

Contribuições da teoria política positiva e da democracia participativa ao estudo do absenteísmo eleitoral

Rodrigo Albuquerque¹

Resumo: A apatia política manifesta-se como um dos principais entraves à consolidação da democracia enquanto regime de governo que garante a ampla participação da população. Considerando a visão essencialmente normativa de versões iniciais das teorias sobre a democracia, a teoria política positiva fornece um instrumental útil para a análise das causas fundamentais de uma das dimensões da apatia política, qual seja, a abstenção eleitoral. Identificada a sua origem principalmente em termos de custos associados ao exercício do direito de voto e da obtenção de informação sobre os assuntos políticos e investigados os meios de sua solução, este ensaio teórico busca examinar o que está em jogo no problema da apatia política a partir do exame das causas do absenteísmo eleitoral, discutindo a hipótese de que se os custos associados ao voto contribuem para a abstenção individual, modelos de democracia participativa são potencialmente capazes de mitigar os efeitos mais nocivos da apatia política.

Palavras-chave: democracia participativa, teoria política positiva, apatia política, absenteísmo eleitoral.

Abstract: Political apathy manifests itself as one of the main obstacles to democracy consolidation as a regime which guarantees a large amount of participation amid the population. Considering the essentially normative view from the first democracy theories, positive political theories offer an useful set of tools to analyze the fundamental causes of a political apathy's dimension, low voter turnout. Identifying its origins mainly in its costs for exercising the right to vote and for acquiring information about political

¹ Doutor em Ciência Política pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), é Professor do Núcleo de Relações Internacionais da Universidade Federal de Sergipe (NURI/UFS) e membro do Núcleo de Estudos de Política Comparada e Relações Internacionais da Universidade Federal de Pernambuco (NEPI/UFPE). E-mail: albuquerque.rodrigo@gmail.com.

Contribuições da teoria política positiva e da democracia participativa ao estudo do absenteeismo eleitoral

affairs, and investigating its possible solutions, this theoretical essay aims to analyze what's on stake with the political apathy issue by examining the electoral absenteeism's causes, discussing the hypothesis that if the costs contribute to the individual abstention, participatory democracy models are potentially able to mitigate the most perverse effects of political apathy.

Keywords: participatory democracy, positive political theory, political apathy, electoral absenteeism.

1. Introdução²

O problema da apatia política, entendido como o desinteresse dos indivíduos pelos assuntos públicos, é fundamental para o entendimento sobre a consolidação de democracias contemporâneas. O que está em jogo no problema da apatia política? Mais importante, há solução para ela? Orientado por estas perguntas, o presente artigo analisa, no primeiro momento, o estado da arte das teorias sobre a democracia na época do surgimento da teoria política positiva. Partindo das concepções de Macpherson (1978) e de Held (1987) sobre a democracia liberal, este primeiro passo é dedicado à análise de algumas contribuições dos modelos de democracia protetora e desenvolvimentista, delineando alguns pontos importantes à configuração da teoria democrática contemporânea com base em autores que publicaram suas obras a partir do século XVIII, reconhecidos como fundamentais para compreender o pensamento democrático liberal.³

² O autor agradece ao Prof. Dr. Assis Brandão (UFPE), à Prof^a. Juliana Vitorino (Estácio/FIR) e aos pareceristas anônimos deste periódico, pelos comentários a versões preliminares deste artigo.

³ Este reconhecimento é atestado nas obras consideradas já clássicas sobre a teoria democrática de Macpherson (1978) e Held (1987) e em recentes artigos de Miguel (2002 e 2005) que, de certa forma, dão continuidade à tradição iniciada pelos anteriores. O período abordado neste tópico, então, engloba os modelos de democracia chamados por Macpherson e Held de protetora e desenvolvimentista. Apesar de neste período ser possível identificar mais um modelo de democracia, a

A etapa seguinte deste trabalho corresponde ao exame do surgimento e desenvolvimento da teoria política positiva (TPP) como principal método de estudo dos fenômenos políticos. A seção posterior dá continuidade ao exame da teoria política positiva ao considerar as suas principais contribuições, em seu período de gestação, para a compreensão do fenômeno da apatia política. O argumento central desta seção é que, embora a apatia política já estivesse presente em estudos anteriores, as teorias positivistas foram mais bem sucedidas em explicar a dimensão eleitoral da apatia política e sua manifestação em regimes democráticos contemporâneos. O tratamento parcimonioso das teorias positivas promove interessantes perspectivas sobre a participação eleitoral dos cidadãos e uma explicação das suas causas a partir da dinâmica entre benefícios e custos proposta pela teoria da escolha racional.

A seção seguinte trata de sugestões sobre o problema da apatia política, a partir do modelo de democracia participativa examinado por Macpherson (1978), Held (1987) e Miguel (2005), construído a partir dos trabalhos de Carole Pateman (1992) e Nicos Poulantzas (*apud* HELD, 1987). Por fim, são tecidas algumas considerações acerca da questão da apatia política em sua dimensão eleitoral e da importância de sua tratativa pela teoria política contemporânea.

2. A democracia liberal antes de 1960: proteção e desenvolvimento

Não restam dúvidas de que as origens da teoria democrática remontam ao período da antiguidade clássica (LARSEN, 1948; 1954; MOSSÉ, 1979; GLOTZ, 1988; FINLEY, 1988). Seu desenvolvimento ao longo dos séculos, contudo, supera enormemente a produção intelectual daquele período sobre a democracia.⁴ Dos gregos herdamos elementos importantes que permanecem no pensamento democrático atual: a concepção de democracia como um regime de governo direcionado para o povo e seu engajamento neste governo.⁵ Muitos séculos mais tarde, parte desse

democracia direta, esta é marxista, não liberal, razão pela qual foi deliberadamente descartada da análise aqui realizada.

