

A PARTICIPAÇÃO ELEITORAL:

EVIDÊNCIAS SOBRE O CASO BRASILEIRO*

Jairo Nicolau

Este texto descreve o processo de participação eleitoral no Brasil em duas dimensões. A primeira é o comparecimento eleitoral. O intuito é apresentar dados sobre o envolvimento dos cidadãos no processo eleitoral desde o período imperial. A segunda dimensão analisada é a do voto dos eleitores que comparecem para mas não votam em candidatos e partidos, pois preferem anular ou deixar o voto em branco; fenômeno que atingiu proporções acentuadas no país. Para alguns estudiosos da vida eleitoral brasileira, os votos inválidos estariam vinculados à obrigatoriedade do comparecimento, e devem ser interpretados, sobretudo, como voto de protesto.

A primeira seção do trabalho é histórico-descritiva e apresenta dados sobre a participação nas eleições brasileiras realizadas desde o Império. A segunda parte, além de descritiva, apresenta alguns resultados estatísticos (análise de regressão) com os dados das eleições de 1998. O intuito é analisar os possíveis determinantes dos votos inválidos.

Evolução da Participação Eleitoral no Brasil

As eleições para um cargo nacional (Câmara dos Deputados e Senado) começaram no Império, mas a estatística eleitoral do período é bastante precária. Não existem dados sobre os resultados das eleições anteriores a 1870 no âmbito nacional. A Tabela 1 apresenta o número de votantes por província em 1873 (dados derivados do primeiro censo eleitoral realizado em 1872) e a proporção destes sobre a população total. A variação é intensa: em Sergipe o eleitorado representava 17,3% da população, enquanto em São Paulo chegava a 6,4%. É interessante observar que os estados do Norte e Nordeste detinham proporcionalmente mais eleitores do que os estados do Sul e Sudeste. Só pesquisas mais aprofundadas podem explorar o significado desses números. A sugestão de Raymundo Faoro é que eles indicariam fraudes no processo de qualificação. Em suas palavras: uma “inflação grotesca de votantes”¹.

Tabela 1
Eleitorado Total e Percentual de Eleitores Sobre a População Total
Brasil, 1873 e 1882

	1873		1882			
	Votantes (1º Grau)	Votantes/ População	Eleitores (2º Grau)	Eleitores População	Eleitores	Eleitores/ População
Sergipe	31.390	17,3	691	0,4	2.956	1,2
Alagoas	60.563	17,0	1.356	0,4	3.914	0,9
Piauí	31.618	15,4	346	0,2	3.552	1,5
Goiás	23.880	14,6	376	0,2	2.879	1,5
Maranhão	52.601	14,5	751	0,2	4.700	1,2
Pará	38.658	13,9	573	0,2	5.988	2,0
Paraíba	52.338	13,8	787	0,2	3.901	0,9
Amazonas	7.993	13,2	111	0,2	1.109	1,2
Bahia	181.839	12,9	3.777	0,3	15.680	0,9
Pernambuco	108.387	12,7	2.025	0,2	11.840	1,3
Rio G Norte	29.667	12,6	476	0,2	2.801	1,1
Paraná	15.895	12,1	200	0,2	2.357	1,3

* Este artigo avança em alguns tópicos apresentados originalmente no artigo, “Participação Eleitoral no Brasil”, publicado em: Luis Werneck Vianna, *A Democracia e os Três Poderes no Brasil*, UFMG/IUPERJ, 2002.

¹ Faoro, 2000:424.

Ceará	85.680	11,8	1.279	0,2	7.684	1,0
Mato Grosso	6.277	10,1	138	0,2	1.227	1,6
Rio G. do Sul	44.545	9,8	566	0,1	12.205	1,9
Santa Catarina	14.261	8,6	215	0,1	2.693	1,2
Rio de Janeiro	86.748	8,1	2.008	0,2	16.818	4,3
Minas Gerais	167.088	8,0	3.007	0,1	24.141	0,9
Espírito Santo	5.995	7,1	149	0,2	1.704	1,6
São Paulo	54.696	6,4	1.189	0,1	14.707	1,3
Total	1.100.008	10,9	20.020	0,2	142.856	1,2

Fonte: Para os dados de 1873: *Monitor Campista*, 16/10/1873. Para os dados de 1882: *Monitor Campista* em 30/03/1882.

Alguns autores levantaram o percentual de qualificados para votar em paróquias, municípios e estados específicos. Dados de João Camilo de Oliveira Torres revelam que em 1854 os votantes de Minas Gerais chegavam a 8,4% da população total². Segundo cálculos de Herbert Klein, 6,5% da população do município de São Paulo era qualificada para votar em 1880³. Para o município do Rio de Janeiro (1875), Mircea Buescu encontrou valor próximo: 5% da população qualificada para votar⁴. O número de votantes qualificados no município de Campos (província do Rio de Janeiro), em 1880, chegava a 9,7% da população total. Apesar da precariedade da estatística eleitoral, todos os dados disponíveis convergem para a mesma faixa: os votantes até 1880 representavam cerca de 5% a 10% da população total⁵. Embora não existam estudos de caso na Região Norte e Nordeste, esses dados parecem confirmar as desconfianças de Faoro sobre possíveis fraudes no cadastramento de votantes.

A partir da Lei Saraiva (1881) – que extinguiu as eleições em dois níveis – todos os cargos passaram a ser escolhidos diretamente. Critérios mais rigorosos para aferição da renda e exigência de saber ler e escrever passaram a vigorar e tiveram um forte impacto sobre o número de cidadãos qualificados. Quando o número de votantes (1873) é comparado com o de eleitores (1882) um declínio acentuado pode ser observado: 1,100 mil para 142 mil eleitores (87%). Mas quando se compara o número de eleitores de segundo grau, há um crescimento de 20 mil para 142 mil (614%). Portanto, a partir da promulgação da Lei Saraiva, milhares de cidadãos perderam o direito de votar, mas

² Torres, 1952:323.

³ Klein, 1995:529.

⁴ Buescu, 198:182.

⁵ Ver: Relatório do Presidente da Província do Rio de Janeiro, Dr. Martinho Alvarez da Silva Campos, Sala Mattoso Maia de História Fluminense.

quintuplicou o contingente dos que podiam escolher senadores, deputados gerais e provinciais.

Todos os dados vistos até aqui dizem respeito à listagem de votantes. Sobre o comparecimento eleitoral existem dados apenas das últimas eleições para a Câmara dos Deputados realizadas no Império, já na vigência do voto direto. Calculada como proporção da população total, o comparecimento é baixo: 1% (1881), 1% (1885) e 0,9% (1886).

