com representação no Congresso. Para cada ponto percentual aumentado no número de registros, a taxa de votos inválidos crescia 0,4%, e a cada novo partido com representação no Congresso, o aumento era de aproximadamente 0,7%. A introdução, em 1962, da cédula única, que substituiu o antigo sistema em que os eleitores simplesmente depositavam nas urnas cédulas já preenchidas e distribuídas pelos próprios candidatos, aumentou o número de votos nulos significativamente. As eleições realizadas com a cédula única experimentaram um aumento de 13% nos votos nulos e em branco ao regular o alistamento e o multipartidarismo. Essas três simples variáveis institucionais juntas respondem por 60% da variação nos votos inválidos colhidos por Estado no período.

Contudo, as três variáveis do modelo do *status* socioeconômico anteciparam quase dois terços de votos inválidos para a Câmara dos Deputados. A hipótese de que os votos inválidos têm relação com o analfabetismo foi fortemente apoiada: cada aumento percentual nos eleitores analfabetos correspondeu a um aumento de 0,432% nos votos nulos e em branco. Isto é, de cada sete analfabetos que votaram, parece que três depositaram votos inválidos. Contrariamente às conclusões de Faria (1978) e às nossas previsões, o percentual de mulheres no mercado de trabalho contribuiu positivamente para o aumento dos votos inválidos. Ao manter constantes as taxas de mulheres na força de trabalho paga e de eleitores analfabetos, a urbanização também teve um efeito positivo sobre os votos inválidos, contrariamente ao que havíamos previsto. A relação desapareceu quando mais variáveis de protesto político foram consideradas.

Tabela 1

Coefficientes de regressão não padronizados e (erros-padrão) para votos inválidos para a Câmara dos Deputados, estados brasileiros, 1945-1990

VARIÁVEL	MODELO INSTITUCIONAL	MODELO SSE	MODELO COMPLETO	MODELO FINAL
Eleitorado em % da População	0,410*** (0,051)	–	0,280*** (0,060)	0,220*** (0,053)

Nº de Partidos no Congresso	0,688 (0,113)	–	0,447* (0,205)	0,227 (0,116)
Cédula Única	13,447*** (1,570)	–	6,188*** (2,270)	5,657*** (1,255)
% de Eleitores Analfabetos	–	0,432*** (0,043)	0,313*** (0,052)	0,355*** (0,039)
% Urbana	–	0,117** (0,040)	-0,057 (0,037)	–
% de Mulheres na PEA	–	0,593*** (0,134)	0,626*** (0,141)	0,629*** (0,107)
Manipulação Eleitoral Nível 1	–	–	-1,940 (1,828)	–
Manipulação Eleitoral Nível 2	–	–	1,613 (2,163)	–
Manipulação Eleitoral Nível 3	–	–	9,264*** (2,153)	8,582*** (1,293)
Crescimento Nacional do PIB/Ano	–	–	0,663*** (0,215)	0,759*** (0,117)
ln (Taxa da Inflação)	–	–	-0,384 (1,239)	–
Constante	-9,521*** (1,491)	1,201 (1,384)	-10,000* (4,067)	-11,445*** (2,206)
R ² ajustado	0,600	0,660	0,791	0,788
Erro Pad. de Est.	8,891	8,086	6,350	6,381
F-ratio	145,6	184,3***	98,1***	151,7***
Nº de Casos	290	284	284	284

Nota: Os itens são coeficientes de regressão OLS padronizados. Os itens entre parênteses são erros-padrão. Os casos omissos foram apagados da lista. Níveis significativos: * p < 0,05; ** p < 0,01; *** p < 0,001.

Incluimos então ambas as variáveis institucional e do SSE e fatoramos variáveis de protesto político para produzir um modelo combinado ou “completo”. Todas essas variáveis somente estavam disponíveis em âmbito nacional, e dessa forma só captavam a variação ao longo do tempo. Nossas variáveis dependentes, e muitas das outras variáveis independentes, captaram variações tanto de estado para estado quanto ao longo do tempo. Portanto, as relações com os modelos de protesto político podem ser vistas como estimativas conservadoras das relações entre as duas. O resultado é que muitas das variáveis institucionais e socioeconômicas permanecem importantes, e o quadro é então matizado por dois novos indicadores de protesto político. Em primeiro lugar, o analfabetismo continua sendo o indicador mais poderoso de votos inválidos para a Câmara dos Deputados. Em segundo lugar, o alistamento eleitoral, baseado no eleitorado como percentagem da população, continua positivamente relacionado com os votos inválidos. Em terceiro lugar, altos níveis de

manipulação política autoritária (calculada pela variável *dummy* Manipulação Eleitoral Nível 3) relacionavam-se com um aumento de 9% no número de votos nulos e em branco. Em quarto lugar, embora o efeito da cédula única tenha sido reduzido à metade no modelo completo, ela continuou sendo um poderoso indicador de votos inválidos para a Câmara. Níveis baixos de tutela autoritária, assim como a taxa de inflação, não tiveram relação significativa com os votos inválidos para a Câmara baixa do Congresso.