⁴ Conferir também os capítulos iniciais de Macpherson (1978), Held (1987) e Dahl (1998).

⁵ O legado da democracia grega é vasto: além das questões mencionadas, podem ser citadas ainda a distribuição das funções em cargos e a criação de instituições que permanecem no *corpus* das democracias contemporâneas.

Contribuições da teoria política positiva e da democracia participativa ao estudo do absenteísmo eleitoral

pensamento inspira o desenvolvimento das ideias liberais sobre a democracia, como se pode ver nos escritos de Bentham, Mill e Stuart Mill.

Jeremy Bentham (1967)⁶ traça uma série de comentários sobre aspectos da democracia, como a censura, a lei, a formação do governo e as diferentes formas possíveis de governo, além de analisar o direito e o dever do poder supremo de um Estado, atribuído ao governo, de fazer e implementar leis. Entretanto, a maior contribuição de sua crítica é o desenvolvimento do princípio da utilidade. Segundo este princípio, todas as ações individuais são orientadas para a satisfação pessoal. Considerando que os dois únicos princípios intrínsecos à natureza humana são a dor e o prazer, o índice de satisfação individual seria estabelecido a partir da razão entre estes dois princípios: quanto mais do último, maior a satisfação pessoal do indivíduo. Para ele, o princípio da utilidade não é restrito a fronteiras geográficas ou períodos históricos; ele é reconhecível por todos os homens de todos os países, tornando-o um princípio geral da ação individual. Assim, segue afirmando que a formação do Estado, a partir da ideia de um contrato social, só poderia ser mantida com base no princípio da utilidade, isto é, um governo seria aceito pela população apenas enquanto fosse capaz de garantir mais prazer do que dor. A população assumiria compromissos em relação ao governo – como aceitar e respeitar as suas leis – em função desta promessa de garantia de mais satisfação em detrimento da dor.

Em torno desta ideia, contudo, podem surgir facções para a defesa do prazer para grupos seletos, constituindo facções. Contra as facções, advertia Madison pela necessidade da extensão dos poderes da república a fim de contê-las (HAMILTON; MADISON; JAY, 2003).⁷ Intitulado “Utilidade da união como salvaguarda contra as facções e as insurreições (continuação)”, o décimo artigo d’*O federalista* contém disposições acerca da importância da república como forma de governo, e não da democracia; nem sempre, diz Madison, é possível aos cidadãos discorrer

⁶ Em *Fragmentos sobre o Governo*, escrita por Bentham como uma introdução crítica a *Commentaries on the laws of England*, de Sir William Blackstone

⁷ Facção, para Madison, é “uma reunião de cidadãos, quer formem a maioria ou a minoria do todo, uma vez que sejam unidos e dirigidos pelo impulso de uma paixão ou interesse contrário aos direitos dos outros cidadãos, ou ao interesse contrário aos direitos dos outros cidadãos, ou ao interesse constante e geral da sociedade” (HAMILTON; MADISON; JAY, 2003, p. 60).

adequadamente sobre todos os temas, pois são influenciados costumeiramente por seus sentimentos e interesses particulares. Ao contrário dos indivíduos que agem através de um mandato a eles concedido pelo povo, estes delegados pensam de maneira mais clara e racional, sendo, portanto, aqueles que deveriam ser responsáveis por votar as leis e não o povo em sua totalidade.

Madison afirma ainda a desigualdade na distribuição de recursos entre os indivíduos como uma das causas fundamentais dessas diferenças de opinião, pois o indivíduo com menor acesso a recursos e à propriedade pensaria de forma diferente ou mesmo divergente daquele que possui melhores condições de vida. O problema maior, segundo Madison, é quando a facção assume o poder. Neste sentido, a república seria o melhor remédio para a defesa do bem público, considerando que a democracia seria “incompatível com a segurança pessoal e com a conservação dos direitos de propriedade”. Na república há um número muito maior de cidadãos e os poderes são delegados por estes a uma pequena quantidade de pessoas por livre escolha. O patriotismo e o senso de justiça destes seletos indivíduos serão responsáveis pela prudência da distinção entre “o verdadeiro interesse da sua pátria” e o interesse particular. A vontade pública, diz Madison, tem maior possibilidade de convergir com o interesse público (HAMILTON; MADISON; JAY, 2003).

Para evitar problemas quanto à representatividade, oriundos da diferença entre o número de representantes e o número de representados, a república federativa seria a ideal, pois, de acordo com Madison: “os interesses gerais são confiados à legislatura nacional; os particulares e os locais os legisladores dos Estados[sic]”. Assim, seria possível evitar que os interesses regionais de um espaço geográfico excessivamente representado viciassem a atividade do governo da união, reduzindo a participação ou acesso ao governo de regiões menos representadas nas instituições políticas.⁸

⁸ Vale lembrar que o sistema político brasileiro de representação junto à Câmara dos Deputados enfrenta um problema dessa natureza: enquanto alguns estados, sobretudo das regiões norte e nordeste seriam beneficiados com o número mínimo de representantes previstos na Constituição Federal de 1988, 8, São Paulo seria o estado mais prejudicado, recebendo o número máximo de cadeiras previsto pela Constituição, 70, quando, em função do seu peso político deveria receber uma quantidade significativamente maior.