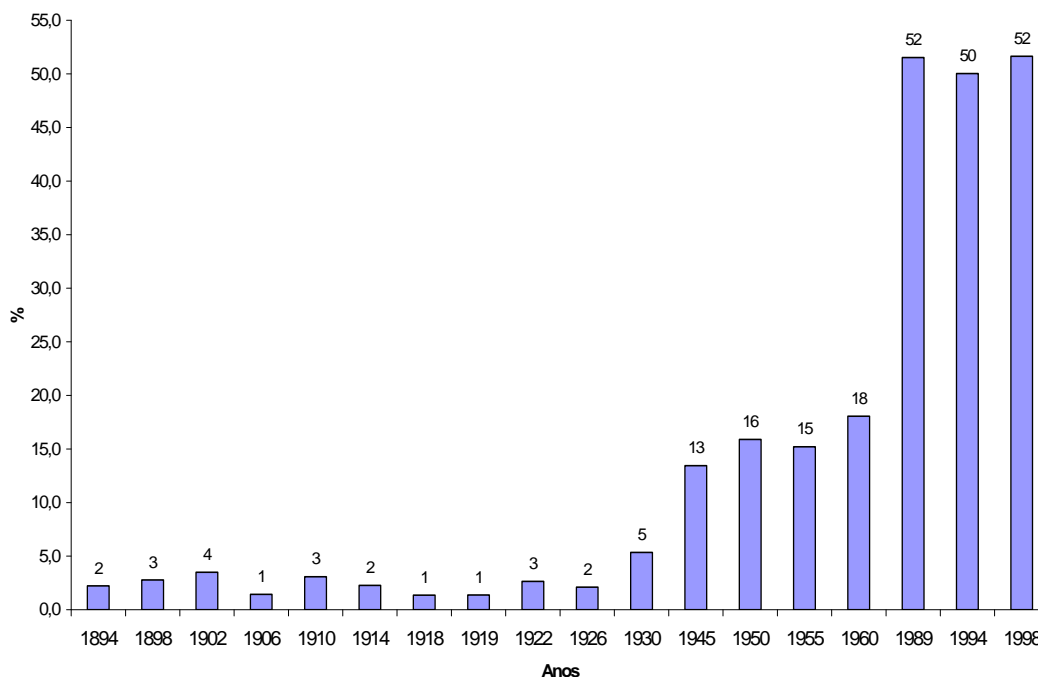
O fim da exigência de comprovação da renda (1889) não teve impacto significativo sobre o aumento do eleitorado. Praticamente não existem dados com os resultados das eleições legislativas ocorridas durante a Primeira República. A única exceção é a eleição de 1912 para a Câmara dos Deputados e Senado Federal. Nesta eleição, o número de eleitores que compareceu é de apenas 2,6% da população total. Ou seja, 26 anos após a última eleição imperial houve um crescimento do eleitorado de apenas 1,7 pontos percentuais.

Os únicos dados nacionais disponíveis para o período 1889-1930 são os das eleições para a Presidência da República. Embora, tais resultados devam ser vistos com cuidado devido a existência de fraude eleitoral em larga escala eles demonstram que um número muito reduzido de eleitores participava das eleições⁶. O Gráfico 1 apresenta o percentual de eleitores que votaram sobre a população total, nas dezoito eleições diretas para a Presidente da República. Na República Velha (1889-1930) a taxa de participação foi, em média, de apenas 2,3%. Somente no final do período, nas eleições de 1930, o comparecimento chegou a marca de 5% da população.

Gráfico 1

Comparecimento como Proporção da População Total. Eleições Presidenciais. Brasil, 1894-1998.

⁶ Sobre as fraude na República Velha, ver: Leal (1986) e Telarolli (1982).



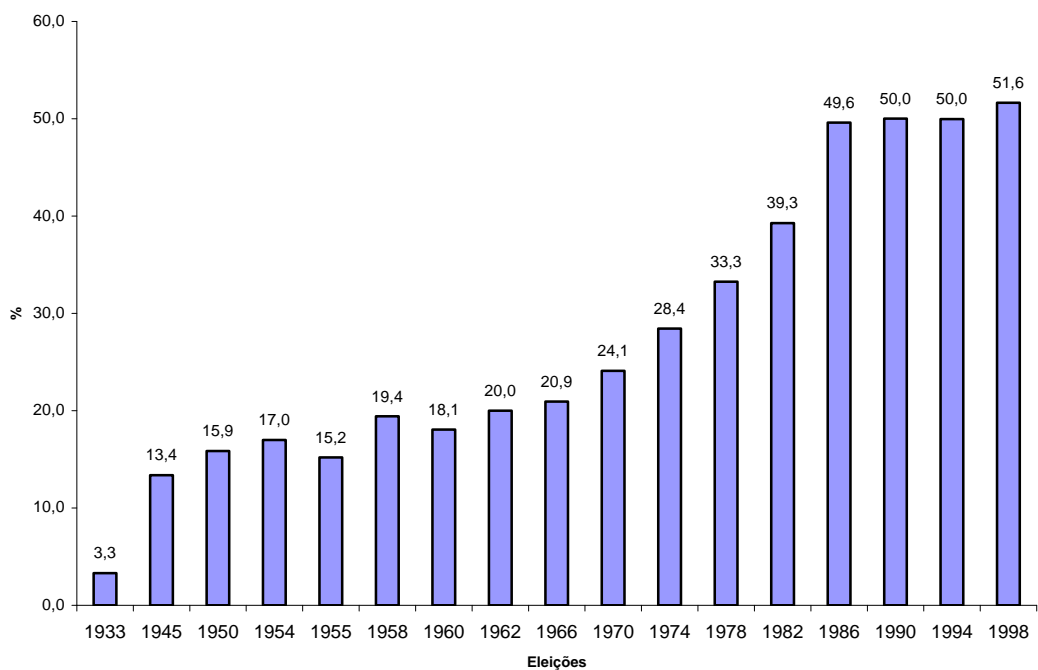
Fonte dos dados Brutos: 1894-1930: Lamounier, Muszynski e Amorim (2001); 1933: Anuário Estatístico, 1939; 1945-1998: TSE

O Código Eleitoral de 1932 introduziu três medidas que, teoricamente, deveriam aumentar significativamente o número de eleitores inscritos no país: a) extensão do direito de voto às mulheres; b) a obrigatoriedade do voto para homens e funcionárias públicas⁷; c) o alistamento eleitoral *ex officio*. O código permitia duas formas de qualificação: por iniciativa individual ou *ex officio*. Por essa última, diversos profissionais podiam ser registrados pelos chefes e responsáveis⁸. Mas como pode ser visto no Gráfico 2, na eleição de 1933, primeira realizada no país após a promulgação do Código Eleitoral, o comparecimento continuou reduzido: apenas 3,3% da população.

Gráfico 2
Participação como Proporção da População Total. Eleição para a Câmara dos Deputados. Brasil, 1933-1998

⁷ Na República Velha o voto não era obrigatório, passando a sê-lo a partir de 1932 para todos os homens e para as funcionárias públicas.

⁸ Para íntegra dos qualificados *ex officio* ver Art 37 da lei 21.076 de 1932, reproduzida em Porto e Jobim (1996, vol. II:195).



Fonte dos dados Brutos: 1933: Anuário Estatístico, 1939; 1945-1998: TSE

Durante onze anos (entre outubro de 1934 e dezembro de 1945), o mais logo interregno da experiência eleitoral brasileira, não houve eleições. Para as eleições de 1945, o registro de eleitores pôde ser feito novamente de duas maneiras: por iniciativa individual ou via *ex officio*. Neste último caso, os diretores de empresas estatais, presidentes dos Conselhos Regionais de Engenharia e Arquitetura, e da Ordem dos Advogados deveriam enviar para o Juiz Eleitoral a lista de funcionários e associados das mesmas.