Quanto ao crescimento econômico, esperávamos descobrir que altas taxas de crescimento do PIB produziriam uma confiança maior no regime e, conseqüentemente, taxas mais baixas de votos inválidos. Entretanto, descobrimos o oposto. Cada aumento percentual na média de crescimento do PIB a cada dois anos correspondia a um aumento de 0,663% no número de votos inválidos. Esse fenômeno pode ser explicado em parte pelo fato de que as maiores taxas de crescimento econômico do Brasil ocorreram precisamente durante os anos mais duros da ditadura militar (1968–74). A taxa de inflação, nesse ínterim, não tinha relação direta com as taxas de votos inválidos para deputado. Finalmente, mulheres empregadas permaneceram forte e positivamente relacionadas às taxas de votos inválidos (ver adiante). A coluna da extrema direita na Tabela 1 apresenta o modelo completo após a remoção de todas as variáveis com nível de confiança menor que 90% (o *modelo final*). Das sete variáveis deste *modelo final* simplificado, eleitores analfabetos constituíram o indicador mais efetivo de votos nulos e em branco, seguidos pelo percentual de mulheres na força de trabalho, a taxa total de crescimento econômico, e altos níveis de manipulação eleitoral.

Modelos do Senado. Os modelos de regressão utilizados na previsão de votos inválidos para o Senado Federal foram, em cada caso, menos poderosos que os modelos correspondentes para a Câmara dos Deputados. Comparadas às eleições para a Câmara, as eleições para o Senado apresentaram variáveis SSE mais fracas e variáveis de manipulação eleitoral bem mais fortes (Tabela 2). Logo, os modelos institucional e SSE parciais sofreram alterações significativas com a inclusão de nossas variáveis de protesto político nos modelos completo e final.

Para nossa surpresa, todos os três níveis de manipulação eleitoral demonstraram ter efeitos positivos bem fortes sobre os votos inválidos. Os níveis mais altos de tutela autoritária associaram-se a um aumento de 15% no número de votos inválidos, ao passo que os níveis mais baixos proporcionaram um aumento de 7% e 5%, respectivamente. Cada novo partido no Congresso foi responsável por um aumento de aproximadamente 1% no número de votos inválidos para o Senado a cada eleição. A inflação e o PIB tiveram papéis semelhantes aos que tiveram no modelo completo da Câmara: ambos se associaram a taxas mais elevadas de votos inválidos. Uma diferença essencial em relação ao modelo completo da Câmara foi que a cédula única não atuou como indicadora de votos nulos e em branco para o Senado. O percentual da população de cada estado que vivia em áreas urbanas à época de cada eleição relacionou-se positivamente com os votos inválidos no modelo final.

Concluindo, os modelos do Senado revelaram que níveis crescentes de manipulação eleitoral e o aumento do número de partidos no Congresso acarretaram uma elevação no número de votos inválidos. O crescimento econômico, a inflação e a urbanização também contribuíram para aumentar as taxas de votos nulos e em branco.

Tabela 2

Coefficientes de regressão não padronizados e (erros-padrão) para votos inválidos para o Senado Federal, estados brasileiros, 1945-1990

VARIÁVEL	MODELO INSTITUCIONAL	MODELO SSE	MODELO COMPLETO	MODELO FINAL
Eleitorado em % da População	0,035 (0,046)	–	0,026 (0,066)	–
Nº de Partidos no Congresso	0,876*** (0,099)	–	1,030*** (0,220)	0,813*** (0,162)
Cédula Única	12,606*** (1,417)	–	3,601 (2,493)	–
% de Eleitores Analfabetos	–	0,221*** (0,044)	0,073 (0,054)	–
% Urbana	–	0,117** (0,043)	0,077 (0,042)	0,110*** (0,028)

