

Participação eleitoral nas disputas nacionais, estaduais e municipais no Brasil (1998-2020)

Bruno Wilhelm Speck^{1,2} 
Vitor de Moraes Peixoto³ 

DOI: 10.1590/0103-3352.2022.39.258449

Porque a participação eleitoral importa?

A pesquisa sobre a participação eleitoral é fundamental para entender a dinâmica da democracia representativa. As taxas de participação eleitoral contribuem para legitimar os representantes eleitos, ao mesmo tempo que determinam quem tem voz nas instâncias representativas. A mobilização dos eleitores para participar da decisão nas urnas é lida como sinal de vitalidade da democracia. Assim, o projeto do IDEA que compara as taxas de participação eleitoral desde os anos 1950 nasceu da preocupação com o declínio do comparecimento em todas as regiões do mundo a partir dos anos 1980 (SOLIJONOV, 2016). Ao mesmo tempo, a não participação de determinados grupos sociais tende a levar à sub-representação das suas demandas nas instâncias representativas (AVERY, 2015). Em um artigo clássico, Lijphart (1997) problematiza a participação desigual dos cidadãos porque ela não é distribuída de forma aleatória, mas exclui sistematicamente os cidadãos desfavorecidos, tornando a representação um espaço de aprofundar desigualdades no lugar de amenizá-las. Processos eleitorais

1 Para replicação dos dados: <https://doi.org/10.7910/DVN/9EU4NE>

2 Professor na Universidade de São Paulo (USP), São Paulo, SP, Brasil. E-mail: bruno.speck@gmail.com

3 Professor na Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (UENF), Campos dos Goytacazes, RJ, Brasil. E-mail: moraespeixoto@gmail.com

com altas taxas de participação amenizam esse problema porque há menos margem para a sub-representação dos desfavorecidos. Trabalhos sobre a participação eleitoral regularmente voltam a essas duas preocupações a respeito da legitimidade e da representação enviesada para justificar a preocupação com o tema. Altas taxas de participação produzem instâncias representativas mais legítimas e menos enviesadas. Essa preocupação com o significado da participação e das suas consequências para o sistema representativo justifica as pesquisas que tentam explicar as causas porque cidadãos vão às urnas, ou, no sentido inverso, identificar os fatores que levam à abstenção eleitoral.⁴

A pesquisa sobre a participação eleitoral tem longa tradição na ciência política brasileira. Ela se conecta, com ênfases diferentes, com as duas preocupações da desigualdade e da legitimidade acima apontadas. Na primeira fase, que remonta até os anos 1960, os trabalhos giravam principalmente em torno da primeira questão da alienação eleitoral, que expressa a preocupação com a legitimidade do regime. Para Schwartzman (1982), os votos brancos e nulos nas eleições legislativas representam protesto e alienação dos eleitores em relação ao sistema partidário. Santos (1987) junta as três modalidades de não participação (abstenções, brancos e nulos) e argumenta que as grandes oscilações entre as eleições expressam uma desconfiança mais profunda em relação à validade do processo eleitoral.⁵ Com a Nova República, a ciência política volta ao tema da participação, agora deslocando o interesse para o perfil socioeconômico e atitudinal dos cidadãos. A maioria dos trabalhos mais recentes se baseia em pesquisas de opinião, com destaque para Latinobarômetro, LAPOP e ESEB.⁶ Num primeiro momento, o perfil socioeconômico dos excluídos está no centro, apontando para a sub-representação dos jovens, pobres, menos instruídos no processo eleitoral. Depois o interesse se desloca para questões de percepção, avaliação e engajamento político. Os eleitores são vistos como agentes autônomos na questão da participação cuja avaliação subjetiva da política influencia sua participação nas eleições.⁷

4 Bruno Wilhelm Speck realizou a pesquisa dentro do projeto da bolsa produtividade do CNPq/PQ (vigência 1/3/2021 a 29/2/2024).

5 Para uma revisão mais detalhada do debate sobre a participação eleitoral na República Populista e na Ditadura Militar recomenda-se Oliveira (2006) e de Silva (2016).

6 As três iniciativas produzem pesquisas de opinião com perguntas padronizadas sobre assuntos da cultura política nos países da América Latina. Os levantamentos do Latinobarômetro (Chile) iniciaram-se em 1995 e tem periodicidade aproximadamente anual. O LAPOP (Universidade Vanderbuilt, EUA), também conhecido como Barômetro das Américas, foi iniciado em 2004 e desde então é aplicado a cada dois anos. O ESEB (Unicamp, Brasil) cobre somente o Brasil e é realizado desde 2002, é aplicado no ano das eleições gerais a cada quatro anos.

7 Um bom resumo da pesquisa sobre a participação eleitoral após a transição para a democracia se encontra em Ribeiro et al (2015).

O trabalho aqui foca na questão da participação política nos processos eleitorais no Brasil nas últimas duas décadas (1998 a 2020). Recorremos aos dados dos resultados eleitorais das eleições gerais e municipais nesse período. A primeira pergunta é descritiva: Em que medida a disputa nas eleições nacionais, estaduais e municipais produz taxas diferentes de participação? Ela será respondida com base na análise descritiva das taxas de participação por cargos executivos e legislativos nesses três âmbitos. Em seguida, analisamos diferentes fatores explicativos para a taxa de participação. Recorremos à regressão linear multivariada, avaliando o papel da composição demográfica e das características ecológicas dos locais de disputa. Comparamos o peso dessas variáveis na explicação das taxas de participação eleitoral para os diferentes cargos. Tanto a análise descritiva da variação nas taxas de participação para cargos em diferentes âmbitos federativos, como também a investigação comparativa de diferentes fatores causais, embora tangenciadas em trabalhos anteriores, ainda não receberam atenção devida pela ciência política nacional.

O artigo é dividido em mais quatro partes, além desta introdução. Na próxima parte, revisamos a literatura sobre os temas abordados. Investimos mais na revisão da literatura brasileira porque ela produziu teses importantes sobre as questões que levantamos e com as quais naturalmente dialogamos. A literatura internacional é mobilizada de forma seletiva, discutindo apenas a questão dos cargos e dos âmbitos federativos.⁸ Na terceira parte, apresentamos o desenho de pesquisa e os dados mobilizados para a realização da pesquisa sobre a participação no Brasil. Recorremos aos resultados de todas as eleições no período de 1998 a 2020. Na quarta parte, analisamos os dados, primeiro comparando taxas de comparecimento eleitoral nas eleições gerais e municipais. Para diferenciar a participação eleitoral entre vários cargos, mobilizamos depois, como segundo indicador, a porcentagem de votos válidos sobre os eleitores aptos a votar. Terminamos esse artigo com uma análise comparativa dos principais fatores que influenciam a participação nas eleições para os sete cargos. Na quinta parte, tiramos conclusões preliminares e fazemos apontamentos para futuras pesquisas.

8 Revisões abrangentes cobrindo a pesquisa internacional sobre a participação eleitoral encontram-se em Blais (2006), Geys (2006), Cancela e Geys (2016), Stockemer (2017), Vowles (2017) e Plutzer (2017).

Dialogando com a literatura

Para entender e participar da eleição, diferentes modelos explicativos são mobilizados. Mapeamos brevemente quatro abordagens com enfoque nos eleitores, nas lideranças políticas, nas instituições e no contexto da eleição. O primeiro modelo explicativo joga luz sobre os *sujeitos* da participação. A segunda abordagem entende a participação como resultante do comportamento de *partidos e lideranças*, que mobilizam os eleitores. A terceira escola foca no papel das *instituições* políticas, vinculando o tema da participação a questões clássicas da ciência política como sistema de governo, sistema federativo, sistema eleitoral. A quarta abordagem se refere ao *contexto* da participação, incluindo as características das unidades geográficas da eleição.

As características e atitudes dos eleitores

A primeira abordagem para explicar a participação eleitoral inclui fatores vinculados aos eleitores *individuais*. A ciência política mobilizou dois tipos de atributos. Num primeiro momento, se valorizaram os atributos demográficos e socioeconômicos.⁹ A ideia, oriunda da sociologia política, é que atributos como idade, gênero, cor, religião, instrução, mas também características socioeconômicas, como renda, profissão, influenciam o comportamento político. Lamounier (1980) foi o primeiro a apresentar uma versão mais sofisticada da ideia do condicionamento socioeconômico para explicar a participação eleitoral dos cidadãos. Contrastando padrões divergentes de participação eleitoral em bairros pobres e ricos, o autor ressaltou a importância do perfil socioeconômico como um dos fatores que explicam a participação eleitoral no Brasil. Lima Júnior (1990) retomaria a questão em uma nota de pesquisa, usando as taxas de escolaridade como indicador para as características socioeconômicas dos eleitores em determinada região.

Num momento posterior, seguindo a escola da cultura política, as atitudes e experiências políticas dos indivíduos entraram em cena. Segundo essa versão, a participação eleitoral depende da visão dos eleitores sobre o sistema político, como avaliam o governo e o quanto se informam e se engajam. A hipótese de Schwartzman (1982), citada acima, sobre a alienação crescente dos eleitores levando à queda da participação nas eleições legislativas explora esse

9 Para uma discussão das variáveis demográficas, ver Plutzer (2017).

argumento. O autor argumentou que os vínculos personalistas entre eleitores e candidatos impediram o mesmo efeito nas eleições majoritárias. No seu trabalho pioneiro sobre a participação nas eleições municipais, Bohn (2009) argumenta que os níveis mais baixos de participação eleitoral estão vinculados às taxas de avaliação dos serviços governamentais municipais. Quanto mais críticos os eleitores, menor o comparecimento.

Os trabalhos citados até agora exploram os atributos sociodemográficos ou as atitudes e percepções políticas dos eleitores como fatores explicativos para a participação eleitoral. Todos os trabalhos se baseiam em análises sobre agregados geográficos (bairros, municípios, estados ou regiões), o que naturalmente limita a possibilidade de estabelecer relações causais, devido ao risco de falácias ecológicas. O uso sistemático de pesquisas de opinião intensificou o enfoque sobre os atributos individuais como fatores explicativos da participação eleitoral. O primeiro autor a explorar sistematicamente os resultados de pesquisas de opinião para o período de 1945 a 1964 é Lavareda (1991). Para o regime pós 1988, Borba (2008) analisa detalhadamente diferentes variáveis que impactam sobre a participação eleitoral, cobrindo atributos demográficos e atitudinais dos indivíduos. O autor mostra que a escolaridade e renda são fatores que aumentam a propensão para a participação, da mesma forma que a informação e a avaliação positiva da democracia influenciam positivamente a participação. Por outro lado, a importância de outras variáveis como idade ou gênero não é confirmada. Silva et al. (2014), recorrendo igualmente a pesquisas de opinião, coincidem com os resultados do trabalho anterior quanto à importância da escolaridade. Por outro lado, não identificam um efeito significativo do sexo e da idade sobre a participação eleitoral.

Nos trabalhos mais recentes houve um deslocamento das características demográficas e sociológicas para fatores atitudinais, atribuindo um papel mais ativo aos cidadãos. Ribeiro, Borba e Silva (2015) analisam o comparecimento eleitoral em países na América Latina. Além de variáveis institucionais e demográficas, eles exploram o impacto das avaliações dos eleitores em relação à economia e a política do país sobre o comportamento participativo. Outros trabalhos exploram o impacto negativo de experiências com corrupção sobre a participação eleitoral (BONIFÁCIO; PAULINO, 2015; BONIFÁCIO; RIBEIRO, 2016). Ainda na mesma linha, Silva (2016), recorrendo a dados do

LAPOP e do ESEB, explora atributos e atitudes individuais, confirmando o impacto positivo da informação, do envolvimento pessoal na política e da identificação partidária sobre a participação. Mesmo que os estudos apresentem resultados heterogêneos quanto à importância de atributos e atitudes específicas, os resultados são suficientes para justificar a inclusão de variáveis de controle cobrindo características individuais em análises agregadas. Voltaremos a esse ponto mais tarde.