O cadastramento de eleitores feito em 1945 foi muito mais eficiente do que o de 1932. Nas eleições de 1933, 1.438.729 eleitores se cadastraram, enquanto para as eleições de 1945 o número passou para 6.168.695 eleitores (crescimento de 329 %). No mesmo período a população cresceu num ritmo menos intenso, passando de 36.974.880 para 46.139.770 (crescimento de apenas 25%). Observa-se que o crescimento do eleitorado foi mais de 10 vezes maior do que o crescimento da população no período. O que explicaria esse crescimento eleitoral tão intenso? Duas possíveis explicações podem ser aventadas. A primeira é que o alistamento passou a ser obrigatório para todas as mulheres e não mais apenas para as funcionárias públicas. A outra, é a utilização em larga escala do alistamento *ex officio* pelos interventores dos governos estaduais e pelos sindicatos em 1945. Segundo Maria do Carmo Campello de Souza, 21% dos eleitores

foram cadastrados por esse sistema – no Distrito Federal o contingente chegou a 54% e em São Paulo a 31%⁹.

O Gráfico 2 apresenta a evolução dos votantes como proporção da população total nas eleições para Câmara dos Deputados em 1933 e nas 14 eleições realizadas entre 1945-1998. Somente em 1945 os votantes ultrapassam a marca dos 10%, e em 1986 atingem a marca de 50%, permanecendo neste patamar desde então. Durante a República de 1946, o crescimento foi de 6,4 pontos percentuais (passando de 13,4% para 20,0%). Durante o Regime Militar, o crescimento foi constante: começa com 20,4% em 1966 e termina o período, em 1982, com 39,3% (crescimento de 18,4 pontos percentuais). A primeira eleição para a Câmara dos Deputados realizada após a redemocratização (1986) tem um crescimento acentuado do eleitorado (10,6 pontos percentuais), devido ao recadastramento dos eleitores e a incorporação dos analfabetos.

Como pode ser visto no Quadro 1 o crescimento do eleitorado e do comparecimento a partir de 1945 foi sempre mais acentuado do que o da população. No período 1945-98, o crescimento do número de votantes (1250%) é cinco vezes maior do que o crescimento da população (250%). O mesmo ocorrendo nos três diferentes regimes políticos (1945-64, 1964-85, 1985-98) experimentados no país, embora o ritmo tenha sido mais acentuado durante o Regime Militar. O que explicaria tal crescimento, se as regras que regularam o alistamento e o direito de voto só foram alteradas em 1985 (voto do analfabeto) e em 1988 (redução da idade de voto para 16 anos)? Uma resposta possível é a ampliação do número de adultos alfabetizados – que passou de cerca de 48% da população adulta em 1945 para cerca de 82% em 1998 – para os quais foi sempre exigido o alistamento e o voto obrigatório.

Quadro 1
Percentual de Crescimento da População,
Eleitorado e Comparecimento por Períodos Selecionados

	1945- 1962	1966-1982	1986-1998	1945- 1998
Percentual de Crescimento da População	60	49	22	250

⁹ Souza, 1983:121.

Percentual de Crescimento do Eleitorado	150	163	53	1330
Percentual de Crescimento dos Eleitorado que Compareceu	139	180	27	1250

Fonte dos dados Brutos: TSE e IBGE.

As mudanças na legislação sobre direito de voto foram, em geral, feitas na direção de ampliar o eleitorado, via o fim da exigência de renda e escolaridade, pela redução da idade e incorporação das mulheres. O Quadro 2 permite analisar o impacto das mudanças legais sobre o número de votantes em diversos países entre 1850 e final dos anos 1970. Durante o século XIX, o contingente de votantes sobre a população era muito reduzido na maioria dos países. Em apenas seis países este patamar ultrapassou os 10%: Estados Unidos, Canadá, França, Suíça, Bélgica e Nova Zelândia. Nas duas primeiras décadas do século XX mais nove países europeus ultrapassaram a marca dos 10%: Austrália, Noruega, Áustria, Dinamarca, Finlândia, Itália, Holanda, Suécia e Reino Unido. Somente na década de 1920 dois países latino-americanos (Uruguai e Costa Rica) atingiram a mesma marca.

Apesar de o Brasil ter realizado eleições para o Congresso desde a década 1820, só existem dados sobre o comparecimento eleitoral da década de 1880. Neste período a média é de apenas 1%. Para o período posterior (década de 1890 até 1930), os dados das eleições diretas para a Presidente, tal como apresentados no Gráfico 1, mostram uma estagnação do processo de ampliação do eleitorado brasileiro, comparativamente ao de outros países: a média de comparecimento é de 2,3%. No final dos anos 1930, entre os países analisados no Quadro 5, apenas no Chile, Portugal, Venezuela e Brasil o número de votantes não havia atingido a taxa de 10% da população.

Quadro 2
Comparecimento como Proporção da População Total

	1850	1860	1870	1880	1890	1900	1910	1920	1930	1940	1950	1960	1970
Brasil *				0,9	2,5	2,5	2,0	2,4	5,4	13,4	17,4	20,5	28,6
Argentina	0,7	0,9	1,2	2	2	2,3	5,2	9,6	10,9	11,1	27,8	22,4	-
Áustria	0	0,1	0,3	0,4	1	4,1	11,8	59,6	27,6	49,9	61,8	62,3	61,7
Bélgica	1,5	1,6	1,4	1,6	12,8	20,9	22,1	26,1	28,3	34,2	58	56	55,9
Chile	1,8	1,7	2,2	4,1	3,7	3,9	4,1	4,9	7,4	8,7	14,1	24,5	-
Costa Rica	0,2	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	1,2	14,2	15	15,4	18,2	27,4	35,6
Dinamarca	1,7	2,3	3,4	4,3	5	9,3	14,8	38,1	43,2	48,8	49,7	55,8	60,4
Espanha	0,3	1,2	5,5	1,8	6,5	7,8	6	1,6	14,5	-	-	-	15
Estados Unidos	13,4	13,7	15,1	18,4	19	17,2	17	26,4	33,2	35,4	37	37,3	37,4
França	9,7	9,3	19,5	19,7	19,6	21,6	21,2	22,1	23,4	48	41,9	32,9	50,5
Grécia	5	5	5	7,5	7,8	7,5	7,5	10,9	10	8,5	30,5	37,4	-
Holanda	1	1,2	2	2,9	5,4	9,9	12,5	37,6	45,2	50,4	51,9	53,2	56
Noruega	1,2	1,1	1	3,3	6,6	11,5	22,1	34,2	45,9	49,7	52,9	53,1	55,6
Portugal	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	5,1	3,6	4,9	7	7,9	5,7	21
Reino Unido	2,5	2,8	5,5	7	9,5	9,6	13,2	32,2	46	52,9	54,8	51,6	52,2
Suécia	0,5	0,5	0,5	0,8	1,3	3,2	10,3	29,4	42,6	48,1	53,6	57,1	63,8
Suíça	4	5	6,6	11,8	11,9	11,7	11,5	19,1	20,8	19	20,8	17,3	29,3
Uruguai	1,3	1,5	1,3	4,5	4	4,3	7,9	15,6	13,2	25,7	38,3	41,7	-
Venezuela		1,3	6,6	-	9,6	-	-	-	-	2,7	8	38,9	38,8
Itália		1,1	1,3	3,3	4,5	4,4	11,7	8,7	-	-	57,8	60,5	62,7
Canadá		12	12,2	13,2	16,6	17,6	18,5	32,5	40,6	41,4	41,1	40,7	42,3
Alemanha			5,7	6,5	7,3	8	10,7	35,6	-	-	54,9	57,5	61,9
Nova Zelândia					26,7	41	46,4	47,8	50,7	57,7	53,5	47,3	50,8
Austrália						18,9	35,2	39	50,8	56,9	51,7	50	54,4
Finlândia							21,2	18,6	29,4	20,4	43,7	48,2	40,3
Irlanda								34,9	44,2	43	44,2	42,7	46
Índia										6,4	19,3	26,4	28,1
Israel										20,3	46,4	47,4	48,8

