

Os enigmas da participação eleitoral

A participação eleitoral é um assunto «quente». Sempre que ocorrem eleições, a questão emerge: quantas pessoas votaram? Por vezes a participação eleitoral é inesperadamente elevada. Alguns comentadores manifestaram espanto perante o número de pessoas que acorreram a exercer o seu direito de voto nas primeiras eleições verdadeiramente livres e universais da África do Sul, aguardando horas a fio em longas filas sob o escaldante sol africano. Porém, com mais frequência, os comentadores manifestam surpresa perante o facto de a participação ser mais baixa do que o esperado. De facto, há boas razões para a convicção geral de que a participação baixa ou em declínio é um fenómeno ubíquo nas eleições democráticas contemporâneas. Uma dessas razões é o valor de notícia do declínio da participação. Uma participação estável não constitui notícia. Uma participação em aumento moderado não constitui notícia. Uma participação baixa ou em declínio é notícia. Assim, os comentadores têm por hábito referir o nível de participação principalmente quando este é baixo ou está em declínio. Quantas pessoas sabem que a participação eleitoral foi relativamente elevada nas eleições presidenciais americanas de Novembro de 2000? Evidentemente, o nível de participação nessas eleições foi obscurecido por outros aspectos com maior valor de notícia — boletins-«borboleta» e coisas do género. Contudo, o facto de a imprensa ter praticamente ignorado o aumento da participação nessas eleições é uma das razões pelas quais temos esta percepção geral de que a participação eleitoral está em declínio em todo o mundo. O certo é que, sempre que a participação diminui de facto, esse declínio aparece nas notícias.

Uma das razões para tal parece ser o facto de ela permitir aos comentadores políticos discorrerem gravemente sobre o terrível estado da democracia no país em causa. A baixa participação eleitoral é muitas vezes considerada negativa para a democracia, seja intrinsecamente, ou porque põe em causa a legítimi-

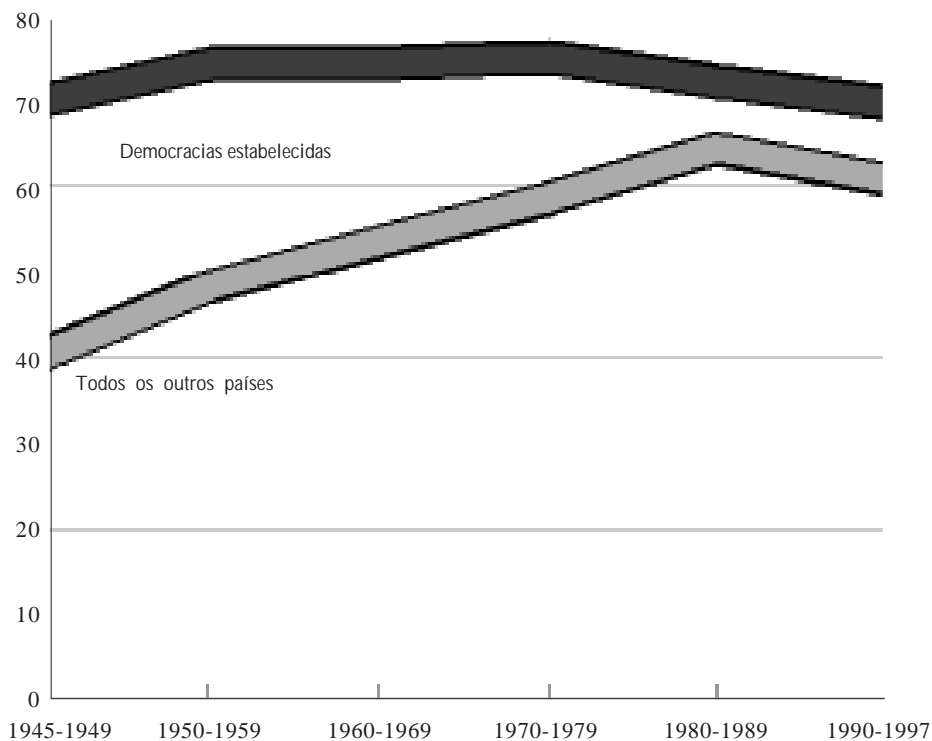
* Trinity College, Connecticut, e Universidade de Amsterdão.

dade do sistema, ou porque implica a ausência de representação de determinados grupos e políticas diferentes (Piven e Cloward, 1988; Teixeira, 1992).

Na realidade, o declínio da participação não é ubíquo. Nas democracias emergentes, os aumentos têm sido mais comuns do que os decréscimos ao longo dos últimos anos (Norris, 2002). Mesmo nas democracias estabelecidas, o declínio da participação não tem sido propriamente extraordinário. O projecto de participação eleitoral IDEA estima que em 36 democracias estabelecidas a participação eleitoral registou uma redução média de 4% entre a década de 70 e a década de 90 (se bem que, para este conjunto de dados, os anos 90 terminem em 1997). Não se trata, pois, de um declínio acentuado para um período de tempo de vinte anos. Mais importante ainda, um tal declínio de menos de meio ponto percentual de eleição para eleição é praticamente imperceptível, situando-se bem dentro da margem de erro de amostragem. Seria muito difícil estabelecer em definitivo por meios estatísticos as razões para um tão reduzido declínio.

Participação média em décadas para 39 países desde 1945

[FIGURA N.º 1]



De facto, à luz da figura n.º 1, não deveríamos perguntar por que razão a participação diminui, mas sim por que razão é tão estável. O argumento é reforçado se tivermos em conta o pequeno grau de variação da participação nos 21 países onde se celebraram eleições de modo contínuo entre 1945 e 1997. A maior parte destes países registou níveis de participação que não variaram mais de 10% relativamente à média do período (em dois terços das eleições realizadas a percentagem de variação foi inferior a 5% relativamente aos valores médios). Apenas em cinco países (Finlândia, França, Malta, Holanda e Suíça) a participação registou um nível de variação superior — e estamos a falar de países que assistiram, todos eles, a grandes mudanças na participação média (mais de 10%) ao longo do período considerado (em sentido crescente em Malta e decrescente nos restantes países)¹.