Contribuições da teoria política positiva e da democracia participativa ao estudo do absenteísmo eleitoral

Em sentido similar, James Mill (1825) defende que o governo é apenas um meio para o objetivo de distribuição da felicidade para o maior número possível de pessoas de sua comunidade, bem como impedir que qualquer indivíduo ou grupo de indivíduos interfira nesta distribuição ou impeça o acesso de um indivíduo à sua parcela de felicidade. Este objetivo seria concretizado por meio da “união de certo número de homens, para proteger outros. O objetivo, está claro, pode ser melhor[sic] atendido quando um grande grupo de homens combinam[sic] e delegam[sic] a um número pequeno o poder necessário para proteger a todos”. Na perspectiva de Mill, “Isto é governo”.⁹

Adotando a perspectiva utilitarista desenvolvida por Bentham, Mill entende o ser humano como motivado por um desejo de experimentar o prazer e evitar a dor, oriundos de outros seres humanos, objeto da preocupação primária do governo ou da natureza. Um dos problemas inatos ao desenvolvimento de instituições políticas funcionais envolve a relação entre indivíduos, dor e prazer. Segundo James Mill, os objetos de desejo dos indivíduos, isto é, o que lhes proporciona felicidade, é conseguido através do trabalho. Maximizar a felicidade da comunidade, como objetivo dessas instituições, envolve fornecer as recompensas adequadas à quantidade de trabalho exercida por um indivíduo. Não para por aí: as instituições políticas devem ser capazes de minimizar a ocorrência do que virá a ser conhecido mais tarde como o *carona*,¹⁰ impedindo, assim, que indivíduos obtenham sua satisfação pessoal à custa do trabalho de outros.

Jeremy Bentham, James Mill e James Madison são os principais representantes do modelo de democracia chamado por Macpherson (1978) e Held (1987) de *protetora*. Este modelo de democracia é caracterizado pela necessidade de um governo democrático que tanto represente os interesses dos seus cidadãos quanto limite os seus impulsos na obtenção de prazer a

⁹ Tradução livre do autor. No original, lê-se: “The union of a certain number of men, to protect one another. The object, it is plain, can best be attained when a great number of men combine, and delegate to a small number the power necessary for protecting them all. This is Government” (MILL, 1825, p. 05).

¹⁰ O problema do *carona* (*free-rider*) é tratado por Mancur Olson n'*A lógica da ação coletiva* (1999), objeto de tópico posterior. Refere-se a uma situação em que indivíduos não têm incentivos para agir em um contexto no qual ele pode se beneficiar, sem esforço, da ação de outros indivíduos.

partir dos conflitos inevitáveis de interesses entre eles. Nas palavras de Held, a “democracia protetora enfatizava a centralidade das instituições democráticas na salvaguarda dos governados de todas as formas de tirania e, principalmente, da opressão pelo Estado” (1987, p. 43). No mesmo sentido, Macpherson (1978) afirma que a:

(...) defesa dessa democracia repousa no pressuposto de que o homem é um consumidor ao infinito, que sua motivação preponderante é a maximização de suas satisfações ou utilidades, obtendo-as da sociedade para si mesmo, e que uma sociedade nacional nada mais é que um conjunto desses indivíduos. Um governo responsável, inclusive com grau de responsabilidade para com um eleitorado democrático, era necessário para a proteção dos indivíduos e fomento do Produto Nacional Bruto, e nada mais.

O modelo da democracia protetora, conforme já anunciado, não é o único a existir no período anterior à década de 1960. De fato, um segundo modelo, chamado desenvolvimentista, é elaborado praticamente de maneira simultânea por John Stuart Mill (1840; 1981), Jean-Jacques Rousseau (2005) e Mary Wollstonecraft (1929). Este modelo é caracterizado pela reconhecida necessidade de participação dos indivíduos na vida política para garantir a proteção dos seus interesses e o desenvolvimento de sua cidadania, indispensável para a expansão harmoniosa das capacidades individuais (HELD 1987). Conforme este modelo de democracia, o governo forneceria as condições para que o indivíduo se desenvolvesse.

Nesse sentido, Rousseau escreve sobre a formação do Estado e a necessidade de proteger o indivíduo contra este. Os homens, a princípio, são felizes no estado de natureza¹¹, porém há vários fatores que os direcionam para longe desse cenário em direção ao contrato social, como fraquezas individuais, miséria comum e desastres naturais. Apenas através

¹¹ O estado de natureza rousseauiano não é o mesmo estado de natureza conflituoso de Hobbes, mas um estado em que os homens são naturalmente bons e vivem em harmonia.

do contrato social e do estabelecimento de um corpo governante capaz de instituir e impor leis, seria possível ao homem alcançar o desenvolvimento de sua natureza e experimentar a liberdade¹² por completo.

Não se trata, todavia, de representação e transferência de soberania da forma como apontam Hobbes e Locke acerca da constituição do contrato social, pois segundo Rousseau tal transferência não seria possível; os indivíduos investidos de poder não *representam* os cidadãos, mas são apenas seus *agentes*. Ainda que houvesse um corpo governante, com poder de legislar e executar as leis, estas seriam vazias sem a aceitação do povo. Os afazeres do Estado, assim, seriam integrados aos afazeres ordinários dos cidadãos, em um novo tipo de sociedade.

A soberania, para Rousseau, contudo, só é mantida enquanto o povo se guia pela vontade geral; não seria possível atender à vontade de todos, bem como não seria possível conceber a ideia de um corpo governante que não atende à vontade comum dos cidadãos. Isso seria a vontade geral: um consenso relativo sobre o bem comum, estabelecido entre os indivíduos, e não um simples agregado de preferências e desejos individuais. Aqui surgiria a necessidade do governo como representante legítimo dessa vontade geral, estabelecido com clara separação entre as funções legislativa e executiva (HELD, 1987).