Fonte: Vanhanem (1997:251-253). O símbolo (-) indica interrupção do processo democrático.

* os dados para os Brasil referem-se a eleições para os seguintes cargos: Câmara dos Deputados (1880); presidência (1894-1930), Câmara dos Deputados (1933-1998).

Até agora, os dados sobre participação eleitoral foram calculados dividindo-se o número de votantes pela população total. Tal opção permite trabalhar com um número maior de eleições, pois tanto no Brasil quanto em outros países os dados sobre a população total são mais confiáveis e encontrados com maior facilidade do que os dados sobre o eleitorado inscrito para votar. Mas trabalhar com a população total tem um inconveniente, que é o fato de o perfil demográfico acabar enviesando os dados. Por exemplo: em uma população com alto contingente de crianças a participação eleitoral dos adultos acaba ficando subestimada.

Uma outra maneira de dimensionar a participação eleitoral é obtida dividindo-se o total de eleitores que compareceram às urnas pelo total de eleitores inscritos. No Brasil, as estatísticas oficiais, bem como cientistas políticos e jornalistas, trabalham com esses dados, mas enfatizam o contingente dos eleitores que não comparecem às

eleições (abstenção). A *taxa de abstenção* é obtida dividindo-se o número de eleitores que não compareceram pelo total de eleitores inscritos. O maior problema de se trabalhar com o número de eleitores inscritos é que o cadastro muitas vezes encontra-se desatualizado, sobretudo devido a fraudes e a permanência de eleitores mortos na lista.

A barra mais escura do Gráfico 3 apresenta a *taxa de comparecimento* (votantes divididos pelo eleitorado inscrito) das quatorze eleições para a Câmara do Deputados realizadas no Brasil entre 1945 e 1998. Os valores devem ser vistos com cuidado devido a alguns problemas no cadastro de eleitores. O primeiro deles é que até 1985 — antes da informatização do cadastro eleitoral — era comum a ocorrência de fraudes no cadastramento e a não retirada dos eleitores que morreram da lista, procedimento que aumentava artificialmente o número de eleitores¹⁰. Com o propósito de eliminar tais problemas, dois grandes recadastramentos foram realizados no país, um em 1956/58, e o outro em 1986.

Um novo título eleitoral, com identificação, foi introduzido no país em 1955, o que dificultou a ocorrência de fraudes. O título vinha com a fotografia e estabelecia que o eleitor deveria votar em uma determinada seção eleitoral. Este último procedimento foi fundamental, pois permitiu o confronto do nome do eleitor com as listas dos eleitores de cada seção (as chamadas folhas individuais de votação). A partir de 1956, os eleitores foram recadastrados segundo essas novas regras. A eliminação dos eleitores mortos ou com mais de um registro produziu um decréscimo de 8,7% no eleitorado brasileiro — que caiu de 15.086.125 em 1954, para 13.774.462 em 1958 —, apesar do crescimento da população no mesmo período¹¹.

Em 1986, um novo título eleitoral foi adotado (agora sem fotografia) e o registro de eleitores foi informatizado, o que reduziu as fraudes de cadastramento. Mas a informatização do cadastro eleitoral não agilizou o processo de retirada dos eleitores mortos dos registros, já que essa medida depende, sobretudo, da ação dos cartórios¹². Como pode ser observado na barra mais escura do Gráfico 3, as eleições realizadas

¹⁰ De acordo com o Código Eleitoral (Lei nº 4737, de 1965) os oficiais do registro civil devem enviar, até o dia 15 de cada mês, ao juiz da zona eleitoral, comunicação dos óbitos ocorridos (artigo 71). O juiz do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), Walter Costa Porto, reconheceu (em comunicação pessoal) que esse mecanismo funciona precariamente.

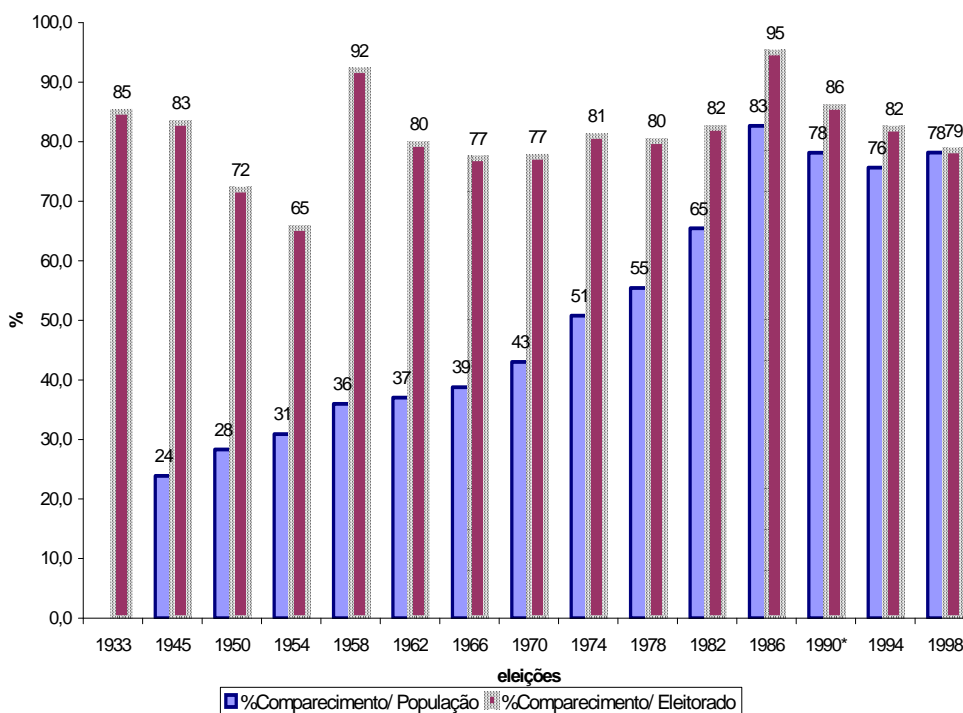
¹¹ No mesmo período, a população brasileira cresceu 11%, passando de 58.150.767 em 1954, para 62.250.94 em 1958.