Participação média em décadas para 39 países desde 1945

[QUADRO N.º 1]

País	Média (participação)	Desvio-padrão (participação)	b* (mudança no tempo)	Erro-padrão de estimativa*
Austrália	94,591	1,842	–	–
Áustria	92,062	3,907	–	–
Bélgica	92,611	1,712	–	–
Canadá	74,588	4,199	–	–
Dinamarca	85,591	2,520	–	–
Finlândia	75,937	5,779	–11,0	(4,77)
França	76,687	5,919	–10,9	(4,90)
Alemanha	85,571	4,450	–	–
Irlanda	73,250	3,235	–	–
Israel	80,400	3,135	–	–
Itália	90,571	3,345	–	–
Japão	71,350	4,591	–	–
Luxemburgo	89,833	1,992	–	–
Malta	88,214	8,719	+23,5	(3,86)
Holanda	87,562	7,545	21,1	(4,15)
Nova Zelândia	88,579	4,059	–	–
Noruega	80,643	3,028	–	–
Suécia	86,118	4,742	–	–
Suíça	56,643	11,050	–34,7	(2,59)
Reino Unido	76,400	3,602	–	–
Estados Unidos	53,923	4,941	–	–

Dados extraídos do *web site* do projecto IDEA (<http://www.idea.iut>) e de outras fontes. O tempo é uma variável contínua de 0 em 1945 a 1 em 1999.

* Cálculos efectuados apenas em países onde a participação variou mais de 10%.

Ironicamente, responder ao porquê da estabilidade da participação confere maior importância ao pequeno grau de declínio que se vem registando

¹ Mesmo estes cinco países registam um nível de participação que nunca se afasta em mais de 10% de uma tendência linear que une os seus níveis máximo e mínimo de participação ao

nos níveis de participação eleitoral. Aparentemente, a participação é estável porque, para a maior parte das pessoas, a propensão para o exercício do voto é estabelecida no momento em que votam pela primeira vez. Votar é um hábito, e, de um modo geral, aqueles que encontram razões para votar nas suas primeiras eleições continuam a votar nas eleições subsequentes, inclusivamente nas menos importantes. Por outro lado, aqueles que não encontram razões para votar nas primeiras eleições continuam, geralmente, a abster-se nas eleições subsequentes, mesmo nas mais importantes. Esta ideia tem sido documentada com dados referentes aos Estados Unidos (Miller e Shanks, 1996; Putnam, 2000) e ao Canadá (Blais *et al.*, 2001); contudo, uma vez que está em consonância com o nosso entendimento de outros aspectos do comportamento eleitoral (e uma vez que a estabilidade de participação é comum a todos os países), podemos estar certos de que o mesmo se passa nos outros países.

Por outras palavras, a decisão de exercer o direito de voto é semelhante à decisão de apoiar um partido particular. Na maior parte dos casos, o apoio partidário estabelece-se numa fase precoce da vida adulta, e o mesmo se passa com a participação eleitoral. O eleitor só enfrenta verdadeiramente o dilema da decisão entre o voto e a abstenção no momento em que vai exercer o seu direito de voto pela primeira vez. Assim, as pequenas variações de participação que documentámos relativamente aos eleitorados tomados no seu todo correspondem a variações muito mais amplas no nível de participação daqueles que exercem pela primeira vez o seu direito de voto. Mais importante ainda, qualquer alteração sustentada de participação (devido aos novos eleitores, cuja taxa de votação difere da dos seus predecessores) terá um efeito cumulativo à medida que os novos eleitores vão passando a constituir uma proporção cada vez mais alargada do eleitorado. Se a taxa de votação das novas gerações é inferior à taxa das gerações anteriores, então assistiremos a um declínio da participação; e, mesmo que não venha a registar-se uma nova descida de participação entre os novos eleitores, esse declínio manter-se-á até que a nova taxa de votação se reflecta por todo o eleitorado — um desenvolvimento que poderá levar até cinquenta anos.

Com base nisto, uma queda de 4% num período de vinte anos converter-se-á numa queda de 8% ao longo dos vinte anos seguintes, e os níveis estabilizar-se-ão após uma outra queda de 2% durante os dez anos finais

longo do período e todos estes países apresentam muito boas razões para a ocorrência de importantes mudanças ao nível da participação. A Suíça instituiu em 1947 o seu mecanismo da «regra de ouro» (que isola o governo dos resultados das eleições parlamentares), em 1958 a França abandonou o sistema da representação proporcional, Malta tornou-se independente da Grã-Bretanha em 1964, a Holanda aboliu o voto obrigatório em 1967 e a Finlândia perdeu a sua posição na linha da frente com o fim da guerra fria em 1990.

necessários para a substituição de todo o eleitorado: uma queda global de 10%. Se tivermos em conta que a queda de 4% observada na figura n.º 1 constitui um valor médio que integra países nos quais a participação está a aumentar, bem como países nos quais está a diminuir, teremos de concluir que, em muitos países, a participação se encontra num processo bastante significativo de declínio de longo prazo.

À luz desta lógica, teremos de enfrentar as duas questões que com tanta frequência parecem excitar aqueles que tecem comentários sobre o declínio da participação. Essas questões são:

- 1) Por que razão a participação está em declínio em tantas democracias estabelecidas?
- 2) Será isso importante?

De modo a dar resposta a estas questões há que enfrentar três problemas principais. Trata-se de verdadeiros enigmas que têm atormentado, em maior ou menor grau, os investigadores de todos os campos da ciência política, se bem que em poucos outros tópicos de pesquisa nos vejamos obrigados a confrontá-los aos três simultaneamente.