% de Mulheres na PEA	–	0,199 (0,148)	0,215 (0,156)	–
Manipulação Eleitoral Nível 1	–	–	5,184** (1,960)	5,204*** (1,350)
Manipulação Eleitoral Nível 2	–	–	7,098** (2,316)	6,183** (2,063)
Manipulação Eleitoral Nível 3	–	–	15,567*** (2,304)	14,277*** (2,010)
Crescimento Nacional do PIB/Ano	–	–	0,771** (0,235)	1,099*** (0,168)
ln (Taxa da Inflação)	–	–	2,273 (1,367)	5,030*** (0,666)
Constante	-1,301 (1,322)	8,500*** (1,475)	– -19,507*** (4,427)	– -24,542*** (3,134)
r ² ajustado	0,452	0,353	0,591	0,570
Erro Pad. de Est.	7,365	8,064	6,406	6,522
F-ratio	71,1***	46,2***	33,6***	49,3***
Nº de Casos	256	250	250	256

Nota: Os itens são coeficientes de regressão OLS padronizados. Os itens entre parênteses são erros-padrão. Os casos omissos foram apagados da lista. Níveis significativos: * p < 0,05; ** p < 0,01; *** p < 0,001.

Modelos de Abstenção. Calculamos a inobservância da legislação do voto obrigatório, utilizando os índices de comparecimento às urnas nas eleições para a Câmara dos Deputados (Tabela 3). A análise das taxas de abstenção restringiu-se ao período 1958–1990, já que antes de 1958 eleitores falecidos não eram excluídos das listas eleitorais, o que resultava em dados imprecisos sobre o comparecimento eleitoral. Nos modelos de abstenção, as taxas de inflação foram excluídas, uma vez que, com o reduzido número de casos, sua intercorrelação com outras variáveis causou volatilidade nos modelos. Uma nova variável foi acrescentada a essas análises: a extensão geográfica de cada estado foi incluída, com base na previsão direta e na descoberta de Lima (1993) de que a abstenção cresce proporcionalmente à distância que o eleitor tem que viajar para votar. Segundo Lima, o tamanho de um estado pode ser visto como um substituto para os custos médios de viagem, em matéria de tempo e dinheiro. Fornecendo apoio à afirmação de Lima, a variável da extensão geográfica provou ser um fator positivo e significativo em relação à abstenção em todos os três modelos em que foi incluída.

O modelo institucional e os modelos do SSE para a abstenção foram relativamente fracos, e quatro ou seis variáveis revelaram-se insignifi-

cantes com a subsequente inclusão de variáveis de protesto político. Tais descobertas, entretanto, são em si mesmas importantes: o alistamento crescente e o direito de voto dado aos analfabetos não exerceram efeito algum sobre as taxas de abstenção. Em outras palavras, eleitores analfabetos foram às urnas com a mesma frequência que os eleitores alfabetizados. Contudo, as Tabelas 1 e 2 sugeriram que, quando esses eleitores comparecem às urnas, eles não conseguem preencher as cédulas corretamente, principalmente nas eleições para a Câmara. Diferentemente do que aconteceu com os votos inválidos, o percentual de mulheres assalariadas foi inversamente proporcional à abstenção.

Tabela 3

Coefficientes de regressão não padronizados e (erros-padrão) para taxas de abstenção, Câmara dos Deputados, estados brasileiros, 1945-1990

VARIÁVEL	MODELO INSTITUCIONAL	MODELO SSE	MODELO COMPLETO	MODELO FINAL
Eleitorado em % da População	-0,159*** (0,043)	–	-0,005 (0,072)	–
Nº de Partidos no Congresso	-0,496*** (0,105)	–	0,300 (0,188)	–
% de Eleitores Analfabetos	–	0,095* (0,046)	0,058 (0,078)	–
% Urbana	–	0,069 (0,051)	-0,069 (0,047)	–
% de Mulheres na PEA	–	-0,221 (0,153)	-0,369*** (0,187)	-0,502*** (0,081)
Tamanho do Estado	–	0,505*** (0,119)	0,483*** (0,100)	0,482*** (0,099)
Manipulação Eleitoral Nível 1	–	–	3,590 (4,520)	–
Manipulação Eleitoral Nível 2	–	–	14,567** (2,850)	8,072*** (1,281)
Manipulação Eleitoral Nível 3	–	–	15,911** (5,283)	9,593*** (1,279)
Crescimento Nacional do PIB/Ano	–	–	-0,821*** (0,146)	-0,810*** (0,128)
Constante	29,384*** (1,523)	25,990*** (2,013)	21,553*** (7,266)	26,593*** (1,923)
r ² ajustado	0,198	0,226	0,463	0,457
Erro Pad. de Est.	8,372	8,218	6,845	6,886

F-ratio	28,3***	16,7***	19,5***	37,58***
Nº de Casos	222	216	216	218

Nota: Os itens são coeficientes de regressão OLS padronizados. Os itens entre parênteses são erros-padrão. Os casos omissos foram apagados da lista. Níveis significativos: * p < 0,05; ** p < 0,01; *** p < 0,001.