¹² A legislação também prevê que se um eleitor deixa de comparecer em três eleições sucessivas, ele tem seu registro eleitoral cancelado. Esta norma é inócua, já que o Congresso sistematicamente aprovou leis que anistiarão os eleitores faltosos.

imediatamente após o recadastramento (1958 e 1986) são justamente as que têm a taxa de comparecimento mais alta.

Gráfico 3

Comparecimento sobre a População em Idade de Votar e sobre o Eleitorado. Eleições para a Câmara dos Deputados, Brasil, 1933-1998.



Fonte: Dados Brutos TSE e IDEA (1997).

Outra razão para se ter cuidado com as interpretações sobre o significado da taxa de abstenção brasileira decorre da existência da abstenção justificada. Aos eleitores faltosos é dada a oportunidade de se justificar junto ao juiz eleitoral em até 30 dias após a realização da eleição. O voto pode ser justificado caso o eleitor esteja enfermo, seja funcionário público (civil e militar) e esteja em serviço no dia do pleito, ou se encontre fora do domicílio eleitoral. A taxa de eleitores que justificam o voto é alta. Existem dados completos para quatro diferentes eleições: 1989, 1990, 1998 e 2000. Em 1989, 7.432.255 eleitores justificaram o voto, valor que representa 63% da abstenção; em 1990, a taxa é a praticamente a mesma, com 7.355.732 eleitores justificando o voto, o que representa 62% da abstenção. O número declina nas duas últimas eleições: 6.001.014 (1998) e 5.161.311 (2000), que representa, respectivamente, 27% e 32% das

abstenções¹³. Esses números revelam que as análises que lêem a taxa de abstenção nas eleições brasileiras como evidência, exclusivamente, de protesto contra o sistema político, devem ser matizadas. Parece pouco razoável imaginar que eleitores que não votam e justificam o voto estejam protestando. Quando nada, para esses eleitores, ir às agências dos correios no dia do pleito, ou à zona eleitoral posteriormente para justificar o voto é muito mais trabalhoso do que comparecer à seção eleitoral.

Problemas com o registro de eleitores também acontecem em outros países. Por isso, é cada vez maior o número de analistas que calculam o comparecimento como proporção da população em idade de voto, e não do cadastro de eleitores¹⁴. A barra mais clara do Gráfico 3 apresenta a evolução da taxa de comparecimento (eleições para Câmara dos Deputados entre 1945 e 1998) como proporção do total da população em idade de votar. O resultado não deixa dúvida: eleição após eleição foi cada vez maior a proporção de adultos comparecendo às urnas. Na primeira eleição analisada (1945) 24% dos adultos comparecem. Em 1998, o contingente cresceu para 78%.

É importante enfatizar as diferenças entre as duas colunas do Gráfico dão margem à interpretações muito diferentes sobre a participação política no Brasil. Analisando o comparecimento sobre os inscritos, observa-se oscilações ao longo do tempo e um leve e contínuo declínio desde de 1986. Mas se levamos em conta a participação como proporção dos cidadãos em idade de voto, há um crescimento ininterrupto. Devido aos problemas com o cadastro de eleitores apontados anteriormente, o comparecimento medido desta última maneira capta de modo mais acurado o envolvimento dos cidadãos na vida eleitoral.

A distância entre as duas formas de mensurar a participação é revelada quando se analisa os resultados das diversas Unidades da Federação no Brasil. A Tabela 3 apresenta os resultados das eleições para Câmara dos Deputados nas eleições de 1998. A primeira coluna mostra as taxas do comparecimento como proporção da população em idade de votar. Para todo o país a taxa é de 78,3%; ou seja, de cada 100 brasileiros em idade de votar, 78 foram às urnas eleições em 4 de outubro de 1998. Os estados com as menores taxas foram Alagoas com 61,4% e Pará com 64,3%, e os com maiores foram Roraima com 89,9% e Santa Catarina com 87,3%. A segunda coluna da Tabela 3 apresenta os dados de comparecimento — tal como calculados tradicionalmente pela literatura brasileira — como proporção do eleitorado. A diferença em pontos

¹³ Números oficiais do TSE.

¹⁴ Ver: Save-Soderbergh, 1997.

percentuais entre as duas taxas aparece na terceira coluna. Embora o resultado agregado para todo o país não apresente diferenças, para muitos estados elas são significativas.

Tabela 3
Comparecimento como Percentual da População em Idade de Votar
(pelo menos 16 Anos) e do Eleitorado
Eleições de 1998

Estados	A Comparecimento sobre População em Idade de Votar	B Comparecimento Sobre Eleitorado	A-B
Rondônia	76,6	70,0	6,5
Acre	82,0	75,2	6,8
Amazonas	67,7	70,9	-3,2
Roraima	89,9	78,4	11,5
Pará	64,3	66,7	-2,4
Amapá	77,5	86,4	-8,9
Tocantins	75,7	79,9	-4,3
NORTE	69,2	70,5	-1,3
Maranhão	67,5	69,0	-1,5
Piauí	82,0	75,6	6,4
Ceará	76,7	76,7	-0,1
R. G. do Norte	84,4	81,0	3,4
Paraíba	79,3	75,4	3,9
Pernambuco	78,9	74,4	4,5
Alagoas	61,4	71,8	-10,4
Sergipe	82,0	78,4	3,6
Bahia	67,8	68,2	-0,4
NORDESTE	73,8	73,0	0,8
Minas Gerais	82,9	80,1	2,8
Espírito Santo	78,7	78,2	0,5
Rio de Janeiro	81,4	79,8	1,7
São Paulo	79,4	83,5	-4,0
SUDESTE	80,7	81,6	-1,0
Paraná	81,4	78,9	2,5
Santa Catarina	87,3	83,7	3,6
R. G. do Sul	84,6	85,1	-0,4
SUL	84,0	82,4	1,5
M. G. do Sul	77,5	79,3	-1,9
Mato Grosso	73,4	71,0	2,3
Goiás	74,6	79,4	-4,8
Distrito Federal	83,3	84,5	-1,3
CENTRO-OESTE	76,4	78,5	-2,1
BRASIL	78,3	78,5	-0,2

Fonte dos dados brutos: TSE e IBGE.

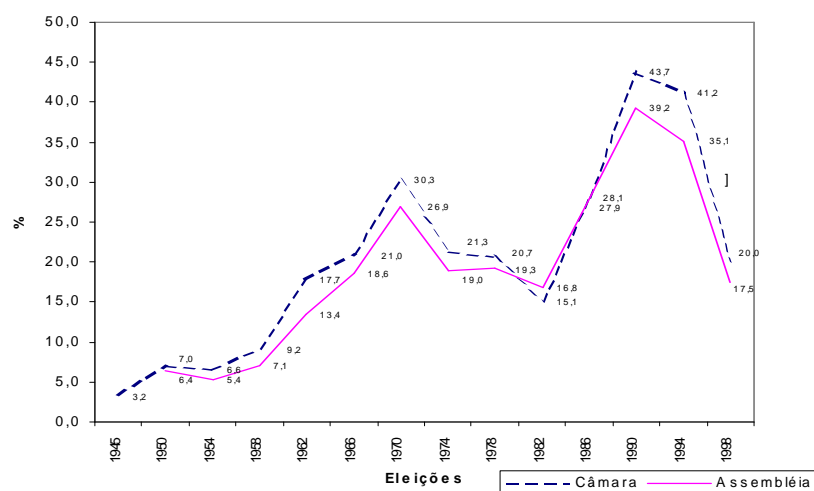
Votos Nulos e em Branco: Evidências da Não-Participação?