A exclusão das mulheres do que é considerado como povo é justificada por Rousseau a partir da suposta impossibilidade de as mulheres realizarem julgamentos emocionalmente distantes, exigindo-lhe a proteção masculina. Assim, caberia à mulher os afazeres domésticos, garantindo aos homens livres a liberdade para se dedicarem ao trabalho externo e à política. Wollstonecraft (1929), apesar de concordar com algumas das posições defendidas por Rousseau, como a necessidade de usar as faculdades pessoais para desenvolvê-las, discordava veementemente da subjugação da vontade da mulher e das crianças à vontade do cidadão, isto é, do homem, privando a mulher de um papel na vida pública (HELD, 1987).

¹² Na verdade, aconteceria uma substituição: o homem trocava sua liberdade natural pela liberdade civil, isto é, viveria “aprimado” às regras de uma sociedade, mas não mais sujeito às dificuldades oriundas da ausência de mecanismo regulador das relações sociais. Nesse sentido, a obediência às leis instituídas por si mesmo constituir-se-ia em um ato de liberdade (NASCIMENTO, 2004).

Wollstonecraft (1792) defendia que a reestruturação das relações privadas seria essencial para a inclusão da mulher na sociedade; o desenvolvimento seria um fruto do trabalho conjunto entre o homem e a mulher. Não por acaso, Wollstonecraft é considerada como uma das primeiras teóricas do feminismo. Para ela, o papel que foi atribuído à mulher foi uma construção social, reflexo da forma como as mulheres eram educadas; limitadas por rotinas domésticas e oportunidades restritas, as mulheres não teriam a possibilidade de se desenvolverem como cidadãs completas.¹³

Outro representante do modelo desenvolvimentista de democracia, John Stuart Mill, é tido por Held (1987) e Macpherson (1978) como o responsável por determinar o curso do pensamento liberal democrático moderno. Em extensa crítica a *A democracia na América* (TOCQUEVILLE, 2000), Mill (1840) afirma que muito do que Tocqueville indica como consequências da democracia seriam, na verdade, consequências do processo civilizatório; ou seja, refletiriam o progresso e não a democracia e, portanto, consequências que não poderiam ser consideradas exclusivas de regimes democráticos.

Para Stuart Mill (1840), o voto é um mecanismo individual de autoproteção que, mesmo presente, não torna um regime de governo o melhor possível, sobretudo quando há processos internos de exclusão na representação e no direito ao sufrágio. Não é o caso da mulher: em consonância com Wollstonecraft, Stuart Mill defende o sufrágio feminino. O indivíduo analfabeto, por outro lado, não possui a mesma sorte: deve ter seu direito ao voto reconhecido, embora Stuart Mill (1840) afirme a impossibilidade de que este indivíduo seja capaz de votar adequadamente, uma vez que lhe faltam o conhecimento e o escrutínio necessários ao competente exercício do ato de votar.

A liberdade, questão central no pensamento de Stuart Mill, sobre a qual a interferência é justificável apenas quando um ato de liberdade causa danos ou preocupações a outros indivíduos; aqui, a liberdade individual é limitada pela liberdade de outro indivíduo. Dessa forma, quando os atos de um indivíduo forem concernentes apenas a si, a liberdade para agir é

¹³ É digno de nota que o pensamento de Mary Wollstonecraft só virá a ser considerado em todas as suas implicações para a democracia a partir do surgimento do feminismo contemporâneo, na segunda metade do século XX, como bem lembra Held (1987).

absoluta, inclusive no seu direito a não participar ativamente da vida pública. O Estado deve exercer o mínimo possível de interferência sobre o indivíduo, permitindo que este se desenvolva e possua seus próprios mecanismos de participação no mercado e exerça o domínio sobre a sua propriedade. O governo ideal, para Stuart Mill, seria aquele que impedisse os impulsos excessivamente intervencionistas do Estado e garantisse a igualdade absoluta entre homens e mulheres em todas as questões políticas, legais e sociais. O Estado tomado pela burocracia decorrente da ampliação de suas funções seria um Estado engessado, incapaz de funcionar adequadamente e uma ameaça à própria liberdade individual (STUART MILL, 1981). O fim último do governo seria, além de garantir a segurança individual e da propriedade, promover justiça igualitária entre os homens e mulheres (HELD, 1987).

3. Novos contornos das teorias sobre a democracia: contribuições da teoria política positiva para o estudo da apatia política

O método de análise empírica defendido pela teoria política positiva trouxe um aspecto inovador para o estudo da apatia política, especialmente em sua dimensão eleitoral. Enquanto os modelos democráticos normativos se ocupavam de analisar extensivamente as motivações do não comparecimento do eleitor às urnas, teorias políticas positivas preocuparam-se em oferecer uma explicação elegante, simples, sobre a apatia política, amparada nos pressupostos da escolha racional.

A teoria política positiva (TPP) consiste no estudo de fenômenos políticos a partir de sua verificação empírica e construção de modelos formais, normalmente empregando métodos matemáticos. No final da década de 1940, o campo da ciência política encontrava-se dividido entre os acadêmicos que produziam explicações a partir de descrições objetivas e quantificação de variáveis, enquanto outros se ocupavam de analisar os postulados éticos e valores intrínsecos às instituições políticas, condicionantes da ação individual (AMADAE; BUENO DE MESQUITA, 1999). A crescente insatisfação de cientistas políticos do período com os estudos de caso e abordagens históricas, técnicas qualitativas por excelência, direcionou os estudos do campo para formulações analíticas

calçadas em lógica formal e métodos quantitativos¹⁴ (SHEPSLE, 2003).