O número maior de mulheres trabalhando fora associou-se fortemente às taxas crescentes de participação eleitoral. Isso implica que as mulheres brasileiras que não trabalham são geralmente representadas desproporcionalmente no grupo dos abstencionistas. Um crescimento econômico mais significativo trouxe mais eleitores às urnas: o crescimento do PIB também exerceu um efeito negativo sobre a abstenção, diferentemente da relação positiva com os votos inválidos.

Esses modelos lançam luz também sobre a correspondência entre manipulação eleitoral e as crescentes taxas de abstenção no Brasil, ainda que não se considerem todas as outras variáveis. Ou seja, a despeito da obrigatoriedade do voto, uma proporção crescente de brasileiros reagiu ao incremento das “manobras” eleitorais simplesmente ficando em casa. O nível de manipulação mais elevado, que verificamos nas eleições de 1966 e 1970, elevou a inobservância do voto obrigatório em 9,6%, mas mesmo os níveis intermediários tiveram um efeito semelhante, atingindo 8% com facilidade.

Discussão e conclusões

A combinação das variáveis de protesto político, socioeconômicas e institucionais em uma análise combinada permitiu que avaliássemos a importância relativa de cada uma delas e que desenvolvêssemos uma visão mais matizada e completa dos fatores que influenciam os votos inválidos e as taxas de abstenção nas eleições legislativas brasileiras.

A primeira hipótese levantada por cientistas políticos no Brasil e a mais popularizada pela mídia nacional (Soares e D’Araújo, 1991) diz que os votos inválidos têm como explicação o protesto político. Este estudo fornece evidências empíricas de que a hipótese do protesto explica *em parte* o voto inválido (especialmente para o Senado) e o abstencionismo,

mas trata-se de uma explicação incompleta. Por sua vez, as explicações socioestruturais, nas quais o nível educacional e o *status* econômico dos eleitores são levados em conta na previsão do abstencionismo e dos votos inválidos, também são parciais. As taxas de alfabetização provaram ser especialmente importantes na explicação dos votos inválidos para a Câmara, o mesmo ocorrendo com a urbanização em relação ao Senado. Fatores institucionais, tais como a complexidade da cédula única e o multipartidarismo, forneceram algumas pistas adicionais; tomados isoladamente, contudo, também apresentaram um quadro incompleto.

Embora as três categorias citadas sejam importantes na explicação dos votos nulos e em branco para a Câmara dos Deputados e para o Senado, é altamente instrutivo examinar os diferentes desempenhos dessas categorias em nossos modelos, para cada uma das duas Casas do Congresso. No caso das eleições para a Câmara dos Deputados, que adota a representação proporcional de lista aberta, os indicadores do nível educacional e do *status* socioeconômico dos eleitores foram mais explicativos do que os modelos baseados em fatores institucionais. Mas as variáveis SSE foram bem menos poderosas ao responder pelos votos inválidos para o Senado, que utiliza distritos uninominais. Essas e muitas outras conclusões, discutidas a seguir, tendem a confirmar a hipótese de que, para as eleições na Câmara, os custos com as tomadas de decisão para eleitores de *status* baixo são mais imponentes do que nas eleições *first-past-the-post* para o Senado.