OS ENIGMAS

O primeiro enigma tem que ver com a diferença entre uma acção colectiva e uma acção individual. A participação eleitoral é um fenómeno colectivo, o resultado de milhares de decisões entre o voto e a abstenção; contudo, as motivações pertencem ao domínio do indivíduo. A opção pelo voto ou pela abstenção é tomada pelo indivíduo e apenas por ele. Nenhum país decide que 82,5% do eleitorado se dirigirão às urnas em determinado dia e nenhum país possui os meios para garantir essa percentagem de participação, mesmo que decidisse fazê-lo. Seria como ordenar a mudança da maré, um esforço inglório semelhante ao do rei Canuto. Assim, as decisões individuais que, conjuntamente, constituem o nível real de participação são decisões sobre algo inteiramente diferente: valerá a pena perder um filme na televisão ou ir para a rua apanhar chuva?; será realmente importante que *X* seja eleito em vez de *Y*?; etc. Enquanto cientistas sociais, não temos interesse em muitas destas motivações e muitas delas, de facto, neutralizam-se mutuamente. Por conseguinte, é pouco provável que consigamos explicar o nível de participação perguntando às pessoas por que razão votaram ou não votaram. As suas respostas prender-se-ão com pormenores que não nos interessam. Esqueceram-se do chapéu-de-chuva, ou tinham de estar em casa a tratar dos filhos. Porém, as teorias que orientam a nossa pesquisa terão necessariamente de incidir sobre os indivíduos e as suas motivações. Defender a teoria de que

os países alcançam misticamente um determinado nível de participação seria alquimia, e não ciência.

O segundo enigma tem que ver com a distinção entre causalidade e associação. Seguindo o grande pensador escocês do século XVIII David Hume, na maior parte da investigação social tomamos a «conjunção constante» como a nossa principal prova de causalidade. O mais provável é que as coisas que surgem associadas se encontrem causalmente interligadas. Assim, se a participação diminui quando a sociedade se torna mais atomizada, partimos do princípio de que a crescente tendência para «jogarmos *bowling* sozinhos» (Putnam, 2000) constituiu pelo menos uma das causas do declínio da participação². Infelizmente, o estudo da participação é dificultado por aquilo a que frequentemente se chama o problema do «pequeno *N*, grande *v*»: as eleições ocorrem em número relativamente escasso num número de países relativamente pequeno e ao longo de um período da história relativamente curto; contudo, é possível pensar num grande número de razões para as mudanças na participação eleitoral. Pior ainda, muitas dessas razões sugerem variáveis que tendem para esta ou aquela direcção, produzindo desse modo fortes correlações, positivas ou negativas, com qualquer outra coisa que tenda a subir ou a descer. Perante isto, é extremamente difícil isolar as causas específicas de uma variável como a participação, que apresenta, ela mesma, uma tendência ao longo do tempo.

O terceiro enigma tem que ver com a distinção entre a mudança ao longo do tempo e a mudança através do espaço. Pessoas diferentes comportam-se de modo diferente (algumas votam e outras não), e o mesmo pode dizer-se a propósito de diferentes colectivos humanos, como países ou cidades (alguns apresentam níveis de participação mais elevados do que outros). Por outro lado, a mesma pessoa pode votar em determinada eleição e abster-se numa outra, ao passo que alguns países e cidades podem registar níveis de participação mais elevados numas eleições do que noutras. Os investigadores das ciências sociais partem normalmente do princípio de que as diferenças através do espaço (entre diferentes pessoas ou colectivos humanos) são equivalentes às diferenças ao longo do tempo (entre as mesmas pessoas ou colectivos em momentos diferentes). Agarramo-nos tão firmemente a este ideal de simetria que muitas vezes passamos de uma coisa à outra sem nos apercebermos disso. Assim, se descobrimos que o comportamento eleitoral varia de acordo com a presença ou ausência de determinadas características, verificando que todas as pessoas que apresentam uma característica particular (chamemos-lhe *x*) votam e todas aquelas que a não apresentam se abstêm,

² O próprio Putnam acredita ser igualmente provável que a direcção de causalidade aponte no sentido contrário, ou seja, que o declínio da participação seja uma das razões do declínio do capital social (2000, p. 35).

concluiremos normalmente que para garantir a participação eleitoral de toda a gente há que fornecer a característica x a todos os que a não possuem. As provas provêm de uma comparação entre diferentes espaços, mas a conclusão tem que ver com uma mudança ao longo do tempo. Por vezes não faz sentido, em termos lógicos, aplicar um tipo de diferença à outra dimensão. Se verificássemos que as mulheres votam, mas os homens não, seria possível resolver o problema da baixa participação transformando todos os homens em mulheres? Certamente que não. Contudo, muito do que sabemos sobre o mundo provém de comparações entre espaços, ao passo que muito do que pretendemos saber sobre o mundo está relacionado com mudanças ao longo do tempo. E isto é, como veremos, particularmente verdadeiro no caso da participação eleitoral.

VARIAÇÕES NA PARTICIPAÇÃO ELEITORAL AO LONGO DO TEMPO

Bernard Groffman (1992) defendeu a certa altura no seu artigo adequadamente intitulado «Is turnout the paradox that ate rational choice theory?» que os cientistas políticos deveriam emular os economistas, pondo de parte a investigação das razões que explicam o nível de uma variável e concentrando-se nas razões que a fazem variar ao longo do tempo. Trata-se de uma abordagem comum nos estudos de participação relativos a países individuais, mas não na literatura comparativa, que se tem concentrado principalmente nas diferenças de participação entre países. Aqueles que estudaram eleições múltiplas em diferentes países utilizaram geralmente os pontos temporais adicionais como réplicas de cada país (aquilo a que podemos chamar quase-países) com vista a aumentarem o N do seu estudo³. Mais apropriado seria virar de pernas para o ar o paradigma dominante da investigação comparativa do passado recente, passando a utilizar países múltiplos, de modo a obtermos mais quase-pontos temporais.

Isto porque, para compreender a participação eleitoral nas democracias estabelecidas, as variações através do espaço só são interessantes se representarem variações que poderiam ocorrer ao longo do tempo. Por exemplo, se suspeitássemos de que os países que celebram eleições ao domingo alcançam desse modo uma maior participação, adquiriríamos mais informação directa ao observar os países que mudam o dia das eleições do que ao observar os países que celebram eleições em dias diferentes⁴. Se tais mudanças não

³ Encontramos excepções importantes em Gray e Caul (2000) e em Franklin (2002).