O papel de partidos e lideranças

A segunda abordagem foca nos mediadores da participação. A ideia central aqui é que os eleitores não agem por moto próprio, mas são mobilizados por lideranças e organizações políticas. Os trabalhos nessa linha exploram por um lado as características estruturais da competição, como o sistema partidário, a estrutura da mídia, os grupos de interesse ou outros atores politicamente relevantes. Numa outra versão, as características da eleição específica são avaliadas, incluindo questões de competitividade ou hegemonia, o grau de mobilização, incluindo a mobilização de recursos. A questão central é a mobilização do eleitor por esses fatores a longo prazo ou pelo contexto imediato de cada eleição. Campello de Souza (1976) lançou uma primeira versão desse argumento quando sugeriu que a falta de mobilização pelos partidos nas áreas rurais era responsável pela alta abstenção nas eleições presidenciais entre 1945 a 1964. O debate sobre a dinâmica do registro de eleitores (sobre demanda versus ex-ofício) mobiliza o mesmo argumento, atribuindo agência aos partidos políticos na mobilização dos eleitores (GOMES, 1987; LIMONGI, 2015).

Variáveis referentes ao papel dos partidos e das lideranças aparecem de forma assistemática em diferentes análises da participação eleitoral. Ribeiro, Borba e Silva (2015) incluem o número efetivo de partidos (NEP) e o número de candidatos por eleitor na sua análise multinível. Silva (2016) trabalha igualmente com o NEP e a competitividade das eleições. Um trabalho sobre o papel dos mediadores e do contexto competitivo sobre a participação foi realizado por Souza (2019). Analisando as eleições para prefeito em 2012, a autora inclui a fragmentação partidária, a competitividade das eleições e o volume de recursos financeiros mobilizados nas campanhas para explicar o comparecimento e os votos válidos. Boulding e Brown (2015) tematizam igualmente

a influência da estrutura de competição, combinando argumentos institucionais com o papel mobilizador dos partidos. As autoras concluem que o sistema eleitoral tem um efeito moderador sobre a relação entre competitividade das eleições e o comparecimento. Em contextos de eleições proporcionais (Brasil), um maior número de candidatos mobiliza os eleitores enquanto em contextos majoritários (Bolívia), onde os votos dos candidatos perdedores são desperdiçados, o número de candidatos desincentiva a participação.

A importância dos arranjos institucionais

Isso nos leva ao terceiro grupo de fatores que abrangem o formato *institucional* das eleições. Trabalhos comparativos internacionais enfatizam *macro arranjos* como a forma de governo, o modelo federativo, sistemas eleitorais, entre outros (BLAIS, 2006; CANCELA; GEYS, 2016; GEYS; 2006; VOWLES, 2017). Ribeiro, Borba e Silva (2015) incluem variáveis institucionais na sua análise comparativa da participação em eleições presidenciais, entre estas a obrigatoriedade do voto, o bicameralismo e a existência de eleições em dois turnos. O primeiro fator tem impacto positivo, o segundo apresenta influência negativamente e o terceiro não tem efeito estatisticamente significativo sobre a participação. Outro trabalho comparativo internacional que mobiliza fatores institucionais é de Silva (2016). Além dos fatores institucionais mencionados, ele inclui o sistema eleitoral (proporcional versus majoritário, tipo de lista) e a simultaneidade das eleições como fatores institucionais.

Na literatura sobre a participação eleitoral no Brasil, a principal dimensão institucional explorada se refere à eleição de *diferentes cargos* e eleições em vários âmbitos federativos. Lima Júnior (1983) argumenta que as maiores taxas de participação nas eleições presidenciais, em comparação com as legislativas, podem ser explicadas pela relevância dos cargos em disputa. Os governantes controlam mais recursos do que os deputados, resultando em maiores taxas de participação eleitoral na eleição do executivo. Para explicar as maiores taxas de participação nas eleições dos deputados estaduais, em comparação com os deputados federais, o autor recorre a outro argumento institucional, a magnitude dos distritos. A maior densidade de candidatos a deputado estadual permitiria maior mobilização do eleitorado em comparação com as campanhas dos deputados federais. Em ambos os casos, Lima Júnior recorre

a argumentos institucionais. Alkmim (1991) também afirma que as taxas de participação seriam maiores na eleição para o executivo em comparação com o legislativo e decrescentes da eleição nacional para a estadual e municipal. Bohn (2009) é a primeira autora a mobilizar evidências empíricas para sustentar esse argumento que os eleitores ordenam as eleições por importância. A autora mostra a partir de pesquisa de opinião que os eleitores hierarquizam as eleições por importância, das nacionais para as municipais, atribuindo menor importância aos cargos proporcionais. Mas ela também constata que, paradoxalmente, as altas taxas de participação nas eleições municipais não são compatíveis com essa ordem de prioridades. O já citado trabalho de Silva (2016), comparando a eleição para vários cargos no Brasil, também constata que o comparecimento nas eleições municipais supera as taxas de comparecimento nas eleições nacionais e as disputas para o cargo de governador tem as menores taxas de participação. A diagnose sobre a variação da participação em função do cargo revela resultados surpreendentes, mas a literatura avançou pouco para explicar as diferenças.

Dada a uniformidade da regulação do processo eleitoral no Brasil, as possibilidades para analisar o impacto de diferentes arranjos institucionais são limitadas. Nas comparações subnacionais, mudanças importantes na *implementação operacional* do processo eleitoral, como o registro dos eleitores (LIMONGI, 2015), cédula oficial (GINGERICH, 2013; GINGERICH; MEDEIROS, 2020) e urnas eletrônicas (NICOLAU, 2015) são exploradas pelos pesquisadores. A variação nos arranjos institucionais também é relevante para análises que focam em outros fatores. Mudanças na operacionalização do processo eleitoral como a urna eletrônica ou a biometria influenciam as taxas de participação e devem ser levados em conta na interpretação de séries históricas sobre a participação eleitoral.

Características ecológicas

Uma última categoria de fatores causais são as características *ecológicas* das unidades geográficas onde a votação se realiza (regiões, estados, municípios ou bairros). Atributos frequentemente mobilizados são contexto urbano versus rural, capitais versus interior, as regiões onde os municípios estão localizados e o tamanho da população. O argumento central é que o ambiente

local de votação influencia o comportamento dos eleitores, incluindo características estruturais como a proximidade das relações sociais em áreas rurais ou eventos específicos como a incidência de homicídios em determinados locais. Não somente as características individuais importam, mas o local onde os cidadãos habitam e votam. Um dos primeiros autores a mobilizar o argumento ecológico é Lima Júnior (1990) quando contrastou a importância de atributos *individuais* dos eleitores, mencionada mais acima, com as características *ecológicas* dos locais de votação. Para caracterizar os locais de votação ele usa indicadores geográficos (densidade populacional das regiões) que expressam o custo de acesso aos locais de votação. A contribuição importante do autor está na separação das duas explicações. Para Lima Júnior, os fatores ecológicos de densidade populacional expressam a dificuldade de acesso aos locais de votação e explicam as taxas de comparecimento. As características individuais como os anos de instrução ajudam a explicar a taxa de votos nulos e brancos.

Identificamos dois trabalhos que exploram variáveis ecológicas em mais profundidade. Soldati (2016) cria uma tipologia dos municípios a partir da situação socioeconômica da população. Após uma análise fatorial, o autor aloca municípios em duas dimensões diferentes: uma dimensão de preocupação com serviços municipais e outra com o atendimento. No entanto, o autor não identificou uma correlação estatisticamente significativa entre esses dois fatores e a participação nas eleições para os cargos executivos (Presidente e Governador em 2006 e Prefeito em 2008). O trabalho de Alkmim (2018) aprofundou o argumento ecológico, analisando o contexto municipal da participação eleitoral. Em uma extensa pesquisa sobre as eleições presidenciais de 1989 a 2014, o autor analisa o perfil dos municípios brasileiros, incluindo as suas características demográficas e socioeconômicas. O resultado da análise (usando novamente análise fatorial) leva a quatro tipos de municípios, baseado no grau de urbanização e na afluência. Os quatro tipos são municípios rurais (pobres, rurais), agrários (ricos, rurais), estagnados (pobres, urbanos) e urbanos (ricos, urbanos). O autor mostra que essas características sociodemográficas dos municípios impactam sobre várias etapas da participação eleitoral, incluindo o registro dos eleitores, o comparecimento e a taxa de votos válidos. O argumento ecológico, de que o contexto dos locais da disputa eleitoral importa, ainda é pouco explorado. Nos trabalhos tendo os municípios como unidade

de avaliação, as duas dimensões ecológicas que aparecem com mais frequência são a região e o tamanho dos municípios.

O Quadro 1 traz um resumo dos quatro tipos de fatores explicativos e das respectivas variáveis mobilizadas nas análises sobre a participação eleitoral.

Quadro 1 - Quatro conjuntos de fatores explicativos

Características dos indivíduos votantes	Características de atores mediadores	Características institucionais	Características ecológicas
<p>Atributos</p> <ul style="list-style-type: none"> - sexo, idade, religião - instrução, trabalho, renda <p>Atitudes</p> <ul style="list-style-type: none"> - conhecimento sobre política - identificação partidária - avaliação da democracia e do governo <p>Comportamentos</p> <ul style="list-style-type: none"> - interação política - engajamento político 	<p>Longo prazo</p> <ul style="list-style-type: none"> - sistema partidário - partido ou grupo dominante - organização partidária - filiação partidária <p>Curto prazo</p> <ul style="list-style-type: none"> - competitividade - recursos mobilizados - proximidade da disputa 	<p>Sistema eleitoral</p> <ul style="list-style-type: none"> - sistema eleitoral proporcional vs. majoritário - magnitude dos distritos - listas abertas vs. fechadas - número de turnos <p>Cargos eletivos</p> <ul style="list-style-type: none"> - importância do cargo - custo de informação - proximidade ao eleitor - eleições concomitantes <p>Administração eleitoral</p> <ul style="list-style-type: none"> - registro - recadastramento - urna eletrônica - biometria 	<p>Economia e sociedade</p> <ul style="list-style-type: none"> - riqueza e distribuição - IDH - carências <p>Administração pública</p> <ul style="list-style-type: none"> - capacidade de gestão - capacidade financeira <p>Geográficas</p> <ul style="list-style-type: none"> - região - densidade - tamanho - localização

Fonte: Elaborado pelos autores

Formas de operacionalização

Analisamos agora como os trabalhos operacionalizam o conceito de participação, em qual âmbito federativo e cargo focam e a qual tipo de dado recorrem. O que medimos quando analisamos a participação eleitoral? Para que o membro de uma comunidade (grupo A) possa votar num candidato ou partido, ela precisa passar por quatro filtros. O primeiro passo é a definição legal sobre quais cidadãos são qualificados como eleitores (grupo B). A sucessiva ampliação do sufrágio eleitoral no Brasil desde o final do século XIX (abolição dos critérios econômicos em 1881) até o final do século XX (inclusão dos analfabetos e dos jovens a partir de 16 anos em 1985) está bem documentada

na literatura. O segundo passo se refere à transformação dos eleitores qualificados em eleitores registrados (grupo C). A administração do processo eleitoral no Brasil passou por várias reformas que influenciaram essa segunda etapa, novamente cobrindo um período do início do século XX até os nossos dias: a introdução do registro eleitoral, os recadastramentos periódicos de eleitores, a introdução da urna eletrônica e o registro biométrico. O terceiro passo abrange a mobilização dos eleitores registrados para comparecer nas urnas e participar da escolha eleitoral (grupo D). Finalmente, o quarto passo se refere à decisão dos eleitores dentro da cabine de votação. Eles escolherão uma das alternativas políticas à disposição ou anulam ou invalidam o voto (grupo E). Os quatro filtros separam a população de determinado país dos quatro subconjuntos que resultam dos filtros mencionados: os eleitores qualificados, registrados, mobilizados e efetivos.