Um tema freqüentemente associado a participação política é o da taxa de votos inválidos (em branco e nulos). No entender de alguns analistas, os votos não dados a partidos e candidatos devem ser entendidos como uma forma de não-participação, de protesto contra o sistema político ou métrica de credibilidade do processo político¹⁵. O Gráfico 4 apresenta a evolução dos votos nulos e em branco nas eleições brasileiras para Câmara dos Deputados e Assembléias Legislativas, de 1945 até 1998.

Nas eleições de 1945, 1950, 1954 e 1958 os eleitores depositavam nas urnas as cédulas oferecidas pelos partidos, o que diminuía a probabilidade de se votar incorretamente. A cédula oficial, fornecida pela Justiça Eleitoral, foi utilizada pela primeira vez nas eleições presidenciais de 1955. A primeira eleição para o Congresso a utilizá-la foi a de 1962. Desde então, o eleitor passou a ter que escrever o nome (ou número) de seu candidato, ou de seu partido preferido.

Durante o período 1946-1964 a taxa de votos inválidos cresceu em todas as eleições, mas teve um salto acentuado na primeira eleição que utilizou a cédula oficial (1962), dobrando de 9,1% para 17,7%. Durante o Regime Militar, os votos em branco e nulos oscilaram em torno de 16%, com a exceção das eleições de 1970, em que atingiu 23,4%. Uma das razões deste crescimento deve-se ao fato de que alguns setores da oposição ao governo militar fizeram campanha favorável à anulação do voto naquele pleito. A volta do país à democracia foi acompanhada por uma explosão dos votos inválidos; nas eleições para a Câmara dos Deputados as taxas são assustadoras: 28,1% (1986), 43,7% (1990) e 41,2% (1994).

Gráfico 4
Evolução dos Votos Brancos e Nulos
Eleições para a Câmara de Deputados e Assembleias Legislativas
Brasil, 1945-1998



Fonte dos Dados Brutos: Tribunal Superior Eleitoral

Em 1998 a urna eletrônica foi utilizada pela primeira vez em eleições nacionais¹⁶. Em cinco unidades da Federação (Rio de Janeiro, Alagoas, Distrito Federal, Roraima e Amapá) todos os eleitores votaram eletronicamente. Nos outros 22 estados, todos os municípios com mais de 40.500 eleitores votaram na urna eletrônica, enquanto as menores cidades continuaram usando a cédula de papel. A taxa de eleitores que utilizaram a urna eletrônica por estado é apresentada na última coluna da Tabela 4. Ainda que utilizado em apenas 537 municípios (9,6% das 5.608 cidades), o voto eletrônico envolveu parcela significativa do eleitorado — 61.111.922 eleitores (58,3%) — do total de 106.053.106.

¹⁵ Ver, por exemplo: Santos (1987:45).

¹⁶ Nas eleições municipais de 1996, a cédula de papel foi substituída pela urna eletrônica em 57 municípios (capitais e municípios com mais de 200 mil eleitores), nos quais residiam 32,1% do eleitorado total.

Tabela 4
Eleições de 1998. Percentual de Municípios e
Eleitores que Utilizaram a Urna Eletrônica

Estados	Municípios com Urna Eletrônica %	Eleitores com Urna Eletrônica %
Rondônia	5,8	37,3
Acre	9,1	59,0
Amazonas	4,8	60,5
Roraima	100,0	100,0
Pará	7,0	44,4
Amapá	100,0	100,0
Tocantins	2,2	25,5
NORTE	11,6	48,9
Maranhão	3,2	29,6
Piauí	0,9	24,9
Ceará	6,5	44,9
R. G. do Norte	1,8	31,6
Paraíba	2,2	31,7
Pernambuco	8,6	49,0
Alagoas	100,0	100,0
Sergipe	4,0	34,5
Bahia	5,5	37,7
NORDESTE	9,6	41,2
Minas Gerais	5,3	47,0
Espírito Santo	11,7	56,1
Rio de Janeiro	100,0	100,0
São Paulo	13,5	76,6
SUDESTE	13,9	73,3
Paraná	5,3	46,1
Santa Catarina	4,4	39,5
R. G. do Sul	6,4	53,0
SUL	5,5	47,5
M. G. do Sul	5,2	47,6
Mato Grosso	3,1	35,3
Goiás	3,3	41,4
Distrito Federal	100,0	100,0
CENTRO- OESTE	3,8	51,8
BRASIL	9,7	57,6

Fonte: TSE.

As eleições de 1998 são particularmente interessantes, pois permitem dimensionar o efeito da urna eletrônica sobre os votos inválidos. A Tabela 4 compara as taxas de votos em branco, nulos do total de municípios que utilizaram a urna eletrônica com os que não utilizaram. Com relação à taxa de votos em branco é interessante observar que para todos os cargos disputados ela foi menos intensa nos municípios que

utilizaram a urna eletrônica. E isso apesar de a urna eletrônica apresentar uma tecla específica, onde se lê “EM BRANCO”, que pode ser acionada caso o eleitor deseje esta opção. Por que será que a urna eletrônica reduziu tão acentuadamente a taxa de votos em branco? Uma hipótese é que um contingente de eleitores que comparecia, mas não votava no período em que a cédula de papel era utilizada, poderia ter ficado mais encorajado em fazê-lo. A razão é simples: a cédula de papel era bem complexa, pois apresentava uma série de escolhas e ainda exigia que se escrevesse o nome ou número do candidato caso o eleitor quisesse votar em um candidato nas eleições proporcionais. Uma outra explicação estaria associada ao próprio processo de votação eletrônica: a votação só é encerrada após a manipulação da urna pelo eleitor; ou seja ele obrigatoriamente tem que expressar suas preferências.

Com relação aos votos nulos os dados apresentam dois padrões diferenciados. Nas eleições proporcionais (Câmara dos Deputados e Assembléia Legislativas) o contingente de votos nulos foi muito menor nos municípios que utilizaram a urna eletrônica. Mas o resultado se inverte na disputa dos cargos majoritários: a taxa de votos nulos foi mais acentuada nos municípios que utilizaram a urna eletrônica. O que explicaria esses resultados? A urna eletrônica pode ter facilitado a votação para os cargos proporcionais, pois substituiu a necessidade de se escrever o nome dos candidatos pela digitação de alguns números. Por outro lado, a facilidade de assinalar uma cruz ao lado dos candidatos ao Executivo (processo de escolha da cédula de papel) pode ter sido maior do que o de manipular a urna eletrônica.

Tabela 5: Percentual de Votos Nulos em Branco, segundo a utilização ou não da urna eletrônica. Câmara dos Deputados (CD), Assembléia Legislativa (AL), Presidente (P) e Governador (G). Eleições de 1998.