Chamamos atenção para o fato de que, com a adoção da cédula única em 1962, ficou bem mais difícil preencher a cédula eleitoral corretamente nas eleições proporcionais de lista aberta (para a Câmara dos Deputados). Antes de 1962, os eleitores que compareciam às urnas eram assediados por candidatos distribuindo cédulas que eles próprios haviam imprimido e preenchido. Os eleitores só tinham que colocar essas cédulas “exclusivas” em um envelope oficial fornecido pelas autoridades eleitorais. Nesse sistema, votos nulos devidos a erro do eleitor eram menos prováveis de ocorrer (embora votos em branco ainda fossem possíveis, depositando um envelope vazio na urna eleitoral). Mas o mesmo sistema que minimizava os erros do eleitor e maximizava os votos úteis era essencialmente

antidemocrático, pois favorecia claramente os partidos e candidatos mais ricos. A adoção da cédula única, uma cédula oficial impressa pela Justiça Eleitoral, equilibrou a disputa eleitoral. Ainda assim, essa reforma democratizante também direcionou os “custos” da complexidade da cédula ocasionados pela representação proporcional de lista aberta diretamente sobre os eleitores. Com base em nossa análise de regressão, suspeitamos que a cédula única funciona como uma barreira inibidora da participação eleitoral efetiva de eleitores com níveis educacionais mais baixos.

Evidência adicional para essa assertiva é fornecida por nossa variável que mediu o eleitorado como uma porcentagem da população, *i.e.*, o grau de alistamento eleitoral. Sempre que o valor dessa variável aumenta, o que estamos realmente observando é o crescimento do eleitorado brasileiro. Essa variável revelou uma forte ligação com os modelos de votos inválidos para a Câmara, o mesmo não ocorrendo em relação aos modelos para o Senado ou para o abstencionismo. Existe algo claramente peculiar em relação às eleições para a Câmara dos Deputados e ao modo como os eleitores recém-alistados se comportam frente a elas. Similarmente à variável do alistamento, a variável *dummy* da cédula única – cuja importância é descrita acima – constituiu uma previsão forte dos votos inválidos para a Câmara dos Deputados, mas provou ser insignificante nas análises do Senado.

Se, como sugerimos acima, os diferentes desempenhos dessas variáveis forem responsáveis pela complexidade da representação proporcional de lista aberta, isso implica que as nações em desenvolvimento que estão alistando um grande número de novos eleitores, ao mesmo tempo que tornam o voto uma obrigação legal, deveriam considerar a elaboração de formas mais simples de cédula eleitoral. Notamos que descobertas surpreendentemente semelhantes foram feitas no caso de uma democracia industrial avançada, a Austrália, que, como o Brasil, faz uso de um sistema de votação bem mais complexo para a Câmara do que para o Senado (McAllister e Makkai, 1993). A conclusão a que chegaram McAllister e Makkai, de que a votação inválida para a Câmara teria suas razões em fatores socioestruturais, levou-os também a pleitear uma cédula eleitoral mais simples.

A questão da complexidade da cédula eleitoral é uma variável que nitidamente merece uma pesquisa posterior, em estudos comparativos e de âmbito nacional, assim como da votação inválida e do abstencionismo. Outras variáveis deste estudo também levantaram questões interessantes para pesquisas futuras. Descobrimos, por exemplo, que o crescimento econômico é diretamente proporcional aos votos inválidos, mas inversamente proporcional às abstenções. É possível que essa relação tenha sido causada, ao menos em parte, pela incomum confluência de fatores econômicos e políticos durante os anos do *milagre econômico* no Brasil: altíssimas taxas de crescimento econômico, manipulação autoritária do processo eleitoral e pelo menos uma campanha da oposição em favor do voto nulo (mas não da abstenção).

Outro interessante, e ao mesmo tempo intrigante, conjunto de descobertas relacionou-se às variáveis que mediam a participação feminina na força de trabalho assalariada. Pretendíamos que essa variável ecológica contribuísse com o modelo do *status* descrevendo o nível geral de modernização socioeconômica de um estado em particular, e não descrevendo o comportamento eleitoral feminino em si. Descobrimos que a participação das mulheres na PEA contribui positivamente tanto para o comparecimento quanto para os votos inválidos para a Câmara, sendo insignificante em relação aos votos inválidos para o Senado. Isso talvez sugira que a participação na força de trabalho pode elevar o senso de efetividade feminino e, conseqüentemente, sua propensão a participar no processo eleitoral. Sugere também, contudo, que seu comportamento segue o padrão de outro grupo de “novos” eleitores examinados neste artigo, os analfabetos. À medida que ambos os grupos aumentam sua presença no eleitorado, observamos níveis mais altos de votos inválidos nas eleições proporcionais de lista aberta, mas nenhum efeito significativo nas disputas *first-past-the-post* – o que sugere, mais uma vez, que a representação proporcional de lista aberta é antitética em relação à incorporação de novos eleitores. Suspeitamos que isso reflita a verdade, não somente porque a cédula eleitoral seja necessariamente difícil de preencher, mas também porque a atípica legislação eleitoral brasileira permite um excessivo número de candidatos em um sistema completamente individu-

alizado (Mainwaring, 1991). Os custos com as tomadas de decisão na época de eleição pressionam todos, mas especialmente os eleitores recém-alistados.