Como verificamos no Quadro 2, os trabalhos sobre a participação eleitoral no Brasil variam bastante quanto à operacionalização do conceito de participação. A revisão abrange trabalhos descritivos, bem como análises que exploram a participação como variável dependente ou independente. A literatura sobre o Brasil oferece fartos exemplos de diferentes soluções para especificar a) qual dos diferentes subconjuntos (eleitores qualificados, registrados, mobilizados e efetivos) será avaliado e b) como quantificar a participação (denominador do cálculo da porcentagem). Estudos que focam no subconjunto dos eleitores *qualificados*, avaliando a inclusividade do sufrágio, tipicamente usam o cálculo da porcentagem dos eleitores qualificados sobre a população ou, alternativamente, sobre a população adulta (B/A). O que está em análise aqui é o arcabouço normativo de determinado sistema político, incluindo etapas importantes no caminho para o sufrágio universal, como o voto censitário, o voto feminino, o voto dos analfabetos ou a idade de votar. Trabalhos que tentam explicar o volume dos eleitores *registrados* (grupo C) focam nos incentivos e barreiras para o alistamento dos eleitores e em arranjos institucionais como o registro ex-ofício ou o cadastro permanente dos eleitores. Outra questão relevante diz respeito à mobilização de potenciais eleitores pelos partidos políticos. Dois indicadores usados frequentemente são a taxa de eleitores registrados sobre os qualificados (C/B) ou sobre a população (C/A). O terceiro subconjunto dos eleitores *mobilizados* avalia a taxa de participação em

uma eleição específica (grupo D). O comparecimento nas urnas é calculado como porcentagem sobre os eleitores registrados (D/C). Enquanto o TSE divulga as taxas de comparecimento seguindo esse cálculo, o IDEA no seu banco de dados comparando quase 200 países recorre adicionalmente a um segundo indicador, calculando o *turnout* sobre a população em idade de votar (D/B).¹⁰ Na avaliação do subconjunto de eleitores *efetivos* (grupo E) que identifica o voto válido, as duas possibilidades de operacionalização são o cálculo sobre os eleitores mobilizados (E/D) ou sobre os eleitores registrados (E/C). Na análise desses últimos dois filtros que permitem que eleitores registrados vão às urnas e votem em um dos partidos, fatores das quatro famílias, incluindo características individuais dos eleitores, o papel mobilizador dos partidos, o contexto institucional e as características das comunidades onde os eleitores residem, tornam-se potencialmente relevantes.

A revisão da literatura sobre a participação eleitoral no Brasil (Quadro 2) indica padrões importantes nas decisões sobre o enfoque e os desenhos de pesquisa adotados. Dos 34 trabalhos identificados versando sobre a participação eleitoral, 31 tratam do Brasil e 7 da América Latina, comparativamente.¹¹ Uma decisão importante na operacionalização diz respeito ao cargo avaliado. Nos países com regime parlamentar, o enfoque recai sobre a eleição da câmara baixa nacional. Em regimes presidencialistas, a atenção se divide entre a eleição do governante e a eleição do legislativo nacional. De todos os trabalhos, 15 tratam exclusivamente da eleição presidencial e somente 5 não incluem essa eleição, ilustrando a predominância desse cargo nas análises sobre a participação eleitoral. Os outros cargos aparecem com menor frequência nas análises: Governador (3 trabalhos), Prefeito (6), Senador (1), Deputado Federal (16) e Deputado Estadual (5) e Vereador (0).

Entre as fontes de dados, predominam os trabalhos baseados em dados eleitorais do TSE (23) sobre as pesquisas mobilizando surveys (13). Os surveys naturalmente tratam os dados desagregados por indivíduo enquanto os dados do TSE a partir dos resultados eleitorais são agregados para o âmbito nacional (3), por região (3), por estado (9) ou por município (10). Essa última modalidade de desagregação por município predomina nos trabalhos mais

10 Há um debate na literatura internacional sobre o uso desses dois indicadores que levam a conclusões diferentes (ENDERSBY; KRIECKHAUS, 2008).

11 Algumas pesquisas abordam tanto o Brasil com a América Latina. Um trabalho compara o Brasil e a Bolívia.

recentes. Dois trabalhos usam bancos de dados desagregados por eleitor especificamente elaborados pelo TSE.

Por fim, com poucas exceções, as pesquisas usam a participação eleitoral como variável dependente. Classificamos dois trabalhos como descritivos e em uma pesquisa a participação foi mobilizada como variável explicativa. Entre as diferentes dimensões de participação exploradas, encontramos 7 trabalhos focando no eleitorado registrado, tema que predomina nas primeiras décadas. Os trabalhos mais recentes focam no eleitorado mobilizado (26) e no eleitorado efetivo (21), lembrando que os eleitores mobilizados se referem ao comparecimento e o eleitorado efetivo abrange trabalhos que focam no voto branco, nulo e votos válidos.

Quadro 2: Literatura sobre participação eleitoral no Brasil

Textos	Tipo eleição	Dimensão da participação (eleitorado potencial, registrado, mobilizado, efetivo)	Variável participação no desenho (descritiva, dependente, independente)	Abrangência	Unidade de análise	Tipo de dados
Schwartzman (1971)	PRES (1945 a 60) DFED (1945 a 66)	Eleitorado registrado, mobilizado, efetivo	dependente	Brasil	Estados (3)	Agregados TSE
Campello de Souza (1976)	PRES DFED	Eleitorado mobilizado	dependente	Brasil	Estados	Agregados TSE
Schwartzman (1982)	PRES (1945 a 60) DFED (1945 a 70)	Eleitorado registrado, mobilizado, efetivo	dependente	Brasil	Estados (3)	Agregados TSE
Lima Júnior (1983)	PRES DFED DEST (1945 a 1962)	Eleitorado potencial, registrado, mobilizado, efetivo	dependente	Brasil	Nacional	Agregados TSE
Santos (1987)	PRES (1945 a 62) GOVE (1947 a 65) DFED (1945 a 82)	Eleitorado efetivo	dependente	Brasil	Regiões	Agregados TSE
Lima Júnior (1990)	PRES 1989	Eleitorado mobilizado, efetivo	dependente	Brasil	Estados	Agregados TSE

Textos	Tipo eleição	Dimensão da participação (eleitorado potencial, registrado, mobilizado, efetivo)	Variável participação no desenho (descritiva, dependente, independente)	Abrangência	Unidade de análise	Tipo de dados
Alkmim (1991)	PRES 1989	Eleitorado potencial, registrado, mobilizado, efetivo	dependente	Brasil	Regiões	Agregados TSE
Power e Roberts (1995)	DFED SENA (1945 a 1990)	Eleitorado mobilizado e efetivo	dependente	Brasil	Estados	Agregados TSE
Elkins (2000)	PRES 1994	Eleitorado mobilizado	dependente	Brasil	Indivíduo	Survey
Nicolau (2002)	PRES (1894 a 1998) DFED (1933 a 1998)	Eleitorado potencial, registrado, mobilizado, efetivo	descritiva	Brasil	Estados	Agregados TSE
Costa (2006)	PRES 1989 a 2002	Eleitorado mobilizado, efetivo	dependente	Brasil	Estados	Agregados TSE
Power e Garand (2007)	DFED 1980 a 2000	Eleitorado efetivo	dependente	América Latina	Nacional	Agregados TSE
Borba (2008)	PRES 2008	Eleitorado mobilizado	dependente	Brasil	Indivíduo	Survey
Power (2009)	DFED 1986 a 2008	Eleitorado mobilizado	dependente	Brasil	Estados	Agregados TSE
Boulding e Brown (2013)	PREF 2000 e 2004	Eleitorado mobilizado	dependente	Brasil e Bolívia	Município	Agregados TSE
Silva (2013)	PRES 2002	Eleitorado mobilizado, efetivo	dependente	Brasil	Município	Agregados TSE
	PRES 2002	Eleitorado mobilizado, efetivo	dependente	Brasil	Indivíduo	Survey 2002
Silva et al. (2014)	PRES 2010	Eleitorado efetivo + outras formas de participação	dependente	Brasil	Indivíduo	Survey LAPOP
Leon e Rizzi (2014)	PRES 2010	Eleitorado mobilizado	Independente	Brasil	Indivíduo	Survey
Limongi, Cheibub e Figueiredo (2015)	PRES DFED 1946 a 2010	Eleitorado potencial, registrado, mobilizado, efetivo	descritiva	Brasil	Estados	Agregados TSE
Ribeiro, Borba e Silva (2015)	PRES 2010	Eleitorado mobilizado	dependente	América Latina	Indivíduo	Survey

Textos	Tipo eleição	Dimensão da participação (eleitorado potencial, registrado, mobilizado, efetivo)	Variável participação no desenho (descritiva, dependente, independente)	Abrangência	Unidade de análise	Tipo de dados
Bonifácio e Paulino (2015)	PRES DFED DEST 2006 a 2012	Eleitorado mobilizado + outras formas de participação	dependente	América Latina	Indivíduo	Survey
Nicolau (2015)	PRES DFED 1945 a 2014 PRES GOVE DFED DEST 1994 e 1998	Eleitorado efetivo (sobre mobilizado)	dependente	Brasil	Nacional (1945 a 2014) Município 1994 e 1998	Agregados TSE
Bonifácio e Ribeiro (2016)	PRES DFED DEST 2006 a 2012	Eleitorado mobilizado + outras formas de participação	dependente	América Latina	Indivíduo	Survey
Silva (2016)	PRES 2004 a 2012	Eleitorado mobilizado (sobre adultos)	dependente	América Latina	Indivíduo	Survey LAPOP
	PRES (Brasil) DFED 2010	Eleitorado mobilizado, efetivo (sobre adultos)	descritivo	Brasil	Indivíduo	Survey ESEB
Soldati (2011, 2016)	PRES GOVE PREF 2006 e 2008	Eleitorado mobilizado, efetivo	dependente	Brasil	Município	Agregados TSE
Alkmim (2018)	PRES 1989 a 2014	Cidadãos, Eleitorado potencial, registrado, mobilizado, efetivo	descritivo	Brasil	Município Região	Agregados TSE
Cohen (2018)	PRES 2008 a 2014	Eleitorado mobilizado, efetivo	dependente	América Latina	Indivíduo	Survey LAPOP
Nicolau (2018)	PRES	Eleitorado efetivo	dependente	Brasil	Município	Agregados TSE
Dassonneville et al. (2019)	PRES 2002 a 2014	Eleitorado mobilizado	independente	Brasil	Indivíduo	Survey ESEB

Textos	Tipo eleição	Dimensão da participação (eleitorado potencial, registrado, mobilizado, efetivo)	Variável participação no desenho (descritiva, dependente, independente)	Abrangência	Unidade de análise	Tipo de dados
Souza (2019)	PREF 2012	Eleitorado mobilizado, efetivo	dependente	Brasil	Município	Agregados TSE
Souza et al. (2021)	PRES 1994, 2014 DFED 1994, 2014 DEST 2014	Eleitorado efetivo	dependente	Brasil	Município	Agregados TSE
Turgeon e Blais (2021)	PRES 2010 a 2018 PREF 2008 a 2016	Eleitorado mobilizado	dependente	Brasil	Indivíduo	Administrativos TSE
Dunaiski (2021)	PRES 2010 e 2014 PREF 2008 a 2016	Eleitorado mobilizado	dependente	Brasil	Indivíduo	Administrativos TSE
Carreirão et al. (2022)	PRES 2018	Eleitorado mobilizado	dependente	Brasil	Município	Survey ESEB 2018
	PREF 1996 a 2020	Eleitorado mobilizado	dependente	Brasil	Município	Agregados TSE

Fonte: Dados dos TSE, elaborados pelos autores

Uma vez que o texto explora a questão da participação eleitoral para diferentes cargos, cabe uma revisão dos trabalhos internacionais que abordam essa dimensão. O Quadro 3 resume os resultados das pesquisas que reportam dados sobre a participação nacional e local. Os poucos estudos que exploram de forma comparativa a participação nas eleições locais são quase unânimes em concluir que a mobilização em eleições subnacionais ou locais é tipicamente menor. Mesmo que as pesquisas sejam escassas, a afirmação que as disputas políticas locais são eleições de *segunda ordem* está amplamente presente na literatura (LIJPHART, 1997). Os trabalhos cobrem períodos e abrangem números de eleições diferentes, adotam várias definições para medir a participação eleitoral e variam em relação ao cálculo dos parâmetros. Mas os critérios para a comparação da participação em eleições nacionais e locais dentro de cada país são os mesmos e os resultados são claros. Na maioria dos países (23 de 27

casos), a mobilização dos eleitores nas eleições nacionais é maior do que nos locais. Em alguns casos (4 de 27), as taxas de participação são iguais nas duas eleições. Não encontramos nenhum registro de um país onde as taxas de participação nas eleições locais superam as taxas da eleição nacional. O trabalho acima citado de Lijphart talvez expresse de forma mais clara a concepção dominante na ciência política ao afirmar categoricamente que “o comparecimento em eleições intermediárias, regionais, locais e supranacionais... tende a ser especialmente baixo” (LIJPHART, 1997) quando levantamentos sistemáticos ainda não estavam disponíveis.