Uso da Urna	Nulos CD %	Nulos AL	Nulos P	Nulos G	Branco CD	Branco AL	Branco P	Branco G
NÃO	15,8	14,8	9,4	6,9	14,9	11,7	14,4	21,7
SIM	4,9	5,4	14,9	14,8	6,3	5,9	4,9	6,3
TOTAL	14,8	13,9	14,9	14,8	14,0	11,2	13,5	20,2

Fonte dos Dados Brutos: Tribunal Superior Eleitoral (TSE)

Uma forma de analisar os determinantes dos votos em branco e nulos no Brasil é por intermédio de uma análise de regressão. Os dados analisados foram os das eleições

de 1998 nos 5505 municípios brasileiros. Um conjunto de três regressões diferentes para quatro cargos em disputa (deputado federal, deputado estadual, presidente e governador) foi rodado. As variáveis dependentes foram o percentual de: votos em branco, votos nulos e votos inválidos (brancos e nulos).

Três hipóteses são apresentadas:

H1 = A presença da urna eletrônica está associada a uma redução dos votos em branco, nulos e inválidos.

H2 = Quanto maior o contingente da população adulta com baixa escolaridade, maior o contingente de votos em branco, nulos e inválidos.

H3 = Quanto maior o comparecimento, maior o contingente de votos em branco, nulos e inválidos.

O possível efeito da urna eletrônica foi avaliado por intermédio de uma variável binária (presença ou não). A expectativa é que a urna, mesmo utilizada pela primeira, é um mecanismo de votação mais simples do que a cédula de papel. Daí a possível redução dos votos nulos e em branco.

A tese clássica é que eleitores mais informados seriam mais propensos a participação eleitoral. Dessa forma, poderíamos esperar que quanto maior a taxa de eleitores com baixa escolaridade, maior seria a taxa de votos em branco e nulos. Se acrescentarmos os votos anulados por erro ou por deixados em branco por conta das dificuldades do processo de votação, a tese seria reforçada: menor escolaridade, mais votos inválidos. O efeito dessa variável foi medido tomando o contingente de adultos com baixa escolaridade (sem instrução até três anos na escola).

Para alguns analistas, os votos inválidos estariam associados à obrigatoriedade do voto no país. Obrigados a votar, alguns eleitores protestariam simplesmente deixando o voto em branco ou anulando-o. Apesar de o voto ser obrigatório, a análise dos dados municipais revelam uma razoável variação na taxa dos eleitores que realmente comparecem para votar. Por isso, podemos testar a associação entre os dois fenômenos. A expectativa é que um maior comparecimento está associado a um maior contingente de votos inválidos.

A Tabela 6 apresenta um conjunto de regressões (uma para cargo em disputa) que têm os votos em branco como variável dependente. A direção do impacto das variáveis independentes é a mesma nos quatro casos. A urna eletrônica teve uma forte influência na diminuição dos votos em branco; por exemplo: na disputa para Câmara dos Deputados, a urna foi responsável pela diminuição de 8,3 pontos percentuais na taxa de votos em branco. O contingente de adultos com baixa escolaridade está

positivamente associado aos votos em branco; ou seja, quanto mais baixa escolaridade, mais votos em branco. Apenas a hipótese 3 não foi confirmada. Os dados são contrários ao esperado: quanto maior o comparecimento menor o contingente de votos em branco.

A Tabela 7 analisa os possíveis determinantes para a taxa de votos nulos em 1998. Os resultados para a os cargos proporcionais são semelhantes: a urna eletrônica reduz intensamente a taxa de votos anulados; o comparecimento está negativamente associado aos nulos; o contingente de eleitores com baixa escolaridade está negativamente associado aos votos nulos. É interessante observar os diferentes efeitos da escolaridade dos votos brancos e nulos na disputa por cargos proporcionais: no primeiro caso a associação é positiva, no segundo, é negativa. Na disputas majoritárias os padrões são diferentes: existe uma relação positiva da escolaridade e da presença da urna eletrônica com os votos nulos. O efeito do comparecimento é diferenciado, quando se compara os votos nulos para presidência e para governos de estado: no primeiro caso a associação é negativa, no segundo positiva.

Tradicionalmente os cientistas políticos somam brancos e nulos e os analisa como um fenômeno único. A Tabela 8 avalia os determinantes dos votos inválidos (soma de brancos e nulos). Os resultados são muito claros. Para todos os cargos, a urna eletrônica diminuiu os votos inválidos. O comparecimento também está negativamente associado aos votos inválidos para todos os cargos. A principal diferença refere-se ao impacto da escolaridade: nas eleições proporcionais, quanto maior o contingente de adultos com baixa escolaridade, menor o índice de votos inválidos; nas disputas majoritárias, quanto maior o contingente de baixa escolaridade, maior brancos e nulos.

A análise dos resultados apresentados nas tabelas 6, 7 e 8 permite tecer considerações matizadas sobre os votos inválidos no Brasil, particularmente em 1998, ano em que a urna eletrônica foi parcialmente introduzida no país. No geral, a urna está associada à redução dos votos inválidos, mas o efeito não é semelhante quando os votos nulos e em branco são analisados separadamente, e quando a análise é feita por cargo em disputa. A urna está associada à diminuição dos votos em branco para todos os cargos. Com relação aos votos nulos, a urna teve um efeito redutor para os cargos proporcionais (Câmara dos Deputados e Assembléia Legislativa), mas não para os cargos majoritários (Presidência e Governos de Estado). Na perspectiva desenvolvida neste artigo, de que um contingente expressivo de votos inválidos é fruto das dificuldades operacionais de votar (erro e apatia por dificuldade), a hierarquia de facilidade para votar seria a seguinte: 1) cargos proporcionais na urna eletrônica (primeiras escolhas); 2) cargos majoritários na cédula de papel; 3) cargos majoritários

na urna eletrônica (últimas escolhas); 4) cargos proporcionais na cédula de papel, sobretudo nas eleições para o Legislativo.

Tabela 6: Análise de Regressão: Determinantes dos Votos em Branco para Câmara dos Deputados, Assembléia legislativa, Presidente e Governador, eleições de 1998.

	Câmara dos Deputados	Assembléia Legislativa	Presidente	Governador
Constante	15,506 *** (0,711)	13,734 *** (0,632)	7,383 *** (0,608)	36,898 *** (1,283)
Comparecimento	- 0,028*** (0,204)	- 0,046 *** (0,007)	-0,0158 * (0,006)	-0,269 *** (0,014)
Adultos com Baixa Escolaridade	0,019 *** (0,004)	0,017 *** (0,003)	0,151 *** (0,003)	0,098 *** (0,007)
Uso da Urna Eletrônica	- 8,279 *** (0,008)	-4,839 *** (0,181)	-7,644 *** (0,174)	-13,869 *** (0,368)
R2	0,26	0,15	0,53	0,35

Tabela 7: Análise de Regressão: Determinantes dos Votos Nulos para Câmara dos Deputados, Assembléia legislativa, Presidente e Governador, eleições de 1998.