O termo teoria política positiva surge em 1959, quando Riker contempla as dificuldades e a necessidade de circunscrever adequadamente um objeto de estudo, a ponto de considerá-lo verdadeiramente um estudo científico. Neste sentido, ao estudar os microfundamentos da ação política e o problema da cooperação entre indivíduos racionais e egoístas, Riker publica *The theory of political coalitions* em 1963, na qual desenvolve o princípio do tamanho, afirmando que os políticos buscam vencer com coalizões mínimas, de forma que tenham menos partidos com quem dividir a vitória. Seu principal diferencial é a expressão da teoria em caracteres numéricos e não alfabéticos e de proposições descritivas, não normativas. O argumento de Riker na obra de 1963 busca desenvolver uma teoria política preocupada com uma argumentação sistemática, sem descuidar da contribuição que a história pode oferecer, bem como das particularidades de casos analisados.

Os métodos quantitativos e a análise formal passam a receber atenção especial dos cientistas políticos, até mesmo substituindo a tradicional estatística por métodos quantitativos mais modernos, como formulações matemáticas, quantificação e manipulação de variáveis, experimentos controlados e desenvolvimento de outras técnicas de mensuração. Este redirecionamento do modo de fazer pesquisa em ciência política trará consequências para a definição de problemas de pesquisa, ao estabelecer como tais apenas aqueles problemas que possam ser quantificados e testados através de testes formais.¹⁵

Neste âmbito se insere a discussão sobre a dimensão eleitoral da apatia política. A apatia política pode ser definida como o desinteresse dos

¹⁴ São exemplos das formulações analíticas: *Political parties*, de Maurice Duverger, *Social choice and individual values*, de Kenneth Arrow, *On the rationale of group decision maker*, de Duncan Black, e a clássica primeira obra sobre a teoria dos jogos, *The theory of games and economic behavior*, de Oskar Morgenstern e John von Neumann. Dentre as obras com vasto uso de métodos quantitativos, podem ser citadas *Uma teoria econômica da democracia*, de Anthony Downs (1957), *The calculus of consent*, de James Buchanan e Gordon Tullock (1962), *The theory of political coalitions*, de William Riker (1963), e *A lógica da ação coletiva*, de Mancur Olson (1965).

¹⁵ Eis, pois, a razão pela qual este artigo argumenta que a principal contribuição da teoria política positiva ao estudo da apatia política se resume a uma de suas dimensões, a baixa participação eleitoral.

Contribuições da teoria política positiva e da democracia participativa ao estudo do absenteísmo eleitoral

cidadãos pelas questões públicas ou, talvez mais propriamente, pelo desinteresse em participar ativamente da vida política do seu país (EPSTEIN, 2001; REIS, 2002; KERSTENETZKY, 2003; PINZANI, 2013). Normalmente, esta questão é abordada através do problema do comparecimento eleitoral, no qual se estuda o comportamento dos indivíduos em eleições, analisando porque muitos indivíduos optam em não exercer seu direito de voto ou são indiferentes ao mesmo.

Em qual momento um homem que age segundo os requisitos de racionalidade previstos pela teoria da escolha racional¹⁶ decide tornar-se absenteísta? Segundo Downs (1999),¹⁷ a abstenção acontece quando os custos de votar são superiores ao retorno aparente. Em outras palavras, a partir do momento em que o eleitor percebe que o seu voto tem um peso extremamente reduzido frente ao universo de votos de um país, quaisquer custos que ele sofra pelo ato de votar pode fazê-lo desistir, dos mais práticos, como angariar informações acerca dos candidatos para decidir seu voto e se deslocar até o local de votação, aos mais elementares, como o tempo investido no ato de votar (REIS, 2002).

Por outro lado, se o ato de votar não possui qualquer custo, qualquer retorno oriundo deste ato torna a abstenção irracional, ainda que a abstenção não prejudique os cidadãos que são indiferentes às questões públicas, uma vez que um governo democrático continuará funcionando mesmo com altos índices de abstenção eleitoral, e os partidos políticos continuam agindo da mesma forma, satisfazendo seus interesses imediatos e prosseguindo em suas políticas para angariar votos no próximo período eleitoral (DOWNS, 1999). Aliás, este problema é central na análise de Olson

¹⁶ Tais requisitos seriam o cálculo de custos e benefícios com base em um ordenamento transitivo de preferências, optando, a partir deste cálculo, pela opção que trouxesse o máximo de benefícios e o mínimo de custos. Para mais informações, ver Downs (1999).

¹⁷ É importante ressaltar que as origens da teoria econômica da democracia remontam a Weber e Schumpeter, como lembra García (1988) ao dizer que na democracia pluralista, dos quais os autores citados são precursores, as grandes massas não participam da vida política, deixando esta para as elites; a população se dedica aos seus assuntos privados, desinteressada pela política. Esse desejável baixo nível de participação, a que García se refere como apatia, garante certa estabilidade ao sistema político, permitindo que este seja funcional e reduza os conflitos sociais.