Este estudo também fornece evidências, se é que eram necessárias, de que o voto obrigatório não é garantia de participação eleitoral. Isso levanta a questão: o número de votos nulos e em branco cairia se o voto deixasse de ser obrigatório? Com base em nossas observações anteriores, acreditamos que a votação inválida de fato diminuiria, mas nos apressamos em acrescentar que o voto obrigatório em si não é a única causa dos votos nulos e em branco. Fomos capazes de documentar como o voto obrigatório se combina de várias formas com outras características da paisagem institucional brasileira, tais como as leis eleitorais e, em especial, o multipartidarismo. Uma de nossas descobertas mais importantes é que o número de partidos políticos em competição é diretamente proporcional ao voto inválido, se desconsiderarmos todas as demais variáveis do estudo. É razoável esperar que, reduzindo o número de partidos, ou talvez simplesmente diminuindo o número de candidatos que cada partido pode registrar para as eleições proporcionais, o problema dos votos nulos e em branco experimentaria uma certa melhora (especialmente nas eleições para a Câmara dos Deputados). Atualmente, as reformas eleitoral e do sistema partidário estão em tramitação no Congresso Nacional brasileiro.

Quanto à questão da abstenção, encontramos apoio para a idéia proposta por Lima (1990), bastante simples, de que a extensão geográfica de um estado é diretamente proporcional à inobservância da obrigatoriedade do voto. Como Lima sugeriu, os estados maiores e menos populosos impõem altos custos de locomoção aos seus eleitores. Este ponto não deve ser subestimado. À época da eleição presidencial de 1989, as primeiras eleições diretas para presidente em 29 anos, os jornais da região amazônica estavam cheios com histórias de eleitores que viajavam dois dias de canoa para votar – um esforço hercúleo, justificável pelo fato de que todos os brasileiros com menos de 47 anos nunca haviam votado para presidente. A obediência à obrigatoriedade do voto, assim como o comparecimento em sistemas facultativos, são aumentados pela integração nacional e pela infra-estrutura moderna.

Embora não tenhamos tocado no assunto em nosso estudo, há evidências esmagadoras de que a abolição do voto obrigatório no Brasil causaria um sério declínio no comparecimento às urnas. Em 1990, uma pesquisa de opinião pública realizada pelo instituto DataFolha descobriu que 45% do eleitorado não votaria se a lei não os obrigasse a tanto (*Folha de São Paulo*, 1990). Uma pesquisa anterior, de 1986, verificara que o apoio popular ao voto obrigatório era inversamente proporcional aos níveis educacionais: apenas 31% dos brasileiros com um nível educacional mais elevado apoiavam a idéia (Lamounier e Souza, 1993; 307). No início de 1994, a Assembléia Constituinte, ao revisar a Constituição brasileira, examinou uma proposta de introdução do voto facultativo, e a iniciativa recebeu um parecer favorável do presidente da Assembléia. Entretanto, em 15 de março de 1994, o Congresso Nacional registrou 236 votos a favor e 193 contra o voto obrigatório (*Folha de São Paulo*, 1994). A questão reapareceu na pauta da sessão legislativa subsequente, reunida em fevereiro de 1995.

Nossa discussão e sugestões merecem um comentário a respeito da validade das conclusões deste estudo. Como notou Souza (1976), nossa análise ecológica em âmbito estadual não foi capaz de explicar as motivações de cada eleitor. Pesquisas de boca de urna ou outras pesquisas políticas talvez lancem mais luz sobre o assunto, mas elas também têm suas próprias desvantagens. Alguns eleitores, acidental ou inadvertidamente, não dizem a verdade sobre o que fizeram na seção eleitoral; além disso, a pesquisa de boca de urna é inútil nos estudos sobre a abstenção. Na melhor das hipóteses, as pesquisas de boca de urna e as macroanálises como esta deveriam ser usadas para a realização de cruzamento de dados. Uma outra estratégia, bem mais custosa, para chegar aos determinantes dos votos nulos e em branco (mas não da abstenção) seria a realização de simulações controladas do ato de votar, preferivelmente nas vésperas de uma eleição real. Para tal se usaria uma amostra dos eleitores em potencial e reproduções da cédula oficial, com grupos de controle, alternando entre vários tipos de opções de cédulas. Tal estratégia é o modo mais direto de testar a hipótese de que a representação proporcional de lista

aberta, no fragmentado sistema multipartidário brasileiro, origina uma opção de cédula eleitoral complicada demais para o eleitor médio.