⁴ Se os países revelassem reagir a diferentes variáveis, ou às mesmas variáveis de modos diferentes, então estaríamos certamente interessados nas diferenças entre esses países.

forem acompanhadas por mudanças nos níveis de participação, poderemos concluir que qualquer associação entre as eleições ao domingo e a participação deverá ser falsa ou contingente⁵. O mesmo se aplica a outras variáveis potencialmente independentes. Os dados de diferentes países são úteis quando nos faltam dados de sucessivos pontos temporais; no entanto, no estudo da participação eleitoral essa falta não se verifica. Ao considerarmos um grupo suficientemente amplo de países e eleições, obtemos um N suficientemente amplo para testar modelos que ignoram as diferenças entre países.

O método mais actual para tratar os casos de eleições múltiplas em cada país é juntar os dados de cada país e ajustar os erros-padrão (Beck e Katz, 1995) para dar conta da falta de independência dos casos para cada país. Todavia, os efeitos das variáveis independentes calculados por meio deste tipo de análises continuam a dar conta das diferenças entre países, ainda que não sejam essas as diferenças que realmente nos interessam. Se os efeitos através do espaço não são idênticos aos efeitos ao longo do tempo, então tomá-los em consideração produzirá um modelo mal especificado. Se realmente pretendemos compreender as mudanças nos níveis de participação, a única variação que nos interessa é a que se verifica ao longo do tempo, geralmente entendida em termos de desvios relativamente às médias nacionais. É, obviamente, possível que a perspectiva convencional esteja certa ao ver uma equivalência entre as diferenças através do espaço e as diferenças ao longo do tempo, mas trata-se de uma questão empírica à qual só poderemos responder verificando empiricamente se os efeitos ao longo do tempo são ou não diferentes dos efeitos através do espaço.

A PARTICIPAÇÃO A NÍVEL INDIVIDUAL

Se o voto é uma questão de decisões individuais, a participação é um fenómeno a nível agregado. Pertence ao domínio do eleitorado, e não do eleitor. E, embora seja verdade que os eleitorados são constituídos por aglomerados de eleitores, o processo de aglomeração não é uma mera soma dos traços relevantes dos indivíduos que os integram. Um eleitorado não é simplesmente um eleitor em letras grandes, tal como a economia não é um consumidor em letras grandes. Porém, a maior parte dos estudos sobre os factores que levam os indivíduos a exercerem o seu direito de voto têm sido conduzidos ao nível individual. Sabemos pelas investigações realizadas que

⁵ Uma relação contingente pode ocorrer quando certos pré-requisitos culturais determinam o efeito das variáveis [alguns chamam a isto dependência de trajectória (*path dependency*)]. Uma das razões para nos concentrarmos em democracias estabelecidas é a de reduzir a probabilidade dos efeitos de dependência de trajectória, mas, em qualquer caso, tais efeitos não podem ser responsáveis pela mudança dos níveis de participação num país.

os factores que contribuem para o aumento da probabilidade de voto são a idade (há menos probabilidade de as pessoas jovens participarem nos actos eleitorais), a educação (há mais probabilidades de os que têm maiores habilitações académicas participarem nas eleições) e o grau de inserção nas estruturas sociais (as pessoas que pertencem a um maior número de organizações são eleitores mais prováveis; os solitários são eleitores menos prováveis).

O efeito da educação sobre a participação é geralmente entendido em termos dos recursos que as pessoas adquirem através da sua experiência escolar — conhecimento, por um lado, e capacidade de ganhar dinheiro, por outro. O efeito da ligação a organizações é geralmente entendido em termos de mobilização. Os membros de grupos são mais receptivos àqueles que procuram motivar a sua participação eleitoral e apresentam mais probabilidades de responderem positivamente a esses esforços (Verba e Nie, 1972; Parry, Moiser e Day, 1990; Rosenstone e Hansen, 1993; Verba, Schlozman e Brady, 1995).

A variável «idade» é particularmente interessante. As pessoas atingem a idade de voto antes de poderem concluir a instrução escolar e antes de terem oportunidade (ou, em muitos casos, vontade) de se tornarem membros de diversas organizações. Assim, a participação mais baixa dos eleitores mais jovens reflecte, pelo menos em parte, a influência das outras duas variáveis, levando-nos a esperar efeitos de ciclo de vida nos quais o próprio processo de envelhecimento conduzirá a uma mais elevada participação entre estes eleitores.

Uma vez que a taxa de participação dos eleitores mais jovens é inferior à dos eleitores estabelecidos, qualquer factor que leve a um aumento do número de eleitores jovens produzirá uma diminuição da taxa de participação. A história recente foi marcada pela coincidência temporal de dois desenvolvimentos deste género. Em finais dos anos 60, a geração *baby-boom*, um fenómeno comum a todos os países ocidentais nos anos imediatamente a seguir à segunda guerra mundial, começou a atingir a idade de voto. Por volta da mesma altura, a própria idade de voto foi reduzida em muitos países, passando, na maioria dos casos, dos 21 para os 18 anos. A conjugação destes dois factores teve como resultado o aparecimento de um novo grupo de eleitores de dimensão duas vezes superior aos grupos anteriores na maioria dos países, o que, por sua vez, duplicou o contributo para a participação dos novos membros do eleitorado. Uma vez que, como já apontámos, os novos eleitores são os mais responsáveis pelas mudanças na taxa de participação, estas circunstâncias produziram em muitos países uma queda anormalmente elevada da taxa de participação durante o início dos anos 70. Na medida em que este novo grupo de eleitores adquiriria com o tempo o perfil dos seus predecessores em termos de instrução e integração social (e na medida em que era a ausência dessas características que distinguiu os novos grupos de eleitores), a queda da participação deveria ser temporária. O grande grupo de novos eleitores adquiriria

rapidamente as características dos seus antecessores e a participação voltaria a subir para os níveis anteriores (cf. Topf, 1995).

Contudo, fizemos já notar que os novos grupos de eleitores tendem a reter as suas características específicas e exclusivas à medida que envelhecem. A implicação é que a sua taxa de participação aumenta, mas tal aumento não anula a diferença entre as taxas de participação de ambos os grupos. Ou seja, a baixa participação dos novos eleitorados tem implicações de longo prazo e, à medida que os grupos mais velhos vão sendo substituídos, a participação distintamente mais baixa dos novos eleitores generalizar-se-á a todo o eleitorado, num processo que resultará na queda progressiva da participação global, mesmo que as taxas dos grupos seguintes sejam iguais às dos seus predecessores imediatos.