(1999) sobre o problema do carona: se os indivíduos são atores racionais e, portanto, egoístas que agem maximizando suas ações, como garantir que não buscarão benefícios que possam ser alcançados com custo de ação zero? Em outras palavras, se é possível não incorrer em qualquer custo para angariar os mesmos benefícios que receberia caso decidisse agir, por que um indivíduo optaria em uma ação subótima? Não há incentivos para o eleitor em países nos quais o voto não é obrigatório; considerando o peso marginal que o voto individual exerce sobre o resultado das eleições, o indivíduo que decide se abster, sozinho, não impedirá a ocorrência das eleições, de modo que ele pode livrar-se dos custos associados à participação eleitoral e, ainda assim, colher os benefícios da realização das eleições, levadas a cabo por outros milhares de eleitores.

Downs segue seu argumento afirmando que mesmo quando os indivíduos possuem interesses bem definidos, se importam com questões políticas e possuem preferências partidárias, podem recorrer à abstenção do voto quando os custos forem muito altos. Indivíduos que residem muito longe do local de votação podem decidir não arcar com os custos de deslocamento; cidadãos que estejam enfrentando intenso ritmo de trabalho podem preferir utilizar o dia de folga das eleições para descansar; eleitores que não se interessem frequentemente por política podem decidir investir seu tempo em lazer ou outros afazeres e não na leitura de informações ou audição de notícias sobre os candidatos e seus respectivos programas de governo. Ainda há o contexto no qual o debate político entre dois candidatos diverge em relação a apenas uma questão importante, com posições similares em todas as outras questões. Downs alerta que, nestes casos, uma vez que a construção de maiorias torna-se impraticável, o debate será resolvido por aquele que mais agrada à população em sua visão de como solucionar o problema da referida questão. Para um cidadão que desconhece a questão, por nunca ter tido o interesse ou por falta de acesso a informação pertinente, pode ser custoso obter essa informação e decidir por um ou outro candidato, tornando legítimo, face ao custo observado, o ato de abstenção.

A apatia é ainda mais constante ao se considerar que, em qualquer situação, os custos de obter informação e votar sempre serão maiores do que o peso que apenas um voto pode exercer sobre o resultado final das eleições. Ainda que o custo seja o mais reduzido possível, como receber informações através do rádio enquanto dirige um carro, o peso do voto

individual não aumenta proporcionalmente ao nível de informação obtido pelo eleitor (DOWNS, 1999; GARCÍA, 1988). Esta percepção, oriunda da teoria política positiva, aponta para a seguinte relação: se não há incentivos seletivos, se não há punição para o não exercício do direito de voto, não há como garantir que haverá participação do eleitorado nas urnas. Assim, surge uma questão: é necessário garantir que haverá esta participação? O direito político de votar deve ser um direito, um dever ou os dois?

Reis (2002) defende o ato de abstenção nesse contexto como uma virtude cívica, ou ao menos um direito: o indivíduo, frente a um cenário sobre o qual ele não pode ou não quer decidir, reserva-se o direito de não fazê-lo, relegando aos concidadãos a responsabilidade sobre aquela decisão. No limite, a presunção de que todos os indivíduos possuem informação completa sobre todas as questões pertinentes à vida política não pode ser verificada na prática, sendo mais verossímil um contexto de informação assimétrica, em que alguns indivíduos possuem mais informações que outros, seja por limites à obtenção de informações que alguns indivíduos sofrem, seja por seu desinteresse em obtê-las, ainda que sejam oferecidas livremente e de forma conveniente. Neste sentido, por exemplo, Dahl (1961) destaca a apatia política como um obstáculo ao uso dos meios de comunicação de massa como instrumento de poder. Embora tais meios sejam utilizados como mecanismo de construção de discursos e difusão de informações, eles não alcançam os cidadãos apáticos que não se preocupam com questões políticas, ao não prestarem atenção ou simplesmente recusando-se a ler ou ouvir as notícias sobre temas que não são do seu interesse imediato.

No entanto, a apatia política pode ser fruto de desigualdades sociais, “uma reação (...) a condições objetivas vigentes em sociedades contemporâneas que influenciariam o estoque (limitado) e a distribuição (desigual) de oportunidades de participação” (KERSTENETZKY, 2003, p. 133), consistindo em exclusão social e não uma decisão deliberada de não participar. Neste sentido, excluídas as condições objetivas de participação política, a decisão de não votar poderia ser avaliada como um ato racional ou não, revelando uma resposta negativa ao funcionamento do sistema político. Sendo este o caso, em consonância com Reis (2002), Kerstenetzky (2003) afirma que a apatia pode ser reveladora da preferência pelo exercício de um direito e deve ser reconhecida como tal, aceitando que permitir a apatia é uma forma de liberdade, segundo a qual os indivíduos podem

escolher efetivamente engajarem-se nas atividades políticas ou simplesmente se preocuparem com outras questões.

Por outro lado, autores como Seymour Martin Lipset e Samuel Huntington defendem que a apatia política indica estabilidade democrática; isto é, a baixa participação política indicaria maior confluência de interesses nas políticas de um país, apontando para a satisfação da população com o desempenho do governo vigente. Huntington, mais especificamente, creditava à participação o *status* de perversa, pois o “excesso de participação aumenta os conflitos sociais, põe em risco a continuidade do sistema, gera um excesso de demandas que o Estado é incapaz de processar” (*apud* MIGUEL, 2002). Neste sentido, a apatia política ainda refletiria um desinteresse dos cidadãos pela coisa pública, ocasionada por um contexto vigente normal, entendido como um cenário no qual a situação política vigente seja aceitável para os cidadãos e estes não demonstrem grandes interesses na mudança.