Concluindo, gostaríamos de enfatizar as implicações de nossa pesquisa para o estudo comparativo da democratização política. Os avanços recentes da democracia ao redor do mundo são animadores, e chamaram novamente a atenção dos comparativistas sobre o comportamento eleitoral. A teoria democrática reserva um papel especial ao processo eleitoral, ao ligar o Estado à sociedade civil, e ao assegurar um elemento central da democracia: o dever de prestar contas. Nos países que adotam o voto obrigatório, a maioria deles nações do Terceiro Mundo, altas taxas de votos inválidos são sinal de que algo saiu errado com o processo eleitoral. Pedimos a outros pesquisadores que identifiquem esse sintoma onde e quando apareçam, e que elaborem projetos de pesquisa sensíveis aos variados papéis desempenhados pela política, estrutura social e instituições em relação aos votos inválidos e à inobservância da obrigatoriedade do voto. Dessa forma, daríamos uma pequena, porém significativa contribuição aos propósitos originais do voto obrigatório, tão proximamente relacionados com as questões que ocupavam os comparativistas na década de 1990: o aprofundamento da legitimidade política e a consolidação da democracia.

Apêndice A: definição das variáveis e fontes

Variáveis dependentes

Câmara dos Deputados: votos nulos e em branco. Percentagem de eleitores que depositam seus votos em branco ou anulados. Fontes: Para 1945–1986, Santos, Monteiro e Caillaux, 1990; 208–20; para 1990, TSE (Tribunal Superior Eleitoral).

Senado Federal: votos nulos e em branco. Percentagem de eleitores que depositam seus votos em branco ou anulados. Fontes: Para 1945–1982, Santos, Monteiro e Caillaux, 1990; 164–77; para 1986 e 1990, TSE.

Abstenção. Percentagem de eleitores em potencial que não compareceram aos locais de votação no dia da eleição. As taxas de abstenção da

Câmara e do Senado são praticamente idênticas; para não fugir ao padrão, utilizamos os dados relativos à Câmara. As taxas de abstenção sofreram crescentes distorções na primeira década do regime democrático, porque, até o recadastramento eleitoral de 1958, eleitores falecidos não eram excluídos das listas eleitorais. Portanto, os anos eleitorais de 1945, 1950 e 1954 foram excluídos do modelo de abstenção. Fontes: Para 1958–1986, Santos, Monteiro e Caillaux, 1990; 208–20; para 1990, TSE.

Variáveis independentes

Manipulação eleitoral. Ver Apêndice B para uma discussão desta variável independente. Tratamos os quatro níveis de manipulação eleitoral como variáveis de nível ordinal, criando três variáveis *dummy*. Os resultados das regressões nesse caso representam a diferença entre uma eleição com um certo nível de manipulação, e eleições absolutamente livres e justas, que a nosso ver ocorreram somente em 1945, 1986 e 1990.

Número de partidos no Congresso. Número de partidos representados em decorrência das eleições correntes; uma medida aproximada da competição e da fragmentação do sistema partidário. Compilado de fontes secundárias variadas.

Tamanho do estado. Extensão geográfica do estado em quilômetros quadrados, de acordo com IBGE 1992a.

Cédula única. Variável *dummy*. Marcada como zero para as eleições de 1945 a 1958, quando os candidatos podiam imprimir suas próprias cédulas e distribuí-las aos eleitores; marcada como 1 de 1962 em diante, quando as autoridades eleitorais passaram a imprimir as cédulas. A cédula única contém os nomes dos candidatos nas eleições para o Senado, mas nas eleições proporcionais (Câmara dos Deputados) ela tem somente um espaço em branco no qual os eleitores devem escrever o nome ou o número de seus candidatos.

Percentual urbano. Percentagem da população estadual que vive em áreas urbanas, conforme definido pelo órgão censitário brasileiro, ou seja, cidades com mais de 2.000 habitantes. Fontes: IBGE 1986, 1992a.