Na prática é muito difícil distinguir entre o ciclo de vida e este tipo de efeitos de grupo. Um aumento de jovens eleitores poderá dar a impressão de um efeito de grupo. Contudo, apenas seguindo este aumento através do seu ciclo de vida poderemos determinar se difere dos grupos precedentes em algum aspecto diferente do da sua dimensão. Foi precisamente isto que Robert Putnam fez nos Estados Unidos em relação à geração *baby boom* pós-segunda guerra mundial, seguindo-a cuidadosamente ao longo do seu ciclo de vida e estabelecendo, para lá de qualquer dúvida, que ela difere de facto, e de modo acentuado, das gerações que a precederam (2000, pp. 247-276). Além disso, as gerações que se seguiram, embora diferindo menos da geração *baby-boom* do que esta geração relativamente às anteriores, comportaram-se de modo a acentuarem, e não a atenuarem, as diferenças produzidas pela substituição do eleitorado. É por esta razão que o pequeno declínio da participação eleitoral que observamos na globalidade e em média entre as democracias estabelecidas (v. figura n.º 1) é merecedor de atenção e investigação.

A PARTICIPAÇÃO A NÍVEL AGREGADO

Quando tomamos a perspectiva agregada, temos de atender ao modo exacto como os efeitos são agregados — um aspecto que não tem recebido suficiente atenção.

A investigação existente apresenta três diferentes conjuntos de variáveis como causadores das variações de participação nas democracias estabelecidas⁶. Dois deles (relacionados com os recursos, incluindo os recursos psicológicos, e a mobilização) derivam da investigação a nível individual mediante a utilização de dados de sondagem (Verba e Nie, 1972; Wolfinger e Rosenstone,

⁶ Existe também uma vasta literatura sobre a mobilização social aplicável às democracias emergentes (para uma revisão da mesma, v. Norris, 2002).

1980; Parry, Moiser e Day, 1990; Rosenstone e Hansen, 1993; Verba, Scholzman e Brady, 1995). O terceiro conjunto (as motivações relacionadas com os custos e benefícios do voto) provém de uma tradição de investigação anterior que usa estatísticas de voto agregadas (Merriam e Gosnell, 1924; Tingsten, 1937). Quanto a esta bibliografia, acredito que as ideias dos primeiros investigadores (tal como desenvolvidas por Powell, 1980 e 1986, Jackman, 1987, Crepaz, 1990, e Franklin, 1996 e 2002) se aplicam, de facto (como pretendido), ao comportamento a nível agregado. Contudo, as ideias provenientes da investigação a nível individual nunca foram adequadamente validadas enquanto base para expectativas de nível colectivo nas democracias avançadas por aqueles que as utilizaram a esse nível (Jackman e Miller, 1995; Blais, 2000; Gray e Caul, 2000). É de esperar que a participação responda a mudanças no carácter das eleições, mas não existem razões válidas para supor que as democracias estabelecidas assistirão a descidas perceptíveis da participação quando integram um menor número de indivíduos bem dotados de recursos ou com fortes ligações às estruturas sociais⁷.

É certo que, no conceito da racionalidade individual, a base teórica para averiguar a importância das motivações instrumentais é perturbada pelo paradoxo da participação apontado por Downs (1957) e nunca resolvido de modo satisfatório. Mas o próprio reconhecimento de um paradoxo de participação sublinha o facto de que as pessoas votam realmente em grandes números, desafiando uma das mais evidentes implicações da teoria, ao passo que outras implicações que derivam do pressuposto da racionalidade do votante se revelam sólidas. Não há dúvida de que os teóricos resolverão um dia este paradoxo. Enquanto tal não acontece, bastará fazer notar que a participação varia como que em resposta ao comportamento racional — é talvez uma forma de racionalidade colectiva não muito compatível com esse conceito individualista de Downs do cálculo de escolha racional (cf. Green e Shapiro, 1994)⁸.

A ideia de que os eleitores se comportam racionalmente dá origem ao conceito de que a participação responderá aos custos e benefícios do voto. Os custos do voto são em grande medida estabelecidos pelo contexto institucional no qual decorrem as eleições e que é essencialmente determinado a curto prazo. Por outro lado, os benefícios podem variar consideravelmente de uma eleição para outra, dependendo do grau de probabilidade de uma mudança política. Em alguns países (dos quais se destacam os Estados

⁷ Se bem que a participação possa revelar uma maior variabilidade em tais situações.

⁸ Talvez as pessoas votem expressivamente (Scheussler, 2000), em parte, para exprimirem solidariedade com outros que partilham as mesmas preocupações e, em parte, na esperança de reciprocidade por parte de indivíduos com ideias similares — reciprocidade essa que conferiria aos eleitores enquanto grupo uma importância que não poderiam ter individualmente.

Unidos e a Suíça), certas provisões institucionais impossibilitam que as eleições legislativas afectem directamente o executivo (e, desse modo, a orientação política); nos Estados Unidos e na Suíça, a participação nas eleições legislativas é sempre baixa. Nos restantes países, muito depende das circunstâncias da competição partidária, que podem variar grandemente de eleição para eleição. De particular importância será o grau de competitividade da corrida e a probabilidade de esta poder resultar num (diferente) governo maioritário de partido único. As corridas eleitorais muito renhidas que podem resultar em mudanças ao nível da política governamental motivarão tanto os apoiantes como os opositores do governo a exercerem o seu direito de voto e estimularão esforços de mobilização dos indecisos. Estes factores prendem-se directamente com o acto eleitoral, e a participação eleitoral é a soma de múltiplos actos eleitorais.

A aplicabilidade da perspectiva dos recursos e da mobilização à participação política a nível colectivo é bastante mais problemática. Estas perspectivas centram-se em mudanças na estrutura social da sociedade — a proporção da população que pertence a diferentes grupos etários, apresentando diferentes graus de instrução e inserção social — e estes factores não pertencem directamente ao acto eleitoral. Assim, as suas implicações na participação eleitoral não são simples nem directas.