Epstein (2001) cita um caso deste tipo ao analisar as eleições no Chile; nas primeiras eleições após a ditadura militar, puderam ser observados altos índices de participação eleitoral, declinantes ao longo do tempo e maiores sobre os jovens recém-chegados à idade eleitoral, além de maior fôlego nos interesses da população durante as eleições nacionais, para se acalmarem logo em seguida. No entanto, o próprio Epstein sugere outra razão diferente da normalidade da situação, no caso chileno: o declínio gradual do registro de novos eleitores para a participação nas eleições e o aumento gradativo de votos brancos e nulos demonstra falta de confiança nos candidatos, nos partidos políticos e nas principais instituições. Para ele, isto ocorre por causa da percepção de que sua principal causa é a influência militar sobre questões políticas importantes, dificultando a efetivação de mudanças significativas e, conseqüentemente, mitigando o interesse dos cidadãos pela política.

Para Schumpeter, a única função do povo em uma democracia era formar governos, os quais deveriam ser responsabilidade de elites competindo entre si pelo poder, no modelo de democracia que viria a ser conhecido como elitista competitivo (MACPHERSON, 1978; HELD, 1987). Ele chegou mesmo a defender a necessidade da apatia política para o bom funcionamento do governo:

Os eleitores devem respeitar a divisão do trabalho entre si e os políticos que elegem. Não devem retirar

com excessiva facilidade a confiança entre eleições e necessitam compreender que, uma vez tendo eleito determinado cidadão, a ação política passa a ser dele [sic] e não sua. (...) Por um lado, poucas pessoas compreendem que êsse [sic] princípio se choca com a doutrina clássica da democracia e significa realmente o seu abandono (SCHUMPETER, 1961, p. 357-358).

Assim, é possível considerar a questão da apatia política como um problema de duas frentes. Os indivíduos apáticos às discussões políticas, desinteressados, são aqueles que não participam das questões políticas, não importa qual o tema em debate. As razões para isso podem ser sintetizadas em dois grupos: o desinteresse “natural”¹⁸ ou o desinteresse provocado por um contexto em que, ainda que desejasse, o cidadão não teria capacidade de atuar politicamente, seja por falta de acesso à informação, seja pelos altos custos de participação. Como ampliar, então, o interesse dos cidadãos na participação da política? Como minimizar os efeitos negativos da apatia política sobre a abstenção eleitoral?

4. O modelo de democracia participativa

O modelo de democracia participativa, conforme Held (1987, p. 262) define, diz respeito a “um sentido de eficácia política”, a problemas coletivos e à “formação de cidadãos com conhecimento, capazes de sustentar um interesse perante o governo”.¹⁹ Como um modelo voltado para a reversão da baixa participação dos cidadãos nos assuntos políticos, a democracia participativa sugere modificações no desenho institucional que promovam a maior inclusão dos cidadãos na vida política a partir de sua reeducação com foco na atividade política (MIGUEL, 2005).

¹⁸ É discutível a noção de “natural”, neste contexto, e por isso uso aspas. O desinteresse pode não ser estritamente natural, se considerarmos a clássica distinção entre o homem natural e o homem social em Rousseau, mas sim uma consequência da vida em sociedade. Essa, entretanto, é uma discussão que reservo para um trabalho posterior.

¹⁹ No original, “(...) which fosters a sense of political efficacy, nurtures a concern for collective problems and contributes to the formation of a knowledgeable citizenry capable of taking a sustained interest in the governing process”.

O desenvolvimento individual sugerido por Stuart Mill (1981), seria alcançável através da ampliação dos espaços políticos em que os indivíduos poderiam atuar. Face à impossibilidade de retomar a democracia direta dos gregos, sobretudo em tempos de países com grandes populações, a resposta mais fácil seria reduzir o âmbito das decisões políticas aos “espaços da vida cotidiana, notadamente bairros, escolas, locais de trabalho e famílias”. Não se trata, todavia, de reduzir todas as decisões políticas aos pequenos espaços, mas de ampliar a participação dos indivíduos com o aumento quantitativo de questões que podem ser reduzidas a esses pequenos espaços decisórios. Caso estes espaços não fossem suficientes, ainda seria possível combiná-los com uma estrutura piramidal na qual decisões sobre questões mais amplas poderiam ser tomadas por uma quantidade ainda menor de pessoas, garantindo agilidade ao governo e, simultaneamente, mais instâncias de participação dos cidadãos (MIGUEL, 2005).

Em breve exame do pensamento de Macpherson, Luis Felipe Miguel (2005) aponta que seria necessário reduzir as desigualdades econômicas a fim de fazer funcionar o modelo participativo. Ao exercerem pesada influência sobre a capacidade de ação política, essas desigualdades favoreceriam a apatia do eleitorado. Embora reconheça que “a maioria das pessoas, na maior parte do tempo, é apática, desinformada e desinteressada”, Macpherson, bem como Carole Pateman (1992), defendiam o potencial de todos os indivíduos de entenderem e participarem ativamente dos negócios públicos.

Pateman (1992), aliás, defende a democracia industrial, com a ampliação dos espaços decisórios democráticos nos locais de trabalhos dos cidadãos, garantindo-lhes maior controle sobre sua vida e uma melhor compreensão do funcionamento das estruturas políticas, permitindo uma melhoria nos processos de *accountability*. Neste sentido, alerta Miguel (2005) que a democracia participativa é mais do que um modelo de democracia voltado para os cidadãos, é um modelo desenvolvido para a melhoria das instituições representativas capaz de aumentar consideravelmente a participação dos indivíduos nos negócios políticos, promovendo uma redistribuição de poder mais igualitária, de maneira que os cidadãos possam efetivamente influenciar a vida política nos âmbitos local e nacional.