Dois levantamentos recentes analisaram o comparecimento nacional e local de forma sistemática. Ambos os estudos se limitaram a países com eleições locais realizadas de forma síncrona. Gendzwill (2021) analisou 21 países europeus para o período entre 1990 e 2014 e chegou à conclusão que em 20 casos o comparecimento nas eleições nacionais supera a mobilização nas eleições locais. A exceção é a França com 1,7% mais eleitores comparecendo nas eleições locais. Para a década de 2010, Kouba et al. (2021) cobriram 93 países e chegaram a um quadro diferente. Os autores identificam 65 países com taxas de participação nacional maiores do que as locais, 20 países com a situação inversa e 8 países com diferenças entre a participação eleitoral em eleições nacionais e locais inferiores a 1%. Os dois levantamentos não incluem países com eleições municipais dessincronizadas.

Quadro 3: Literatura internacional sobre participação eleitoral em diferentes âmbitos federativos e em municípios de tamanho diferente

Autor (ano)	País	Comparando participação em eleições nacionais e locais (em %)	
		Nacional	Local
Kesselman (1966)	França (1958)	75	72
Morlan (1984)	Dinamarca (anos 1970)	87	73
	Finlândia (anos 1970)	80	75
	Irlanda (anos 1970)	75	60
	Países Baixos (anos 1970)	84	70
	Noruega (anos 1970)	82	75
	Suécia (anos 1970)	86	86
	Estados Unidos (anos 1970)	59	31
Horiuchi (2001)	Alemanha (anos 1970)	maior	menor
	Austrália (anos 1990)	96	60
	Canadá (anos 1990)	69	45
	Dinamarca (anos 1990)	84	71
	Finlândia (anos 1990)	71	66
	França (anos 1990)	68	69
	Alemanha (anos 1990)	80	65
	Itália (anos 1990)	85	82
	Japão (anos 1990)	59	60
	Coréia do Sul (anos 1990)	68	58
	Países Baixos (anos 1990)	79	64
	Noruega (anos 1990)	67	67
	Espanha (anos 1990)	76	66
	Suécia (anos 1990)	85	82
Reino Unido (anos 1990)	75	45	
Estados Unidos (anos 1990)	45	25	
Remmer (2010)	Costa Rica (2002)	maior	menor
Ortega Villodres, Trujillo Cerezo e García-Hípola (2011)	Espanha (1999-2011)		
Lefevere e Van Aelst (2014)	Países Baixos (2010)	75	54
Gendzwill (2021)	20 países (1990-2014)	maior	menor
	França (1990-2014)	menor	maior
Kouba, Novák e Strnad (2021)	65 países (anos 2010)	maior	menor
	20 países (anos 2010)	menor	maior
	8 países (anos 2010)	igual	igual

Fonte: Elaborado pelos autores

O caso do Brasil é incluído somente no último dos trabalhos citados acima e corretamente identifica o país entre os 20 países onde a participação local supera a nacional. Reproduzimos o mesmo dado no Gráfico 1, que mostra que a taxa de comparecimento eleitoral nas eleições municipais de 2020 superou o comparecimento nas eleições nacionais em 2018 em aproximadamente 3%. Esse dado se baseia na agregação nacional de eleitores que compareceram sobre os eleitores aptos a votarem, pelo registro do TSE.

O trabalho aqui sobre a participação eleitoral retoma a questão da comparação entre eleições para diferentes cargos e âmbitos federativos. Apresentamos o primeiro estudo que compara sistematicamente as taxas de comparecimento e de votos válidos nas eleições para todos os sete cargos eletivos, baseado numa análise das eleições no Brasil nas últimas duas décadas. Após a análise comparativa, baseada em estatística descritiva sobre as taxas de comparecimento e de votos válidos no período todo, exploramos possíveis fatores explicativos para as taxas de votos válidos para o ciclo eleitoral de 2010/2012, com enfoque especial sobre os fatores individuais institucionais e ecológicos.

Desenho de pesquisa e dados mobilizados

Analisamos as eleições para os três cargos executivos presidente, governador e prefeito e para os quatro cargos legislativos de senador, deputado federal, deputado estadual e vereador. O período coberto pelo trabalho abrange todas as eleições de 1998 a 2020. Agrupamos os dados em ciclos eleitorais que juntam uma eleição geral com a eleição municipal subsequente, cobrindo assim seis ciclos eleitorais. Trabalhamos exclusivamente com dados agregados dos resultados eleitorais.

Como operacionalizamos a medição da participação eleitoral? Após uma avaliação prévia dos eleitores mobilizados (D/C), o enfoque principal do trabalho aqui recai sobre a porcentagem de eleitores efetivos (E/C). No caso dos eleitores mobilizados (D), a avaliação somente permite separar as eleições gerais das eleições municipais. Escolhemos o subconjunto dos eleitores efetivos (E) porque ele permite avaliar separadamente o comparecimento para todos os cargos diferentes. Com a avaliação dos votos válidos conseguimos aferir taxas de participação individuais para cada um dos cargos analisados.

O cálculo da taxa de participação efetiva sobre os eleitores mobilizados (E/C) significa que captamos o efeito acumulado dos dois últimos filtros. Há vários fatores vinculados aos indivíduos, aos mediadores, às instituições ou às unidades geográficas de votação que impedem ou desincentivam os eleitores registrados a comparecerem. Os mesmos fatores, com algumas variações, também podem produzir votos nulos ou brancos.

Analisamos as taxas de votos efetivos para os sete cargos separadamente. Agrupamos as eleições por ciclos eleitorais, compreendendo quatro anos e uma eleição para cada cargo. O primeiro ciclo inclui as eleições nacionais de 1998 para presidente, governador, senador, deputado federal e deputado estadual e as municipais de 2000 para prefeito e vereador, prosseguindo com pares de eleições gerais e municipais até o último ciclo, compreendendo as eleições de 2018 e 2020. O período de observação de 1998 a 2020 abrange seis ciclos. As unidades de observação para todas as eleições são os municípios.

A análise causal na segunda etapa avalia o peso de duas das quatro famílias de fatores explicativos, para identificar o seu impacto sobre as taxas de participação em cada uma das eleições separadamente. A respeito das características *individuais*, selecionamos dados sobre sexo, idade, religião e educação, conhecidos como fatores que influenciam a participação individual. Quanto às características *ecológicas*, incluímos variáveis demográficas (o tamanho, a densidade, o a população rural), de localização (a distância da capital, o pertencimento a uma região metropolitana), das atividades econômicas (PIB per capita, emprego formal), das características do setor público (tamanho da máquina pública, dependência financeira do município) e da heterogeneidade socioeconômica (desigualdade de renda, fracionalização do PIB, fracionalização religiosa). Decidimos pela exclusão das variáveis institucionais (possíveis candidatos seriam a magnitude, a eleição em dois turnos e a concomitância de eleições) e da mobilização política (com fatores vinculados ao sistema partidário e à competitividade das eleições) porque se aplicam ao âmbito das circunscrições eleitorais, envolvendo dois âmbitos diferentes.

Uma vez que as unidades de observação são os municípios, os dados sobre os respectivos fatores causais também são agregados para esse âmbito. Por tratarmos de municípios como unidades de análise, os nossos eventuais achados se referem por definição a esse âmbito. Não pretendemos fazer

afirmações sobre o impacto de atributos individuais dos eleitores sobre a taxa de participação, evitando assim o risco da *falácia ecológica*. Por outro lado, a inclusão das características individuais do eleitorado na análise se faz necessário para evitar o erro da *falácia individualista* nas afirmações sobre os municípios. Explicaremos brevemente os dois termos.

O trabalho com dados agregados implica em dois cuidados na análise e interpretação dos resultados. Por um lado, dados individuais agregados para o âmbito municipal nos levam ao risco de incorrer em *falácia ecológica*. A maior presença de cidadãos com determinadas características (por exemplo: população mais velha) associada a maior taxa de votação (comparando dados agregados por município) *pode* estar associada ao padrão de comportamento individual do grupo sobre representado. Porém, essa conclusão pode significar uma falácia ecológica. Por exemplo, se municípios com maiores taxas de mortes por pandemia apresentarem maior taxa de participação política, obviamente essa variação não pode ser atribuída aos indivíduos (falecidos). Nesse caso é razoável supor que o fenômeno em questão (as mortes) teve um efeito ecológico sobre o local de votação, influenciando o debate político e mobilizando os eleitores no município. A falácia ecológica é extensamente tratada na literatura das ciências sociais (FIREBAUGH, 2001; KREFT, 2005; SUI, 2009).

Um risco menos conhecido é a *falácia individualista*, quando erroneamente identificamos o efeito agregado de comportamentos individuais como uma característica ecológica do local. Por exemplo, certas características ecológicas dos municípios (população rural, pequeno tamanho) *podem* apresentar taxas reduzidas de participação, causadas pela ausência de um debate público sobre assuntos políticos nesses ambientes. Nesse caso, o atributo ecológico (tamanho) influencia a cultura política do local (menos debate político) e com isso impacta o comportamento dos eleitores. Por outro lado, a baixa participação política em municípios rurais do interior pode ser resultado da sobre representação de grupos com baixa propensão para comparecimento (população de baixa renda ou educação). A identificação errônea das características ecológicas dos municípios (tamanho) como responsáveis pela baixa participação representaria uma falácia individualista, porque a verdadeira causa está na composição da população. Curiosamente, o risco de incorrer na segunda falácia está menos presente na literatura das ciências sociais.

Para simplificar, na interpretação de correlações entre dados sobre as características dos municípios e as taxas de participação política, há duas possibilidades: ou interpretamos as características como atributos do lugar (ecológicas) ou como efeito agregado de atributos dos eleitores (individuais). Consequentemente, há dois possíveis equívocos na interpretação dos dados: a falácia ecológica se refere à interpretação equivocada de fatores contextuais como individuais, enquanto a falácia individualista se refere ao erro oposto, quando interpretamos características agregadas dos indivíduos como atributos dos municípios. Ao evitar afirmações sobre os indivíduos que votam nos municípios, contornamos a falácia ecológica. Ao incluir as características demográficas como variáveis de controle, controlamos o risco da falácia individualista.

Participação na eleição para diferentes cargos eletivos no Brasil (1998 a 2020)

O comparecimento nas eleições gerais e municipais

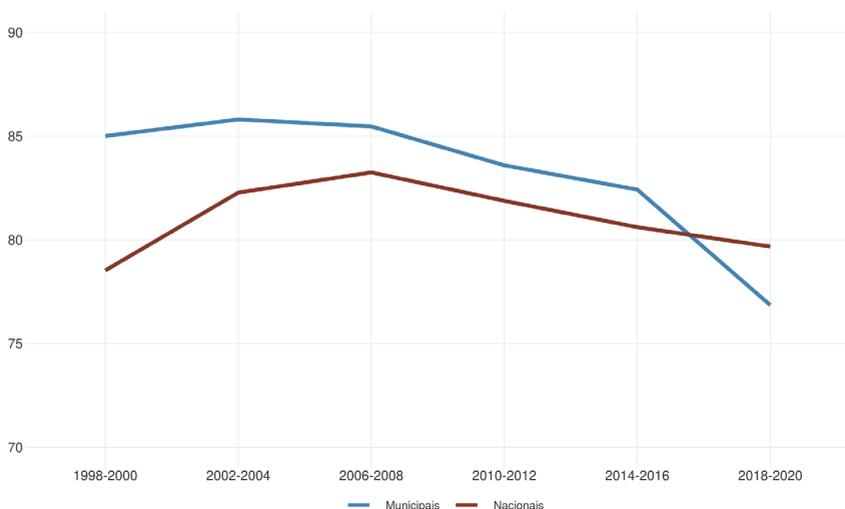
Analisamos o caso do Brasil, comparando a participação nas eleições para o executivo e o legislativo nos três diferentes âmbitos federativos (Presidente e Deputado Federal, Governador e Deputado Estaduais, Prefeito e Vereadores).¹² Calculamos as taxas de eleitores mobilizados (comparecimento) para as eleições gerais e municipais de 1998 até 2020. Os dados no Gráfico 1 representam valores agregados para o âmbito nacional. Analisando a sequência de ciclos eleitorais (de 1998/2000 a 2018/2020), verificamos uma diferença substantiva entre a taxa de eleitores mobilizados entre as eleições gerais e municipais. Para cinco dos seis ciclos eleitorais, o comparecimento nas eleições municipais é superior ao comparecimento nas eleições gerais.¹³ A diferença começa com 10,6 pontos percentuais (para o ciclo 1998/2000) e cai ao longo do tempo para 3,4 pontos percentuais (2018/2020). Esse resultado joga uma luz crítica sobre a hipótese que o poder atribuído aos cargos ou a concomitância das eleições sejam os fatores que impulsionam a participação. Os eleitores deveriam estar mais mobilizados nas eleições dos cargos federais e estaduais,

12 Não incluímos o cargo de Senador nessa análise das taxas totais de participação porque apresentam grande oscilação entre os anos elegendo dois Senadores ou apenas um.