Em primeiro lugar, existe um problema mecânico que emerge do facto de se esperar que as mudanças substanciais na estrutura da população exerçam apenas pequenos efeitos sobre a participação nas democracias estabelecidas⁹. Tomemos como exemplo a educação, a variável estrutural social com mais forte influência sobre a participação ao nível individual. Se a população em idade de ingresso na universidade de um determinado país aumentasse para o dobro (digamos, de 20% para 40%) ao longo de um período de vinte anos, isto representaria um investimento no ensino superior no limite da capacidade de qualquer país, mesmo dos mais ricos. Mas que efeito teria sobre a participação? A estimativa mais generosa quanto aos efeitos do ensino superior nas democracias estabelecidas diz respeito aos Estados Unidos e estabelece que há mais 16% de probabilidades de os indivíduos com formação universitária votarem do que os indivíduos sem formação universitária (Rosenstone e Hansen, 1993). Em 22 países, o efeito detectado por Franklin (1996 e 2002) era, em média, mais próximo dos 12%. Para facilitar os cálculos suponha-

⁹ As expectativas seriam diferentes se estivéssemos a lidar com democracias emergentes, já que aí as diferenças sociais são mais acentuadas. Saber ler, por exemplo, tem um efeito mais forte sobre a participação do que a formação universitária. Norris (2002) encontra efeitos máximos nas ligações entre as características sociais e a participação, e muitas dessas relações perdem peso nas democracias avançadas. Assim, há que analisar separadamente os dois grupos de países. Neste artigo concentro-me principalmente nas democracias estabelecidas.

mos que esse efeito seria de 15%. Um aumento de 15 pontos na participação em 20% da população corresponde a um aumento global de 3%. Mas note-se que tal aumento leva vinte anos a concretizar-se. Mais importante ainda, o efeito total da mudança não se fará sentir até que a nova proporção de indivíduos com formação universitária se reflecta em toda a população e isso levará cerca de quinze ou mais anos até que se concretize a substituição total do eleitorado. Um aumento de 3% na participação ao longo de um período de setenta anos seria certamente eclipsado por outras mudanças, tornando-se, provavelmente, impossível de detectar, mesmo num modelo de mudança de participação adequadamente especificado¹⁰. Assim, o mais certo é que qualquer efeito suficientemente amplo para ser detectado seja falso.

Estas medições são ainda dificultadas por uma série de problemas lógicos. Dado que alguns países apresentam uma participação virtualmente universal sem que a educação universitária seja universal, porquê esperar que as mudanças no sistema educativo tenham qualquer efeito ao nível colectivo? No caso das medições associadas à mobilização, o problema lógico prende-se com o facto de que nas eleições menos importantes os líderes de grupo não fazem tentativas sérias de mobilização dos seus seguidores. Mesmo que se verificasse um aumento do número de membros de grupo, por que haveria esta mudança de alterar o comportamento dos líderes de grupo?

Os defensores dos modelos de recursos e mobilização da mudança de participação não procuraram resolver os problemas lógicos e mecânicos acima indicados. Em vez disso, baseiam os seus argumentos numa analogia com o nível individual — analogia essa que poderá não ser sustentável¹¹.

Há uma variável, geralmente entendida como variável de mobilização, cuja ligação à participação não requer novas teorizações. Tem sido defendido (Blais, 2000; Gray e Caul, 2000) que os aumentos na dimensão do eleitorado

¹⁰ Algumas mudanças demográficas podem ocorrer mais rapidamente. Por exemplo, uma redução de 50% na densidade sindical, como a que ocorreu nos Estados Unidos nos quarenta anos após 1960, teria efeitos imediatos (se é que um período de quarenta anos pode ser considerado «imediato»). Contudo, mesmo nos anos 60, os membros dos sindicatos constituíam menos de 20% da população em idade de votar e apresentavam apenas cerca de mais 4% de probabilidades de exercerem o voto (de acordo com uma análise recente de Gray e Caul, 2000). Isto implica menos de 1% de mudança na participação eleitoral para a população de eleitores no seu todo ao longo de um período de quarenta anos. Nos restantes países, a densidade sindical diminuiu menos — numa média de menos de 2% em 18 democracias avançadas, de acordo com Gray e Caul.

¹¹ É como se um economista defendesse que, já que poucos daqueles com formação universitária estão desempregados, é possível resolver o problema do desemprego proporcionando formação universitária a toda a gente. A experiência de países como a Índia e o Egipto, com elevadas percentagens de licenciados desempregados, diz-nos que a relação a nível individual não tem equivalente ao nível agregado. Por que haveriam as coisas de ser diferentes no caso da participação?

afectam a participação ao introduzirem no sistema novos indivíduos menos receptivos à mobilização, seja porque são jovens, seja porque acabaram de entrar na sociedade. Este argumento não apresenta os mesmos problemas dos restantes argumentos associados à mobilização, já que esta variável está directamente ligada à medição da participação: constitui o denominador no cálculo dessa variável. As mudanças de dimensão do eleitorado *têm* efeitos imediatos sobre a participação, a não ser que a taxa de participação dos novos eleitores seja igual à dos eleitores existentes¹².

Esta variável, embora normalmente entendida como uma variável de mobilização, tem um papel muito decisivo na mediação do impacto do carácter de uma eleição, já que regista qualquer grande aumento de novos eleitores, e já vimos que os novos eleitores são particularmente propensos a provocarem mudanças na participação. De facto, na análise de nível agregado, é de esperar que os efeitos mais amplos sobre o declínio da participação provenham de aumentos na dimensão dos eleitorados. A partir dos anos 60, os eleitorados das democracias avançadas aumentaram enormemente — em um terço, em média — e tais aumentos são exclusivamente compostos por novos eleitores, que, segundo se afirma, são os grandes responsáveis pelas mudanças de participação. Assim, é muito provável que o efeito colectivo da substituição de grupos se revele um efeito da dimensão do eleitorado.