	Câmara dos Deputados	Assembléia Legislativa	Presidente	Governador
Constante	26,407 *** (0,807)	22,665 *** (0,810)	5,471 *** (0,412)	-5,656 *** (0,926)
Comparecimento	- 0,0896 *** (0,009)	- 0,0740 *** (0,004)	-0,0281 *** (0,004)	0,0683 *** (0,010)
Adultos com Baixa Escolaridade	- 0,0689 *** (0,004)	- 0,0529 *** (0,004)	0,111 *** (0,002)	0,135 *** (0,005)
Uso da Urna Eletrônica	-11,623 *** (0,231)	-9,312 *** (0,232)	6,929 *** (0,118)	9,410 *** (0,266)
R2	0,32	0,23	0,52	0,24

Tabela 8: Análise de Regressão: Determinantes dos Votos Inválidos (Branco e Nulos) para Câmara dos Deputados, Assembléia legislativa, Presidente e Governador, eleições de 1998.

	Câmara dos Deputados	Assembléia Legislativa	Presidente	Governador
Constante	41,913*** (1,288)	36,400 *** (1,281)	12,854 *** (0,726)	31,211 *** (1,268)
Comparecimento	- 111 *** (0,014)	-0,120 *** (0,014)	- 0,0439 *** (0,008)	- 0,201 *** (0,014)
Adultos com Baixa Escolaridade	- 0,0500 *** (0,007)	- 0, 038 *** (0,007)	0,262 *** (0,004)	0,233 *** (0,007)
Uso da Urna Eletrônica	-19,902 *** (0,369)	- 14, 151*** (0,368)	- 0,714 *** (0,008)	- 4,459 *** (0,364)
R2	0,35	0,22	0,56	0,36

Ao examinar as diversas dimensões do processo de incorporação eleitoral no Brasil e compará-lo ao de outras democracias, chamou-me a atenção o papel que o analfabetismo teve como um obstáculo a esse processo. Na primeira seção analisei o impacto desta proibição sobre o número de eleitores. A partir de 1945, apesar de as regras que regulavam o processo de qualificação praticamente não ter se alterado, o eleitorado cresceu de maneira acentuada. Tal fenômeno está diretamente associado ao processo de diminuição da proporção de adultos analfabetos. Como o alistamento e o voto são compulsórios, quanto maior a taxa de alfabetizados, maior a proporção de cidadãos incorporados ao processo eleitoral.

Na segunda seção avaliei uma terrível marca da história eleitoral brasileira, sobretudo dos últimos anos: a alta taxa de votos inválidos. Sustentei que essa má performance não é, exclusivamente, resultado de protesto contra o sistema político (ou do voto obrigatório) mas resultado de uma combinação perversa entre cidadãos com baixíssima escolaridade e uma cédula eleitoral que estava entre as mais complexas do mundo. A urna eletrônica, criada para dar cabo das fraudes, produziu a mais profunda reforma política dos anos recentes: ao facilitar o voto, permitiu que milhões de votos deixados em branco ou anulados por dificuldade de expressar a preferência passassem a ser contabilizados para os partidos e os candidatos.

Bibliografia

- ABREU, Maurício. (1987), *Evolução Urbana do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, Iplanrio/Jorge Zahar Editor.
- BRAGA, Hilda. (1990), *Sistemas Eleitorais do Brasil (1821-1988)*. Brasília, Senado Federal.
- BUESCU, Mircea. (1980), “No Centenário da Lei Saraiva”, *Revista do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro*, n° 330.
- _____. (1980a), “Novas Notas Sobre a Lei Saraiva”, *Revista do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro*, n° 331.
- CARVALHO, José Murilo de. (2000), *Cidadania no Brasil. O Longo Caminho*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.
- _____. (1988), *Teatro de Sombras: A Política Imperial*. Rio de Janeiro, Vértice/IUPERJ, 1988.
- FAORO, Raymundo. (2000), *Os Donos do Poder*. Vol.1. São Paulo, Editora Globo.
- FERREIRA, Manoel Rodrigues. (2001), *A Evolução do Sistema Eleitoral Brasileiro*, Brasília, Senado Federal.
- GRAHAM, Richard. (1997), *Clientelismo e Política no Brasil do Século XIX*. Rio de Janeiro, Editora da UFRJ.
- HOLANDA, Sérgio Buarque de. (1972), *História Geral da Civilização Brasileira*, vol. 3 e vol. 5. São Paulo, Difel.
- IDEA. (1997). *Voter Turnout From 1945 to 1997: A Global Report on Political Participation*. Stockholm, IDEA
- JOBIM, Nelson e PORTO, Walter Costa. (1986), *Legislação Eleitoral no Brasil: do Século XVI a nossos dias*, VOL. I, II e III. Brasília, Senado Federal.
- KATZ, Richard. (1997), *Democracy and Elections*. Oxford, Oxford University Press.
- KLEIN, Herbert. (1995), “A Participação Política no Brasil do Século XIX: os Votantes de São Paulo em 1880”, *Revista Dados*, Vol. 38, n° 3.
- LAMOUNIER, Bolívar, MUSZYNSKI, Judith e AMORIM NETO, Octavio (2001), *BRAZIL*, mimeo.

- LEAL, Victor Nunes. (1986), *Coronelismo, Enxada e Voto*. São Paulo, Editora Alfa-Omega.
- LESSA, Renato. (1999), *A Invenção Republicana*. Rio de Janeiro, Topbooks.
- LOVE, Joseph. (1970), “Political Participation in Brazil, 1981-1969”, *Luso Brazilian Review*, vol. VII, nº 2.
- LYRA, Tavares. (1981), “Regime Eleitoral, 1821-1921”, in Afonso Arinos *et alii*, *Modelos Alternativos de Representação Política e Regime Eleitoral*. Brasília, UNB.
- MAISEL, Sandy. (1999), *Parties and Elections in America*. Lanham, Rowman & Littlefield Publishers, inc.
- NICOLAU, Jairo. (1999), *Sistemas Eleitorais: Uma Introdução*. Rio de Janeiro, FGV Editora.
- PORTO, Walter Costa. (2000), *Dicionário do Voto*. Brasília, UNB.
- _____. (1989), *O Voto No Brasil: da Colônia a 5º República*. Brasília, Gráfica do Senado.
- POWER, Timothy e ROBERTS, J.Timmons. (1995), “Compulsory Voting, Invalid Ballots, and Abstention in Brazil”, *Political Research Quarterly*, vol. 48, nº3.
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos. (1987), *Crise e Castigo. Partidos e Gerais na Política Brasileira*. Rio de Janeiro, Vértice/IUPERJ.
- SAVE-SODERBERGH, Bengt. (1997), “Introduction”, in *Voter Turnout from 1945 to 1997: A Global Report on Political Participation*. Stockholm, IDEA.
- SOUZA, Francisco Belisário Soares. (1979), *O Sistema Eleitoral no Império*. Brasília, UNB.
- SOUZA, Maria do Carmo Campello de. (1983), *Estado e Partidos Políticos no Brasil (1930-64)*. São Paulo, Editora Alfa-Omega.
- TELAROLLI, Rodolpho. (1982), *Eleições e Fraudes Eleitorais na República Velha*. São Paulo, Brasiliense.
- TORRES, João Camilo de Oliveira. (1957), *A Democracia Coroada*. Rio de Janeiro, José Olympio.
- VANHANEM, Tatu. (1997), *Prospects of Democracy: A Study of 172 Countries*. New York, Routledge.