13 Para o ciclo de 2018-2020 em que as eleições municipais aconteceram em meio a pandemia, o comparecimento atingiu o menor patamar desde 2000. Menos de 77% do total de eleitores aptos compareceram às urnas para eleger prefeitos e vereadores.

uma vez que o volume orçamentário em jogo é superior aos recursos públicos alocados no âmbito municipal. A concomitância da eleição para cinco cargos nas eleições gerais também deveria gerar mais participação do que a eleição de prefeitos e vereadores nas eleições municipais. Outro dado importante é a alteração das taxas de comparecimento entre os ciclos eleitorais. As circunstâncias de cada eleição aparentemente têm um papel importante para o comparecimento eleitoral, sugerindo a necessidade de levar em conta essas idiosincrasias na análise dos padrões de participação.

Gráfico 1 - Evolução do comparecimento em eleições gerais e municipais (1998-2020)



Fonte: Dados dos TSE, elaborado pelos autores

Nota: Comparecimento sobre eleitores aptos, agregados para o âmbito nacional

Votos válidos para os diferentes cargos e âmbitos federativos

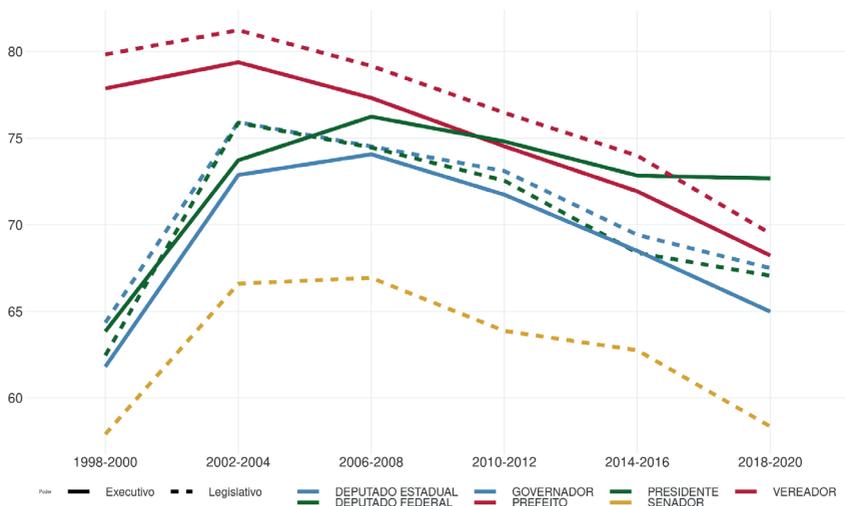
A análise das taxas de eleitores efetivos (votos válidos sobre os eleitores aptos) permite fazer comparações mais detalhadas, comparando cargos e âmbitos federativos. Os gráficos abaixo continuam retratando as taxas de participação eleitoral agregadas para o âmbito nacional. Comparando as eleições para o legislativo nos três âmbitos (Deputado Federal, Deputado Estadual e Vereador, Gráfico 2) percebemos que as eleições municipais mobilizam mais eleitores do que as eleições dos deputados estaduais ou federais. As diferenças

alcançam 15 pontos percentuais no primeiro ciclo (1998/2000) e permanecem com uma distância menor durante os cinco ciclos seguintes. As eleições para deputado estadual e federal tem taxas de votos válidos muito próximas. Constatamos que diferente da maioria dos países, as eleições legislativas locais no Brasil mobilizam mais eleitores do que as estaduais e nacionais. A caracterização das eleições locais como eleições de segunda ordem, que circula na literatura internacional, não se aplica ao caso do Brasil.

Na disputa para o executivo (Presidente, Governador e Prefeito, gráfico 2), o destaque para as eleições municipais despontando com as taxas de participação mais altas se mantém, quando comparadas às eleições para governador. Para os primeiros ciclos eleitorais, as eleições para Prefeito também mobilizam mais eleitores do que as eleições para Presidente. Essa relação se inverteu nos últimos três ciclos eleitorais, que apresentaram uma taxa maior de votos válidos para presidente. Estranhamente, as eleições para governador, apontadas na literatura nacional como pivô da dinâmica da disputa eleitoral no Brasil, mobilizam menos eleitores do que todos os outros cargos. A literatura sugere que as eleições presidenciais nos estados são organizadas por meio das eleições para governador e que essas por sua vez pautam as escolhas para deputado federal e estadual. Para o eleitorado, as prioridades, expressas na taxa de participação eleitoral, parecem ser outras.

A comparação das taxas de participação para os cargos legislativos e executivos no mesmo âmbito não apresentam um padrão claro. Calculando a diferença entre os votos válidos nas duas eleições (Gráfico 2, linhas da mesma cor) percebemos que as eleições para o executivo mobilizam menos votos válidos do que as eleições para o legislativo. O padrão é constante nas eleições no âmbito municipal e estadual. Nas eleições nacionais a relação é menos clara. Nos primeiros ciclos eleitorais houve mais votos válidos para deputado federal em comparação com as eleições para presidente. Depois a relação se inverteu. Esse resultado contraria tanto a hipótese que a importância do cargo mobiliza o eleitor como também outra hipótese sobre o custo de informação como inibidor da participação em eleições proporcionais com um número grande de candidatos. Em ambas as dimensões, os candidatos a chefe de governo deveriam mobilizar mais eleitores.

Gráfico 2 - Evolução de votos válidos em eleições gerais e municipais (1998 a 2020)



Fonte: Dados dos TSE, elaborados pelos autores

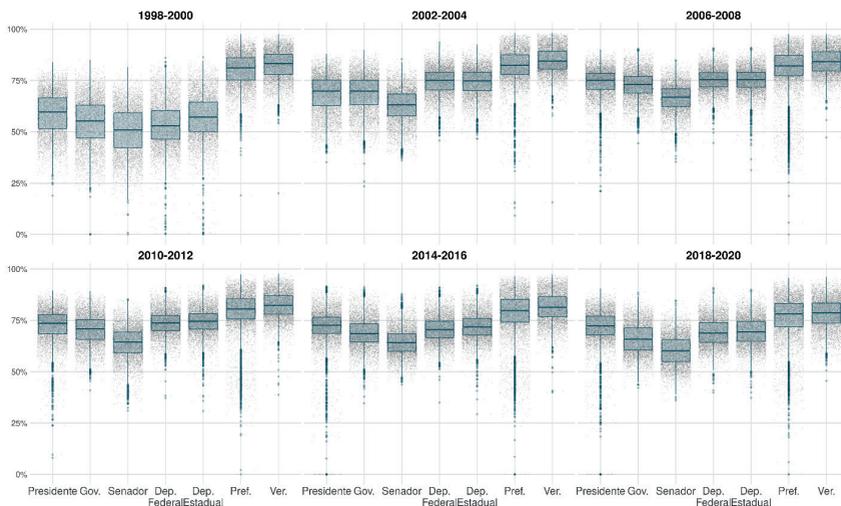
Nota: Votos válidos sobre eleitores aptos, agregados para o âmbito nacional

Passamos agora à análise dos mesmos dados descritivos sobre as taxas de participação efetiva (votos válidos sobre eleitores aptos), desagregados para o âmbito dos municípios. O boxplot visualiza o valor mediano de participação para todos os anos. Olhando para o conjunto dos partidos fica evidente que invariavelmente o valor mediano de participação efetiva nas eleições para prefeito e vereador é maior do que nas eleições para todos os outros cargos no âmbito estadual e federal. As taxas de participação para as eleições para vereador superam as da eleição para prefeito. O cargo ao qual se atribui menos poder político consegue mobilizar mais eleitores. Na sequência vem as taxas de participação na eleição para presidente e governador. Em todos os ciclos eleitorais, os primeiros receberam mais atenção pelos eleitores do que os segundos. As eleições proporcionais para deputado federal e estadual está localizadas no mesmo patamar. Quando há diferenças de participação nas duas eleições, elas favorecem as eleições para deputado estadual. Em todos ciclos eleitorais, as taxas de participação nas eleições para Senador são as menores.

É importante lembrar que ao mudar a unidade de análise da agregação nacional para os municípios, os parâmetros como média ou mediana tendem

a retratar as taxas de participação dos grupos que tem maior presença numérica. No caso do Brasil, os municípios pequenos são mais numerosos, mas os municípios grandes englobam a maior parte do eleitorado.

Gráfico 3 - Votos válidos sobre aptos por cargo, desagregados para o âmbito municipal (1998 a 2020)



Fonte: Dados dos TSE, elaborados pelos autores

O objetivo do presente trabalho não é explorar as variações de participação ao longo do tempo. Mas uma vez que foram apontadas na análise descritiva acima, elas merecem alguma consideração, para orientação de futuras pesquisas. Onde procurar por possíveis explicações para essas mudanças nas taxas de participação ao longo do tempo? Passando pelos diferentes tipos de fatores explicativos, as variáveis vinculadas aos *indivíduos* dificilmente explicarão o crescimento das taxas de participação nas eleições gerais no primeiro e segundo ciclo eleitoral observado. Não seria razoável presumir que a composição demográfica tenha mudado, mobilizando os eleitores para as eleições nacionais. Quanto aos atributos atitudinais e comportamentais dos indivíduos, mudanças como a redução das taxas de identificação partidária podem estar sujeitas a uma volatilidade maior. Eventos de importância nacional ou mudanças no clima político no país podem ter impacto sobre a propensão de participação política efetiva. Da mesma forma que os fatores demográficos, as

características *ecológicas* dos municípios, como o tamanho, a estrutura econômica ou administrativa são estão sujeitas a mudanças graduais e lentas.

O papel dos partidos e lideranças na mobilização do eleitorado, incluindo também a dinâmica das disputas específicas, passam por mudanças mais rápidas. Tendências como a fragmentação do quadro partidário ou o aumento do número de candidatos influenciam a capacidade de mobilização do eleitorado. Finalmente, os fatores institucionais são melhores candidatos para explicar mudanças abruptas nas taxas de participação como as observadas no decorrer dos primeiros dois ciclos eleitorais. No Quadro 4, listamos mudanças institucionais importantes nas regras eleitorais no decorrer das duas décadas observadas. Elas são candidatas a explicar mudanças mais abruptas nas taxas de participação eleitoral. Pesquisas adicionais serão necessárias para identificar eventuais causas responsáveis pelas variações nas taxas de participação ao longo do tempo, principalmente o crescimento forte da participação nas eleições gerais durante os primeiros dois ciclos.

Quadro 4 - Lista de mudanças nas regras eleitorais (1998 a 2020)

Eleições	Regra nova
1998	Possibilidade de reeleição para Presidente e Governador Urna eletrônica (parcial)
2000	Possibilidade de reeleição para Prefeito Urna eletrônica (100%)
2002	Início das coligações verticalizadas
2004	
2006	Cancelada cláusula de barreira prevista (STF) Coligações verticalizadas continuam Limitações para financiamento (entidades doadoras, itens gastos, transparência)
2008	Mandato pertence ao partido quando representante migra para outra sigla (TSE/STF)
2010	Fim das coligações verticalizadas
2012	
2014	
2016	Mandato pertence ao partido somente para cargos proporcionais (STF) Janela de migração antes das eleições sem perda de mandato Eleições proporcionais quociente individual (10%) Coligações majoritárias (somente seis partidos somam tempo) Financiamento empresarial proibido Fundo partidário aumentado Teto de gastos relativo
2018	Introdução de fundo eleitoral Teto de gastos absoluto
2020	Fundo eleitoral reformado Teto de gastos absoluto reformado Fim das coligações nas eleições proporcionais Cláusula de desempenho (primeiro estágio)

Fonte: Elaborado pelos autores

Podemos resumir que essa primeira avaliação descritiva dos dados sobre a participação efetiva nas eleições para os sete cargos diferentes trouxe resultados interessantes. Em primeiro lugar, os resultados são claros quanto à refutação da ideia que as eleições locais representam pleitos de segunda ordem no Brasil. Usando a taxa de mobilização eleitoral como indicador, a taxa de participação efetiva dos eleitores é maior nas eleições locais.