No fim de contas, os fortes efeitos da dimensão do eleitorado (já detectados noutros estudos — Blais, 2000; Gray e Caul, 2000) não seriam uma manifestação colectiva assim tão estranha de um efeito de nível individual — os efeitos colectivos são bastante mais misteriosos do que isso. De particular relevância é a consequência esperada para a participação a nível colectivo da crescente incapacidade da estrutura social para fomentar o partidarismo (Franklin *et al.*, 1992). Powell (1986) usou a variação provocada pela estrutura social para ajudar a prever as taxas de participação em diversos países, tendo encontrado efeitos significativos. Se considerarmos a mesma variável numa perspectiva temporal, parecem existir probabilidades de que a mesma possa ajudar a explicar o declínio da participação, já que as descobertas de Franklin sugerem fortemente que os efeitos da estrutura social diminuíram em todo o mundo ao longo da segunda metade do século xx (1992, p. 394).

Se esta variável perdeu importância ao nível individual, que consequências podemos esperar ao nível colectivo? Uma possibilidade é que a medida utilizada por Powell possa funcionar adequadamente numa perspectiva temporal, conferindo ao declínio das políticas de clivagem uma parte da respon-

¹² A variável terá um efeito particularmente forte quando a participação é calculada com base na população em idade de voto, já que a imigração faz aumentar o denominador sem aumentar comensuravelmente o numerador (v. Macdonald e Popkin, 2000).

sabilidade pelo declínio da participação eleitoral. Contudo, estaríamos perante uma situação semelhante à da educação, em que as mudanças que afectam pequenos grupos de eleitores poderão ser demasiado pequenas para influenciarem significativamente o eleitorado em geral.

Teremos uma possibilidade muito mais interessante se tivermos em conta que a estrutura social foi utilizada por Franklin *et al.* (1992) apenas como um elemento na previsão da opção de voto — uma previsão na qual outros elementos assumiram maior importância à medida que os efeitos da estrutura social declinaram. Em Franklin (1992) esses elementos relacionavam-se principalmente com questões políticas em debate, mas essas conclusões levam-nos a supor que o papel do contexto de uma eleição é mais importante depois de eliminado o colete-de-forças que anteriormente determinara a opção partidária. Esse colete-de-forças teve o efeito de garantir o apoio acrítico a partidos políticos ligados à situação social de cada eleitor — um apoio expresso nas urnas eleição após eleição, independentemente do carácter dessas eleições. Assim, o declínio desta força estruturante terá eliminado o colete-de-forças não apenas da opção partidária, como também da participação eleitoral.

A eliminação de um colete-de-forças não sugere necessariamente uma redução dos níveis de participação. Sugere, sim, que outros factores adquiriram uma importância crescente. Assim, só se esses factores apontarem para uma menor participação surgirá o declínio da estruturação social associado a uma participação mais baixa.

Esta argumentação sugere a possível importância de interacções entre a passagem do tempo e determinadas variáveis como a competitividade da corrida eleitoral e a dimensão do principal partido. Se verificarmos que tais interacções são indicadores poderosos da participação ao nível colectivo, então a baixa participação que observamos em tantos países poderá resultar de características bastante específicas de eleições particulares. Por exemplo, se os sistemas partidários estão em processo de fragmentação em muitos países — como defende Wattenberg (2000) —, então a dimensão do principal partido entrará em declínio nesses países. E, uma vez que isto acontece num momento em que os constrangimentos da estrutura social sobre as variações de participação são baixos, o efeito poderá revelar-se muito expressivo e o declínio da participação que observamos em muitos países poderá resultar da confluência destes dois desenvolvimentos.

UM PROGRAMA PARA A INVESTIGAÇÃO FUTURA

Existe uma potencial contradição implícita nas várias considerações anteriores. Se o declínio da participação é realmente a consequência indirecta

do declínio das clivagens, então as distinções rígidas entre grupos que prevaleceram nos eleitorados do passado diluir-se-ão no mundo moderno. O declínio da política baseada em clivagens (Franklin, 1992) terá causado também um declínio nas distinções entre grupos. Mas, neste caso, quaisquer efeitos sobre a participação que resultem de mudanças na importância das eleições são facilmente reversíveis. Os grupos mais recentes — os principais responsáveis pelo declínio da participação — não serão tão estáveis nas suas atitudes como os grupos anteriores. Assim, se o declínio da participação resultar de mudanças ao nível da competitividade das eleições (talvez devido à fragmentação dos sistemas partidários), o processo poderá inverter-se se o mesmo acontecer com a fragmentação dos sistemas partidários. Se tal acontecesse, os efeitos sobre os tão susceptíveis novos eleitores seriam subitamente muito diferentes, podendo levá-los a uma taxa de participação mais elevada do que a dos grupos precedentes. Sem o benefício de uma geração *baby-boom*, a participação não voltará a aumentar tão rapidamente como diminuiu nos tempos recentes, mas poderá aumentar logo que uma nova geração eleitoralmente mais activa ocupe a posição dominante nos eleitorados das democracias avançadas.

Por outro lado, se o declínio da participação é o resultado da maioria de uma geração menos envolvida politicamente, é difícil de imaginar o que poderá reverter esse declínio.

Por conseguinte, o que as futuras investigações empíricas terão de apurar é se o declínio da participação tem que ver com uma mudança na natureza das novas gerações de eleitores (e abstencionistas) nas democracias avançadas ou se está relacionado com uma mudança na natureza das eleições nesses países. Regressando às duas questões com que iniciei o presente estudo, se o declínio da participação tem que ver com a natureza dos novos eleitores, então o declínio da participação é importante. É importante porque algo relacionado com os cidadãos das democracias estabelecidas está a afectar o processo político nesses países. Por outro lado, se o declínio da participação tem que ver com a natureza das eleições, o problema deverá talvez preocupar-nos menos. Significa simplesmente que algo ligado ao processo político está a afectar os cidadãos das democracias estabelecidas.