Percentual de mulheres na população economicamente ativa. Refere-se ao número de mulheres na PEA, tomado como um percentual da população feminina total. Para 1985, ambos os números referem-se a pessoas com mais de 10 anos de idade. Para 1982, usamos os dados referentes a 1980; para 1990, os dados estavam disponíveis apenas por região do país. Fontes: para 1940-1980, IBGE 1986: 34-36, 74. Para 1980-1990: IBGE 1987: 107; 1992b: 290.

Eleitorado/população. Fontes para eleitorado: Santos, Monteiro e Callaux 1990; TSE vários anos. População: IBGE 1986, 1992a.

Crescimento do PIB. Taxa média de crescimento do PIB no ano da eleição e no ano anterior à eleição. Fontes: Para 1945-1986: SALA, 1990; 1021. Para 1990, World Bank, 1992; 145.

LN (taxa de inflação). Logaritmo natural da taxa de inflação anual média nos dois anos que antecedem uma eleição. Fontes: Para 1945-1986, IBGE, 1986; para 1990, IBGE, 1991.

Percentual de eleitores analfabetos. Em todos os anos, à exceção de 1980, o analfabetismo era definido pelo órgão censitário brasileiro como “não saber ler nem escrever.” Em 1980, passou a ser definido como “não possuir instrução ou ter passado menos de um ano na escola.” Em 1985, analfabetos eram os “não-alfabetizados”. Tivemos que nos basear nessas informações para obter os dados para 1986 e 1990. Para todos os demais anos, os analfabetos não podiam votar, de forma que essa variável recebeu o valor zero até 1986. Fonte: IBGE, 1974; 89; IBGE, 1982; 155; Santos, Monteiro e Callaux, 1990; 48.

Apêndice B: definição e codificação da manipulação eleitoral

A escala abaixo tenta refletir a ampla variação na liberdade e na equidade das eleições brasileiras entre 1945 e 1990. Tanto o regime democrático de 1946-1964 quanto o regime autoritário de 1964-1985 impuseram restrições significativas à competição eleitoral, e nos propusemos a codificar essas restrições em uma escala de quatro pontos. Embora reconheçamos que tais medidas sejam aproximadas, sentimos que os be-

nefícios de uma quantificação imperfeita da manipulação eleitoral são mais interessantes que não utilizarmos nenhuma quantificação; ou seja, seria injustificável tratar todas as 12 eleições legislativas como se elas tivessem as mesmas características. A melhor fonte para essa questão é Fleischer (1984); também consultamos Alves (1985), Kinzo (1988) e Skidmore (1988). No texto abaixo, observamos a comumente empregada distinção entre liberalização e democratização, como foi desenvolvida por O'Donnell e Schmitter (1986).

1. Valor zero (ausência de manipulação eleitoral). Trata-se de eleições livres e abertas, realizadas em um regime democrático. Não há restrições à competição, nem proscrição de partidos e candidatos. Competição multipartidária. (Nota: Ignoramos aqui a exclusão dos analfabetos, não porque seja uma questão insignificante para a consolidação da democracia, mas porque não é relevante para esse aspecto da pesquisa. Esse aspecto da pesquisa limita-se a explicar o comportamento daquelas pessoas com direito ao voto, apenas). Eleições relevantes: 1945, 1986, 1990.

2. Valor um (nível 1 de manipulação eleitoral). Eleições amplamente livres, mas com algumas proscrições de partidos de esquerda. Essas eleições se realizaram em períodos de democracia política, ou, em um dos casos (1982), em um período de *democratização* política (não confundir com liberalização). As eleições de 1982 também foram incluídas nesta categoria, devido a uma imposição isolada de votação por chapa, elaborada para auxiliar o partido pró-militar PDS naquelas eleições. Competição multipartidária. Eleições relevantes: 1950, 1954, 1958, 1962, 1982.

3. Valor dois (nível 2 de manipulação eleitoral). Eleições parcialmente livres, realizadas em regime autoritário, mas em períodos transitórios de liberalização política (não confundir com democratização). Apesar da clara tendência à liberalização, ainda há uma engenharia eleitoral significativa beneficiando as forças governamentais. Aplica-se o artificial sistema bipartidário. Eleições relevantes: 1974, 1978.

POSSIBILIDADE

4. Valor três (nível 3 de manipulação eleitoral). Eleições realizadas num ambiente de tutela autoritária, com altos níveis de proscricção e engenharia eleitoral, em meio a perseguições políticas e num clima de dispersão e retraimento generalizados. Aplica-se o artificial sistema bipartidário. Eleições relevantes: 1966, 1970.