Explicando os votos válidos nas eleições para os diferentes cargos

Vamos agora tentar entender a influência de diferentes fatores causais sobre esses resultados. Analisaremos os cargos paralelamente, então não podemos esperar respostas à pergunta porque as taxas de participação eleitoral nas eleições locais são maiores do que nas estaduais ou nacionais. Mas sabemos se os mesmos fatores funcionam como catalisadores da participação eleitoral nas eleições para os diferentes cargos.

Como mencionado acima, faremos afirmações sobre a influência de características dos municípios sobre a participação efetiva dos eleitores no processo eleitoral. Separamos variáveis que dizem respeito a diferentes tipos de características. Num primeiro grupo, estão as variáveis que captam atributo dos eleitores individuais, incluindo a idade (percentual de pessoas com 65 anos ou mais), o gênero (percentual de mulheres), a religião (fracionalização religiosa e percentual de pessoas sem religião) e a educação (percentual com ensino médio completo) dos eleitores. A inclusão dessas variáveis evita que incorramos na falácia individualista nas nossas conclusões. Queremos controlar em que medida a composição demográfica dos municípios (e através dela as características individuais dos eleitores) tem influência sobre a participação.

Um segundo grupo de variáveis capta as características ecológicas dos municípios, que são subdivididas em características geográficas, incluindo tamanho (logaritmo do número de eleitores aptos), densidade populacional (população por km²), distância da capital estadual (km da capital), pertencimento a uma região metropolitana (dummy) e grau de urbanização (percentual de população rural), características da *economia*, como a geração de riqueza (pib per capita), o emprego privado (percentual da população com carteira assinada), características do *setor público*, que incluem o tamanho da máquina pública (percentual de funcionários de livre nomeação) e a dependência financeira

do município (percentual de recursos orçamentários oriundos de transferências governamentais constitucionais) e finalmente indicadores que medem o grau de *heterogeneidade* social (índice Gini), econômica (fracionalização econômica) e cultural (fracionalização religiosa) da comunidade nos municípios.

Quadro 5 - Resumo das variáveis dos modelos

	Média	SD	Mediana	Min	Max	Histograma
Atributos individuais						
Educação (% pop. ensino médio)	24.95	8.71	23.74	5.68	66.23	
Genero (% mulheres)	49.54	1.57	49.67	18.91	54.24	
Idade (% idosos)	8.44	2.37	8.44	1.46	19.83	
Religião (% pop. sem religião)	5.22	4.92	3.77	0.02	54.23	
Ecológicas						
Tamanho (Log número de eleitores)	9.16	1.08	9.03	6.83	15.95	
Densidade (Densidade demográfica)	120.71	630.43	25.68	0.06	14006.77	
População rural (% pop. rural)	35.36	21.77	34.44	0.00	95.82	
Distância da capital	253.42	162.02	228.82	0.00	1476.28	
Região metropolitana	0.25	0.44	0.00	0.00	1.00	
Emprego privado (% empregados)	20.16	17.49	14.83	0.02	194.73	
Renda (PIB per capita)	15782.76	19838.48	11579.16	2873.58	777099.83	
Máquina pública (% func. pub. discionários)	27.46	16.91	24.65	0.00	100.00	
Autonomia financeira (% de transferências governamentais)	80.18	11.26	81.80	7.01	117.67	
Heterogeneidade						
Heterogeneidade econômica (fracionalização do PIB)	0.67	0.07	0.69	0.10	0.80	
Heterogeneidade cultural (fracionalização religiosa)	0.33	0.15	0.33	0.02	0.74	
Heterogeneidade social (GINI)	0.49	0.07	0.49	0.28	0.80	

Fonte: Dados dos TSE, elaborados pelos autores

Mobilizamos as variáveis acima para explicar as taxas de participação efetiva nas eleições, usando como unidade de análise os municípios. Para neutralizar eventuais influências decorrentes da competitividade nos estados, trabalhamos com efeitos fixos para as unidades federativas. Os resultados da regressão linear estão no Quadro 5. A tabela reporta os coeficientes beta padronizados com os respectivos valores p, permitindo a comparação do peso explicativo das variáveis independentes sobre as taxas de participação efetiva.

Verificamos que o poder explicativo dos modelos varia para os diferentes cargos, sendo o mais alto para a eleição para vereador ($R^2 = 0,44$) e presidente (0,38) o mais baixo para a eleição para senador (0,13) e para prefeito ($R^2 = 0,17$).

Verificamos que, entre os parâmetros que dependem das características individuais (gênero, idade, religião, educação), a educação se destaca claramente como fator que influencia positivamente todas as eleições, mas ela é mais importante nas eleições gerais. Nas eleições municipais, a idade chega a ter impacto igualmente forte sobre a participação eleitoral. O fator idade não tem o mesmo impacto sobre as eleições estaduais e federais. O terceiro fator que tem influência negativa sobre o processo eleitoral é a presença de mulheres no eleitorado. Esse impacto é especialmente acentuado nas eleições legislativas locais. Mesmo que a religião tenha impacto estatisticamente significativo sobre o comparecimento, a magnitude do efeito sobre a participação para todos os cargos é pequena em comparação com os outros fatores.

Entre todos os atributos, o tamanho dos municípios é o fator que mais contribui para explicar as taxas de participação efetiva. Quanto maior os municípios, menor a participação. Esse resultado se mantém para todos os cargos.

Entre os outros atributos, muitos tem influência estatisticamente significativa sobre a participação efetiva, mas em termos substantivos somente poucos se destacam, com alguma variação entre os cargos. A distância da capital e o grau de desigualdade social tem influência negativa sobre as eleições gerais, mas influenciam menos as eleições locais. Por outro lado, a presença de população rural e a dependência financeira do município influenciam positivamente as taxas de participação.

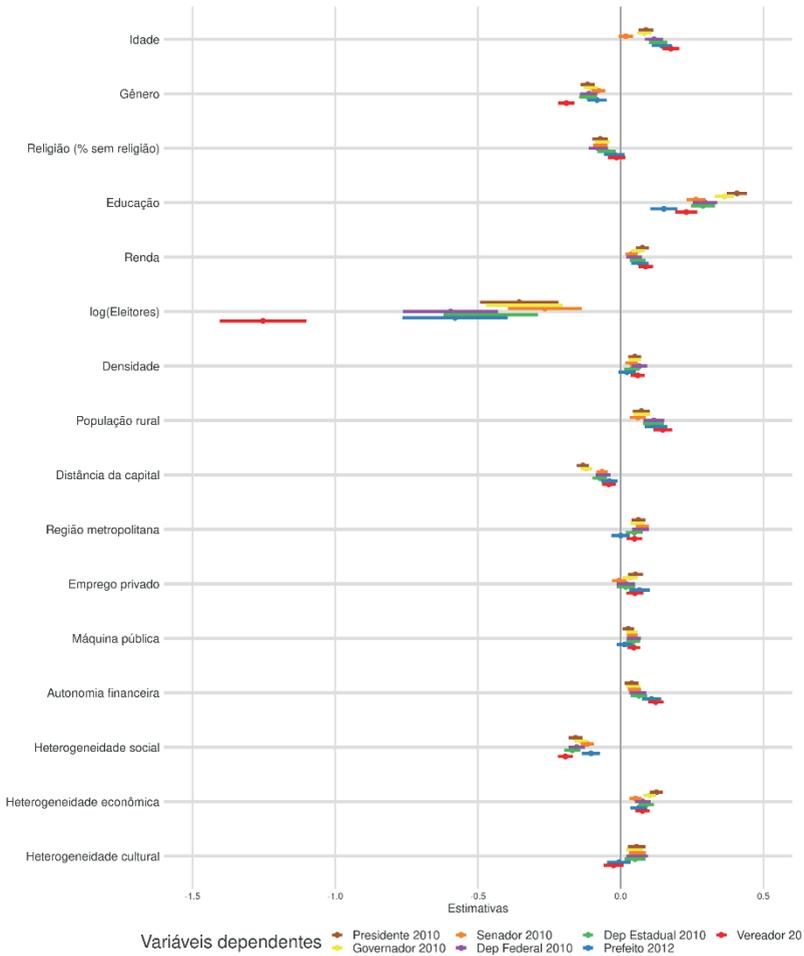
Fatores como a densidade populacional, o pertencimento à região metropolitana, o emprego privado, o PIB per capita, o tamanho da máquina pública, a heterogeneidade econômica e religiosa tem alguma influência estatisticamente significativa, mas em termos substantivos ocupam um papel marginal na explicação da variação das taxas de participação eleitoral efetiva.

Quadro 6 - Modelos hierárquicos (multiníveis) com interceptos aleatórios (Random Intercept Model)

Predictors	Presidente		Governador		Senador		Dep. Federal		Dep. Estadual		Prefeito		Vereador	
	std. Beta	p												
(Intercept)	0.11	<0.001	0.10	<0.001	0.16	<0.001	0.22	<0.001	0.23	<0.001	0.17	<0.001	0.27	<0.001
Educação	0.41	<0.001	0.36	<0.001	0.26	<0.001	0.30	<0.001	0.29	<0.001	0.15	<0.001	0.23	<0.001
Gênero	-0.12	<0.001	-0.11	<0.001	-0.08	0.011	-0.11	0.033	-0.11	0.009	-0.08	0.577	-0.19	<0.001
Idade	0.09	0.230	0.08	0.517	0.02	<0.001	0.12	0.662	0.13	0.078	0.14	0.010	0.18	0.573
Religião (% sem religião)	-0.07	<0.001	-0.06	<0.001	-0.07	<0.001	-0.08	<0.001	-0.05	<0.001	-0.02	0.025	-0.01	<0.001
Eleitores [log]	-0.36	<0.001	-0.34	<0.001	-0.27	<0.001	-0.60	<0.001	-0.46	<0.001	-0.58	<0.001	-1.25	<0.001
Densidade	0.05	<0.001	0.05	<0.001	0.04	<0.001	0.07	<0.001	0.04	<0.001	0.02	0.077	0.06	<0.001
População rural	0.07	0.003	0.07	0.002	0.06	0.013	0.12	<0.001	0.11	<0.001	0.12	<0.001	0.15	<0.001
Distância da capital	-0.13	<0.001	-0.12	<0.001	-0.07	<0.001	-0.06	<0.001	-0.07	<0.001	-0.04	<0.001	-0.04	<0.001
Região metropolitana	0.06	<0.001	0.06	<0.001	0.08	<0.001	0.07	<0.001	0.05	<0.001	-0.00	0.434	0.05	<0.001
Emprego privado	0.05	<0.001	0.03	0.033	-0.01	0.443	0.02	0.538	0.02	0.453	0.07	<0.001	0.05	0.010
Renda	0.08	<0.001	0.06	<0.001	0.04	0.001	0.05	0.001	0.06	<0.001	0.07	<0.001	0.09	<0.001
Máquina pública	0.03	0.032	0.04	0.001	0.04	<0.001	0.05	0.001	0.04	0.002	0.01	0.518	0.05	<0.001
Autonomia financeira	0.04	0.295	0.04	0.367	0.05	0.983	0.06	0.225	0.06	0.471	0.11	0.014	0.12	0.414
Heterogeneidade econômica	0.12	<0.001	0.10	<0.001	0.05	<0.001	0.08	<0.001	0.09	<0.001	0.06	<0.001	0.08	<0.001
Heterogeneidade cultural	0.06	<0.001	0.05	<0.001	0.06	<0.001	0.06	<0.001	0.05	<0.001	-0.01	0.329	-0.03	0.128
Heterogeneidade social	-0.16	<0.001	-0.14	<0.001	-0.12	<0.001	-0.15	<0.001	-0.17	<0.001	-0.10	0.004	-0.19	<0.001
Random Effects														
σ^2	18.36		19.69		21.96		20.43		22.58		80.50		16.58	
τ_{00}	7.99 uf		16.25 uf		39.25 uf		7.65 uf		9.39 uf		9.09 uf		7.64 uf	
ICC	0.30		0.45		0.64		0.27		0.29		0.10		0.32	
N	26 uf													
Observations	5298		5298		5298		5298		5298		5298		5298	
Marginal R ² / Conditional R ²	0.384 / 0.571		0.287 / 0.609		0.126 / 0.686		0.250 / 0.454		0.239 / 0.462		0.172 / 0.256		0.436 / 0.614	

Fonte: Dados dos TSE, elaborados pelos autores

Gráfico 4 - Coeficientes beta padronizados dos modelos multiníveis



Fonte: Dados dos TSE, elaborados pelos autores

Discussão

A análise das taxas de participação eleitoral nas eleições para diferentes cargos em todos os âmbitos federativos durante as últimas duas décadas no Brasil revelou que, contrariamente à maioria dos países, as eleições locais no Brasil mobilizam mais eleitores do que as eleições estaduais ou nacionais. As diferenças entre as taxas de participação entre os âmbitos federativos são

grandes e perpassam todos os cargos. Acreditamos que o presente texto seja o primeiro a documentar essa característica de forma sistemática, mobilizando vários indicadores e diferentes níveis de agregação.