O nosso grau de preocupação com um tipo de declínio relacionado com o processo político dependerá daquilo que está verdadeiramente em questão. Contudo, seja de que tipo for, o declínio revelar-se-á algo que já conhecemos — e talvez algo que já nos preocupa, como o financiamento das campanhas eleitorais ou a fragmentação dos sistemas partidários. Se esses aspectos preocupantes ligados às eleições revelarem ser as principais causas do declínio da participação, então as medidas que constam já da agenda política para solucionar tais problemas resolverão também o problema do declínio da participação.

Por outro lado, esses aspectos relacionados com as eleições poderão revelar-se mudanças que não nos preocupam — mudanças institucionais, como

o abandono do voto obrigatório na Holanda e na Itália e da representação proporcional em França, ou mudanças políticas, como o fim da guerra fria em países que se situavam anteriormente na linha da frente, como a Finlândia. Nesse caso, o declínio da participação nas democracias estabelecidas será entendido como uma questão de somenos importância, mesmo que continue a verificar-se durante alguns anos, em resultado da progressiva substituição das gerações mais velhas e mais motivadas politicamente.

Só uma recolha alargada de dados empíricos e uma análise cuidadosa desses dados nos permitirão determinar qual destes cenários se aproxima mais da verdade; por conseguinte, tais cenários deverão constituir a base de um futuro programa de investigação.

BIBLIOGRAFIA

- BLAIS, André (2000), *To Vote or Not to Vote*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.
- BLAIS, André, GIDENGIL, Elizabeth, NEVITTE, Neil, e NADEAU, Richard (2001), «The evolving nature of non-voting», artigo apresentado no encontro anual da American Political Science Association.
- BECK, Nathaniel e JONATHAN, e KATZ, R. (1995), «What to do (and what not to do) with Time-series — cross-section data in comparative perspective», in *American Political Science Review* (89), 4, pp. 634-647.
- FLICKINGER, R., e STUDLAR, D. (1992), «Exploring declining turnout in western European elections», in *West European Politics*, 15, pp. 1-16.
- FRANKLIN, Mark (1992), «The decline of cleavage politics», in Franklin, Mackie Valen *et al.* (1992).
- FRANKLIN, Mark (1996), «Electoral participation», in Laurence Leduc, Richard Niemi e Pippa Norris (eds.), *Comparing Democracies: Elections and Voting in Global Perspective*, Thousand Oaks, CA, Sage, pp. 214-233.
- FRANKLIN, Mark (2002), «The dynamics of electoral participation», in Laurence Leduc, Richard Niemi e Pippa Norris (eds.), *Comparing Democracies: Elections and Voting in Global Perspective*, Thousand Oaks, CA, Sage.
- FRANKLIN, Mark, MACKIE, Tom, VALEN, Henry, *et al.* (1992), *Electoral Change: Responses to Evolving Social and Attitudinal Structures in Western Nations*, Cambridge, Cambridge University Press
- GROFFMAN, Bernard (1993), «Is turnout the paradox that ate rational choice theory», in Bernard Groffman (ed.), *Information, Participation and Choice: An Economic Theory of Democracy in Perspective*, Ann Arbor, University of Michigan Press, pp. 93-103.
- GRAY, Mark, e CAUL, Miki (2000), «Declining voter turnout in advanced industrial democracies, 1950-1997», in *Comparative Political Studies*, 33, pp. 1091-1122.
- GREEN, Donald, e SHAPIRO, Ian (1994), *Pathologies of Rational Choice Theory*, New Haven, CT, Yale University Press.
- ICFTU (1947-2000), *Report of the World Congress*, Bruxelas, International Confederation of Free Trade Unions.
- IRWIN, Galen (1999), «The Dutch parliamentary election of 1998», in *Electoral Studies*, 18, pp. 271-275.
- JACKMAN, Robert (1987), «Political institutions and voter turnout in the industrial democracies», in *American Political Science Review*, 81, pp. 405-423.
- JACKMAN, Robert, e MILLER, Ross (1995), «Voter turnout in the industrial democracies during the 1990s», in *Comparative Political Studies*, 27, pp. 467-492.

- MERRIAM, Charles, e GOSNELL, Howard (1924), *Non-Voting.*, Chicago, University of Chicago Press.
- MILLER, Warren, e SHANKS, Merrill (1996), *The New American Voter*, Cambridge, MA, Harvard University Press.
- NORRIS, Pippa (ed.) (1999), *Critical Citizens: Global Support for Democratic Governance*, Cambridge University Press.
- NORRIS, Pippa (2002), *Democratic Phoenix*, Cambridge University Press (no prelo).
- PARRY, Geriant, MOISER, George, e DAY, Niel (1990), *Political Democracy and Participation in Britain*, Nova Iorque, Cambridge University Press.
- PIVEN, Frances, e CLOWARD, Richard (1977), *Poor People's Movements*, Nova Iorque, Vintage Books.
- POWELL, G. Bingham, Jr. (1986), «American voter turnout in comparative perspective», in *American Political Science Review*, 80, pp. 17-43.
- PUTNAM, Robert D. (2000), *Bowling Alone*, Nova Iorque, Simon and Schuster.
- SCHEUSSLER, Alexander, *A Logic of Expressive Choice*, Princeton, NJ, Princeton University Press.
- TELXEIRA, Ruy (1992), *The Disappearing American Voter*, Washington, D. C., Brookings.
- TINGSTEN, Herbert (1937), *Political Behavior*, Londres, King and Son.
- TOPF, Richard (1995), «Electoral participation», pp. 27-51, in H.-D. Klingemann e Dieter Fuchs (eds.), *Citizens and the State*, Oxford, Oxford University Press.
- VERBA, Sidney, e NIE, Norman (1972), *Participation in America*, Nova Iorque, Harper and Row.
- VERBA, Sidney, SCHLOZMAN, Kay, e BRADY, Henry (1995), *Voice and Equality: Civic Voluntarism in American Politics*, Cambridge, MA, Harvard University Press.
- WATTENBERG, Martin (2000), «The decline of party mobilisation», in Russell Dalton e Martin Wattenberg (eds.), *Parties without Partisans*, Nova Iorque, Oxford University Press.
- WOLFINGER, Raymond, e ROSENSTONE, Steven (1980), *Who Votes?*, New Haven, CT, Yale University Press.

Traduzido por Rui Cabral