Mostramos que a literatura da ciência política em vários momentos interpretou as diferenças na mobilização eleitoral entre diferentes cargos, recorrendo a explicações intuitivamente plausíveis como a importância do cargo, a personalização das eleições, a proximidade entre candidatos e eleitores, os custos de informação ou a concomitância das eleições. A análise descritiva dos dados joga uma luz crítica sobre algumas dessas hipóteses, mas o desenho de pesquisa não permitiu identificar os fatores responsáveis pela diferença entre cargos. O objetivo do texto é mais modesto. Além de documentar o fenômeno das altas taxas de participação efetiva em eleições locais no Brasil, analisamos comparativamente o impacto das principais características dos municípios sobre as taxas de participação na eleição dos vários cargos. Constatamos que tanto a composição demográfica como as características ecológicas dos municípios têm impacto sobre a participação eleitoral. Em relação ao perfil demográfico dos municípios, a presença de eleitores com maior escolaridade influencia positivamente as taxas de participação efetiva. Entre as características ecológicas dos municípios, o papel central cabe ao tamanho do eleitorado. Quanto menor os municípios, maior é a taxa de participação eleitoral nas eleições para todos os cargos. O tamanho do eleitorado é de longe o fator que mais influencia a participação eleitoral.¹⁴

Os resultados do trabalho sugerem pesquisas em duas frentes que até agora foram negligenciadas pela ciência política. Primeiro, precisamos entender porque as eleições municipais têm uma capacidade de mobilização maior do que as eleições estaduais e nacionais. Até agora o nosso conhecimento se baseia em afirmações sobre prováveis causas, sem lastro em pesquisas empíricas. Segundo, cabe à ciência política aprofundar a análise sobre o impacto do tamanho dos municípios sobre os padrões de comportamento político no âmbito local. Os trabalhos sobre a política municipal analisam os dados frequentemente pela lente das macrorregiões, presumindo que a localização geográfica dos municípios tem impacto sobre o comportamento dos atores. O trabalho

¹⁴ Sendo que a magnitude distrital, cujo impacto sobre a competição política é conhecido, não explica a variação nos municípios menores. O número de vereadores para 40% dos municípios (abaixo de 15 mil habitantes) é constante (9 vereadores).

sobre as taxas de participação eleitoral mostrou que um fator mais importante que sistematicamente influencia o comportamento dos atores é o tamanho dos municípios. Cabe explorar se essa característica se estende também a outras dimensões da disputa política local e quais as razões do papel moderador do tamanho do eleitorado para o comportamento político.

Referências:

- ALKMIM DOS REIS, A. C. A participação eleitoral e seus correlatos socioeconômicos. *In*: LIMA JÚNIOR, O. B. de (ed.). **Sistema eleitoral brasileiro: teoria e prática**. Rio de Janeiro: IUPERJ, 1991. p. 13-35.
- ALKMIM DOS REIS, A. C. **O eterno retorno**: eleições municipais para presidente no Brasil (1989-2014): demografia, sociedade, economia e geografia. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2018.
- AVERY, J. M. Does who votes matter? Income bias in voter turnout and economic inequality in the American States from 1980 to 2010. **Political Behavior**, v. 37, n. 4, p. 955–976, dez. 2015.
- BLAIS, A. What affects voter turnout? **Annual Review of Political Science**, v. 9, n. 1, p. 111–125, jun. 2006.
- BOHN, S. Determinantes regionais da abstenção em eleições municipais e engajamento cívico com o poder local. *In*: BAQUERO, Marcello; CREMONESE, Dejalma (eds.). **Eleições municipais 2008**: uma análise do comportamento eleitoral brasileiro. Ijuí: Editora UNIJUÍ, 2009. p. 1-18.
- BONIFÁCIO, R.; PAULINO, R. Corruption and political participation in the Americas and the Caribbean. **Brazilian Political Science Review**, v. 9, n. 2, p. 54–80, ago. 2015.
- BONIFÁCIO, R.; RIBEIRO, E. Corrupção e participação política no Brasil: diagnósticos e consequências. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 20, p. 7–42, ago. 2016.
- BORBA, J. As bases sociais e atitudinais da alienação eleitoral no Brasil. **Revista Debates**, v. 2, n. 2, p. 134–157, 25 dez. 2008.
- BOULDING, C.; BROWN, D. S. Political competition and local social spending: evidence from Brazil. **Studies in Comparative International Development**, v. 49, n. 2, p. 197–216, 25 out. 2013.

- BOULDING, C.; BROWN, D. S. Do political parties matter for turnout? Number of parties, electoral rules and local elections in Brazil and Bolivia. **Party Politics**, v. 21, n. 3, p. 404–416, 1 maio 2015.
- CANCELA, J.; GEYS, B. Explaining voter turnout: a meta-analysis of national and subnational elections. **Electoral Studies**, v. 42, p. 264–275, jun. 2016.
- CARREIRÃO, Y. de S. *et al.* Abstenção eleitoral, voto facultativo e obrigatório. In: LAVAREDA, Antonio; TELLES, Helcimara (eds.). **Eleições municipais na pandemia**. São Paulo: FGV-SP, 2022. p. 237–268.
- COHEN, M. J. Protesting via the Null Ballot: an assessment of the decision to cast an invalid vote in Latin America. **Political Behavior**, v. 40, n. 2, p. 395–414, 1 jun. 2018.
- COSTA, H. de O. **Alienação eleitoral no Brasil: uma análise dos votos brancos, nulos e abstenções nas eleições presidenciais (1989-2002)**. São Paulo: PUC-SP, 2006.
- DASSONNEVILLE, R. et al. Compulsory voting rules, reluctant voters and ideological proximity voting. **Political Behavior**, v. 41, n. 1, p. 209–230, 1 mar. 2019.
- DUNAISKI, M. Is compulsory voting habit-forming? Regression discontinuity evidence from Brazil. **Electoral Studies**, v. 71, p. 1-9, 1 jun. 2021.
- ELKINS, Z. Quem iria votar? Conhecendo as consequências do voto obrigatório no Brasil. **Opinião Pública**, v. 6, n. 1, p. 109–136, abr. 2000.
- ENDERSBY, J. W.; KRIECKHAUS, J. T. Turnout around the globe: the influence of electoral institutions on national voter participation, 1972–2000. **Electoral Studies**, v. 27, n. 4, p. 601–610, 1 dez. 2008.
- FIREBAUGH, G. Ecological fallacy, statistics of. In: SMELSER, N. J.; BALTES, P. B. (eds.). **International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences**. Oxford: Pergamon, 2001. p. 4023–4026.
- GENDZWILL, A. Local autonomy and national–local turnout gap: higher stakes, higher turnout? **Regional & Federal Studies**, v. 31, n. 4, p. 510–539, 2021.
- GEYS, B. Explaining voter turnout: A review of aggregate-level research. **Electoral Studies**, v. 25, n. 4, p. 637–663, dez. 2006.
- GINGERICH, D. W. **Political institutions and party-directed corruption in South America: stealing for the team**. Cambridge: Cambridge University Press, 2013.

- GINGERICH, D. W.; MEDEIROS, D. Vote secrecy with diverse voters. **Comparative Political Studies**, v. 53, n. 3–4, p. 567–600, 1 mar. 2020.
- GOMES, A. de C. **A invenção do trabalhismo**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1987.
- HORIUCHI, Y. **Turnout twist: higher voter turnout in lower-level elections**. 2001. 195 p. Tese (Doutorado em Ciência Política). Department of Political Science. Massachusetts Institute of Technology, Cambridge, Mass., USA, 2001.
- KESSELMAN, M. French local politics: a statistical examination of grass roots consensus. **American Political Science Review**, v. 60, n. 4, p. 963–973, dez. 1966.
- KOUBA, K.; NOVÁK, J.; STRNAD, M. Explaining voter turnout in local elections: a global comparative perspective. **Contemporary Politics**, v. 27, n. 1, p. 58–78, 1 jan. 2021.
- KREFT, I. G. G. Ecological fallacy. In: EVERITT, B.; HOWELL, D. C. (eds.). **Encyclopedia of statistics in behavioral science**. Hoboken, N.J: John Wiley & Sons, 2005. v. 2. p. 525–527.
- LAMOUNIER, B. O voto em São Paulo, 1970–1978. In: LAMOUNIER, B. (ed.). **Voto de desconfiança em São Paulo**. São Paulo: Vozes/CEBRAP, 1980. p. 15–80.
- LAVAREDA, A. **A democracia nas urnas: o processo partidário-eleitoral brasileiro 1945–1964**. Rio de Janeiro: Editora Rio Fundo/IUPERJ, 1991.
- LEFEVERE, J.; VAN AELST, P. First-order, second-order or third-rate? A comparison of turnout in European, local and national elections in the Netherlands. **Electoral Studies**, v. 35, p. 159–170, 1 set. 2014.
- LEON, F. L. L. de; RIZZI, R. A. Test for the rational ignorance hypothesis: evidence from a natural experiment in Brazil. **American Economic Journal: Economic Policy**, v. 6, n. 4, p. 380–398, 2014.
- LIJPHART, A. Unequal participation: democracy's unresolved dilemma. **The American Political Science Review**, v. 91, n. 1, p. 1–14, 1997.
- LIMA JÚNIOR, O. B. de. **Os partidos políticos brasileiros**. A experiência federal e regional: 1945/64. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1983.
- LIMA JÚNIOR, O. B. de. Alienação eleitoral e seus determinantes: nota de pesquisa. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 5, n. 14, p. 68–72, 1990.

- LIMONGI, F. Fazendo eleitores e eleições: mobilização política e democracia no Brasil pós-Estado Novo. **DADOS - Revista de Ciências Sociais**, v. 58, n. 2, p. 371–400, jun. 2015.
- LIMONGI, F.; CHEIBUB, J. A.; FIGUEIREDO, A. C. Participação política no Brasil. *In*: ARRETCHE, M. (ed.). **Trajetórias das desigualdades**: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos. São Paulo: Editora Unesp, 2015. p. 23–50.
- MORLAN, R. L. Municipal vs. national election voter turnout: Europe and the United States. **Political Science Quarterly**, v. 99, n. 3, p. 457–470, 1984.
- NICOLAU, Jairo. Impact of electronic voting machines on blank votes and null votes in Brazilian elections in 1998. **Brazilian Political Science Review**, v. 9, n. 3, p. 3–20, dez. 2015.
- NICOLAU, Jairo. Votos nulos e brancos nas eleições presidenciais brasileiras. *In*: FIGUEIREDO, A. C.; BORBA, F. (eds.). **25 anos de eleições presidenciais no Brasil**. Curitiba: Appris Editora, 2018. p. 63–73.
- NICOLAU, Jairo. A participação eleitoral no Brasil. *In*: VIANNA, L. W. (org.). **A democracia e os três poderes no Brasil**. Belo Horizonte; Rio de Janeiro: UFMG; IUPERJ, 2002. p. 255–296.
- ORTEGA VILLODRES, C.; TRUJILLO CEREZO, J. M.; GARCÍA-HÍPOLA, G. Democracia, tamaño del hábitat y participación electoral: un estudio de las elecciones en Andalucía, 1999-2011. **Revista Española de Ciencia Política**, v. 27, p. 69-90, oct. 2011.
- PLUTZER, E. Demographics and the social bases of voter turnout. *In*: FISHER, J. et al. (eds.). **The Routledge handbook of elections, voting behavior and public opinion**. London: Routledge, 2017. p. 69-82.
- POWER, T.; GARAND, J. Determinants of invalid voting in Latin America. **Electoral Studies**, v. 26, n. 2, p. 432–444, 1 jun. 2007.
- POWER, T. J. Compulsory for whom? Mandatory voting and electoral participation in Brazil, 1986-2006. **Journal of Politics in Latin America**, v. 1, n. 1, p. 97–122, abr. 2009.
- POWER, T. J.; ROBERTS, J. T. Compulsory voting, invalid ballots, and abstention in Brazil. **Political Research Quarterly**, v. 48, n. 4, p. 795–826, dez. 1995.
- REMMER, K. L. Political scale and electoral turnout: evidence from the less industrialized world. **Comparative Political Studies**, v. 43, n. 3, p. 275-303. feb. 2010.

- RIBEIRO, E. A.; BORBA, J.; SILVA, R. da. Comparecimento eleitoral na América Latina: uma análise multinível comparada. **Revista de Sociologia e Política**, v. 23, n. 54, p. 91–108, jun. 2015.
- SANTOS, W. G. DOS. **Crise e castigo**: partidos e gerais na política brasileira. Rio de Janeiro: IUPERJ, 1987.
- SCHWARTZMAN, S. Veinte años de democracia representativa en Brasil: 1945–62. **Revista Latinoamericana de Ciencia Política**, v. 2, n. 1, p. 3–25, 1971.
- SCHWARTZMAN, S. Bases do autoritarismo brasileiro. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1982.
- SILVA, D. Alienação eleitoral: um estudo comparado das bases sociais e atitudinais. **Revista Andina de Estudios Políticos**, v. 3, n. 1, p. 109–133, 2013.
- SILVA, R. D. **Comportamento eleitoral na América Latina e no Brasil**: em busca dos determinantes das abstenções, votos brancos e votos nulos. 2016. Tese (Doutorado em Sociologia Política). Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Florianópolis, SC, Brasil. 2016.
- SILVA, R. da et al. Votos brancos e nulos no Brasil: bases cognitivas e atitudinais. **Teoria e Pesquisa**, v. 23, n. 2, p. 64–81, 2014.
- SOLDATI, F. **O eleitorado juizforano nas eleições de 2006 a 2010 para o executivo**. 2011. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais). Instituto de Ciências Humanas, Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF), Juiz de Fora, MG, Brasil. 2011.
- SOLDATI, F. **Por que as pessoas votam?** Uma abordagem perspectiva do comparecimento eleitoral do juizforano nos três níveis do executivo do Brasil entre 1996–2014. 2016. Tese (Doutorado em Ciências Sociais). Instituto de Ciências Humanas, Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF), Juiz de Fora, MG, Brasil. 2016.
- SOLIJONOV, A. **Voter turnout trends around the world**. Stockholm, Sweden: International IDEA, 2016.
- SOUZA, C. P. R. de. Efeitos de competição, gastos de campanha e fragmentação eleitoral sobre comparecimento e votos válidos nas eleições municipais brasileiras em 2012. **Opinião Pública**, v. 25, n. 2, p. 312–342, ago. 2019.
- SOUZA, C. P. R. de et al. Envolvimento dos brasileiros com as eleições: votos brancos e nulos nas eleições presidenciais e proporcionais no Brasil (1994

- e 2014). **Estudos de Sociologia**, v. 26, n. 50, p. 89-120, maio 2021.
- SOUZA, Maria do Carmo Campello. **Estado e partidos políticos no Brasil (1930-1964)**. São Paulo: Editora Alfa-Omega, 1976.
- STOCKEMER, D. What affects voter turnout? A review article/meta-analysis of aggregate research. **Government and Opposition**, v. 52, n. 4, p. 698–722, out. 2017.
- SUI, D. Ecological fallacy. *In: International encyclopedia of human geography*. Elsevier, 2009. v. 3. p. 291-293.
- TURGEON, M.; BLAIS, A. Am I obliged to vote? A regression discontinuity analysis of compulsory voting with ill-informed voters. **Political Science Research and Methods**, p. 1–7, 23 abr. 2021.
- VOWLES, J. The big picture: turnout at the macro-level. *In: FISHER, J. et al. (eds.). The Routledge handbook of elections, voting behavior and public opinion*. London: Routledge, 2017. p. 57-68.

Anexo

Abaixo seguem os modelos com os valores de p corrigidos pelo método de Bonferroni. Em linhas gerais, quase todas as variáveis mantiveram significância estatística com exceção da autonomia financeira municipal, percentual de idosos, emprego privado e percentual de pessoas em zonas rurais.

Predictors	Presidente		Governador		Senador		Dep. Federal		Dep. Estadual		Prefeito		Vereador	
	Estimates	p												
(Intercept)	90.35	<0.001	87.78	<0.001	81.39	<0.001	92.82	<0.001	94.09	<0.001	98.86	<0.001	122.56	<0.001
Educação	0.34	<0.001	0.33	<0.001	0.26	<0.001	0.23	<0.001	0.24	<0.001	0.23	<0.001	0.21	<0.001
Gênero	-0.27	<0.001	-0.23	0.001	-0.15	0.191	-0.12	0.556	-0.16	0.159	-0.06	1.000	-0.28	<0.001
Idade	0.05	1.000	0.03	1.000	-0.15	0.005	0.02	1.000	0.07	1.000	0.20	0.169	0.02	1.000
Religião (% sem religião)	-0.12	<0.001	-0.12	<0.001	-0.13	<0.001	-0.12	<0.001	-0.09	<0.001	-0.08	0.420	-0.06	0.003
Eleitores [log]	-1.65	<0.001	-1.84	<0.001	-1.71	<0.001	-2.26	<0.001	-2.18	<0.001	-3.55	<0.001	-3.84	<0.001
Densidade	0.00	<0.001	0.00	<0.001	0.00	<0.001	0.00	<0.001	0.00	<0.001	0.00	1.000	0.00	<0.001
População rural	0.01	0.051	0.01	0.031	0.01	0.223	0.02	0.001	0.02	<0.001	0.04	<0.001	0.02	<0.001
Distância da capital	-0.01	<0.001	-0.01	<0.001	-0.00	<0.001	-0.00	<0.001	-0.00	<0.001	-0.00	<0.001	-0.00	<0.001
Região metropolitana	1.09	<0.001	1.14	<0.001	1.50	<0.001	1.14	<0.001	0.89	<0.001	0.30	1.000	0.99	<0.001
Emprego privado	0.02	0.008	0.01	0.556	-0.00	1.000	0.00	1.000	0.00	1.000	0.03	0.017	0.01	0.166
Renda	0.00	<0.001	0.00	<0.001	0.00	0.013	0.00	0.012	0.00	<0.001	0.00	<0.001	0.00	<0.001
Máquina pública	0.01	0.543	0.01	0.010	0.02	0.003	0.01	0.021	0.01	0.037	0.01	1.000	0.01	0.004
Autonomia financeira	-0.01	1.000	-0.01	1.000	0.00	1.000	-0.01	1.000	-0.01	1.000	0.04	0.243	0.01	1.000
Heterogeneidade econômica	12.54	<0.001	11.26	<0.001	6.84	<0.001	8.14	<0.001	9.30	<0.001	12.19	<0.001	10.25	<0.001
Heterogeneidade cultural	3.45	<0.001	3.42	<0.001	4.08	<0.001	3.55	<0.001	3.39	<0.001	1.36	1.000	0.98	1.000
Heterogeneidade social	-11.55	<0.001	-10.14	<0.001	-8.91	<0.001	-7.86	<0.001	-10.03	<0.001	-7.33	0.063	-9.48	<0.001
Random Effects														
σ^2	18.36		19.69		21.96		20.43		22.58		80.50		16.58	
τ_{00}	7.99 uf		16.25 uf		39.25 uf		7.65 uf		9.39 uf		9.09 uf		7.64 uf	
ICC	0.30		0.45		0.64		0.27		0.29		0.10		0.32	
N	26 uf													
Observations	5298		5298		5298		5298		5298		5298		5298	
Marginal R ² / Conditional R ²	0.384 / 0.571		0.287 / 0.609		0.126 / 0.686		0.250 / 0.454		0.239 / 0.462		0.172 / 0.256		0.436 / 0.614	

Fonte: Dados dos TSE, elaborado pelos autores

Participação eleitoral nas disputas nacionais, estaduais e municipais no Brasil (1998-2020)

Resumo: Analisamos a participação eleitoral no Brasil nas últimas duas décadas (1998 a 2020). Inicialmente revisamos a literatura internacional e nacional sobre a participação eleitoral. Separamos quatro abordagens com enfoque nos eleitores, nas lideranças políticas, nos fatores institucionais e no contexto ecológico da eleição. No caso do Brasil há uma longa tradição de discussão sobre a participação eleitoral e seu significado. Por outro lado, os trabalhos focam majoritariamente nos cargos nacionais e estaduais. Estudos sobre a participação nas eleições municipais são raros. A análise dos dados empíricos está dividida em duas partes. Na primeira parte, comparamos as taxas de comparecimento e de votos válidos nas eleições nacionais, estaduais e municipais. Constatamos que a participação nas eleições locais é mais alta que nas outras eleições, contrariando a concepção na literatura internacional que eleições locais seriam eleições de segunda ordem. Em seguida, analisamos o impacto da composição demográfica e das características ecológicas dos municípios sobre a participação. Concluimos que o tamanho dos municípios é o fator que mais influencia a participação eleitoral. A participação nos menores municípios é mais alta que nas metrópoles. Esse resultado sugere pesquisas aprofundando a questão do impacto do tamanho populacional sobre o padrão de comportamento eleitoral.

Palavras-chave: Brasil, eleições, participação eleitoral, federalismo, municípios.

Electoral participation in national, state and local elections in Brazil (1998 - 2020)

Abstract: We analyze participation in Brazilian elections during the last two decades (1998 to 2020). Initially, we review the international and national literature on electoral participation. We separate four approaches focusing on voters, political leadership, institutional factors and the ecological context of the election. In the case of Brazil, there is a long tradition of research about electoral participation and its meaning. However, these studies mainly focus on turnout at the national and state level. Studies on participation in municipal elections are rare. The analysis of the empirical data is divided into two parts. In the first part we compare turnout and valid votes in national, state and local elections. We find that participation in local elections is higher compared to other levels

of government, contradicting the assumption in the international literature that local elections are second-order elections. We then analyze the impact of the demographic composition and ecological characteristics of municipalities on participation. We conclude that the size of municipalities is the factor that most influences electoral participation. Participation in smaller municipalities is higher than in large cities. This result suggests research that furthers our understanding of the impact of population size on the pattern of electoral behavior.

Keywords: Brazil, elections, turnout, federalism, municipalities.

La participación em elecciones ívelel nacional, estadual y local em Brasil (1998 - 2020)

Resumen: Analizamos la participación en las elecciones brasileñas durante las dos últimas décadas (1998 a 2020). Inicialmente, revisamos la literatura internacional y nacional sobre participación electoral. Separamos cuatro enfoques centrados en los votantes, el liderazgo político, los factores institucionales y el contexto ecológico de la elección. En el caso de Brasil, existe una larga tradición de discusión sobre la participación electoral y su significado. Por otro lado, los trabajos se centran principalmente en posiciones nacionales y estatales. Los estudios sobre participación en elecciones municipales son escasos. El análisis de los datos empíricos se divide en dos partes. En la primera parte comparamos la participación y los votos válidos en las elecciones nacionales, estatales y municipales. Encontramos que la participación en las elecciones locales es mayor que en otras elecciones, lo que contradice la concepción en la literatura internacional de que las elecciones locales serían elecciones de segundo orden. Luego analizamos el impacto de la composición demográfica y las características ecológicas de los municipios en la participación. Concluimos que el tamaño de los municipios es el factor que más influye en la participación electoral. La participación en los municipios más pequeños es mayor que en las grandes ciudades. Este resultado sugiere una investigación que profundiza nuestra comprensión del impacto del tamaño de la población en el patrón de comportamiento electoral.

Palabras clave: Brasil, elecciones, participación electoral, federalismo, municipios.

Submetido em 22 de novembro de 2021

Aprovado em 26 de maio de 2022