Parte fundamental disso envolve a redução das desigualdades, de

modo que os cidadãos deixem de ser apenas um instrumento de legitimação formal das decisões tomadas em um nível hierarquicamente superior a eles (PINZANI, 2013). Para que isso aconteça, contudo, muitos obstáculos precisam ser transpostos, inclusive aquele que reflete a percepção dos cidadãos de que não possuem voz e que seu engajamento é irrelevante ou tem um peso marginal, incapaz de influenciar decisivamente o resultado dos processos políticos. O refúgio na vida privada, conforme atesta Pinzani (2013), decorre da situação na qual a participação dos indivíduos é limitada ao voto nas urnas periodicamente ou eventuais manifestações públicas de indignação com os escândalos políticos. Neste contexto, é necessário reforçar os mecanismos de participação dos cidadãos nas questões públicas e não alheá-los da mesma; é necessário engajá-los mais ativamente nas decisões públicas e não afastá-los sob a pretensão de que os políticos eleitos irão fazer melhor por serem eles os mais aptos a tomar as decisões que moverão a máquina pública.

Held (1987), neste sentido, destaca corretamente que, na perspectiva da democracia participativa, esta melhoria no funcionamento das instituições seria realizada através de um sistema institucional aberto, que comportaria experimentos de outras formas políticas, bem como a reorganização do sistema partidário de forma a tornar membros de partidos eleitos suscetíveis a processos de responsabilização. Além disso, a informação deveria ser distribuída através de um sistema aberto que garantisse aos indivíduos a possibilidade de tomar decisões bem informadas na participação direta da regulação de instituições políticas chave, desde o próprio local de trabalho às comunidades locais.

5. Considerações finais

A apatia política não é um problema recente da teoria democrática. O instrumental provido pela teoria política positiva contribuiu para explicar porque ela ocorre através de uma noção econômica de benefícios e custos. Downs (1999) e Olson foram incisivos: quanto maiores os custos de votar, menores os incentivos dos eleitores para fazê-lo; por menores que sejam os custos, os benefícios advindos de um único voto continuam sendo muito menores do que os custos, tornando irracional, portanto, o ato de votar

Assim, seria melhor que os cidadãos, não possuindo adequado acesso à informação ou tendo altos custos para o exercício do voto, ficassem afastados da política ou interferissem o mínimo possível, apenas elegendo

o governo. As elites, detentoras de informação e dos instrumentos de governo, deveriam ser as únicas responsáveis, dizia Schumpeter (1961). Independente da perspectiva schumpeteriana, aceitando ou não que as elites devem governar, a superação dos custos sobre os benefícios continua presente.

Os constrangimentos estruturais, tais como dificuldades no acesso à informação e custos diversos envolvidos no processo de votar, provocam sérios problemas à validade da democracia enquanto regime no qual os interesses dos cidadãos são efetivamente representados nas instituições políticas. Quando há exclusão, institucionalizada ou não, da participação política de alguns grupos, este problema é ainda mais grave, sobretudo ao se considerar que ao privar os cidadãos do exercício de seus direitos políticos, incorre-se em uma ameaça à própria democracia (KERSTENETZKY, 2003). Nesse contexto a democracia participativa surge como uma alternativa: aumentar os espaços de decisão nos quais os indivíduos podem participar ativamente da vida política, reduzindo a sua participação a questões mais próximas do seu cotidiano, garantir-lhes-ia um mínimo de atividade política, aumentando o seu conhecimento sobre o processo político a partir das suas atividades diárias. Isto, em última análise, se tornaria um processo de aprendizagem que o tornaria apto a vivenciar a política em meios mais amplos, isto é, a própria política do país.

A democracia participativa, embora aparente ser uma alternativa viável ao problema do absenteísmo eleitoral causado por constrangimentos estruturais, não é capaz de solucioná-lo endogenamente, isto é, a apatia “natural” a que alguns indivíduos parecem predispostos. A única solução viável para essa condição natural aparenta ser uma profunda mudança de consciência do povo que altere as perspectivas dos cidadãos acerca dos processos políticos e destaque a importância do seu engajamento nestes, não mais como consumidor, mas como “executor e desfrutador da execução e desenvolvimento de sua capacidade” (MACPHERSON, 1978, p. 102).

Em alguns casos, votar pode ter um significado maior do que a realização de um cálculo de benefícios e custos, sobretudo em países que passaram recentemente por processos de redemocratização ou que sofreram com a supressão de direitos políticos por um tempo considerável. Nestes países, o simples ato de votar, por menor que seja o impacto aparente de cada voto, pode ter um forte significado ideológico para o

Contribuições da teoria política positiva e da democracia participativa ao estudo do absenteísmo eleitoral

eleitorado, garantindo sua participação em processos democráticos. Esta percepção, contudo, não impede o cálculo racional nem invalida este pensamento: se os custos são superiores aos benefícios, não há justificativa para a racionalidade do indivíduo que exerce seu poder de voto.

Finalmente, não se deve ignorar a defesa de Reis (2002) da apatia como um direito ou virtude cívica: o indivíduo pode ter acesso à informação, ter fortes crenças na necessidade do voto e realizar um esforço legítimo para o exercício do seu voto. Entretanto, apenas a ele deveria caber a decisão sobre sua capacidade de participar dos processos políticos, decidindo discutir certos temas de maior interesse para si ou abstendo-se da participação política quando lhe convier, frente a outras opções igualmente relevantes para ele, ainda que distantes dos assuntos do Estado. Em tempos nos quais uma democracia em vias de consolidação passa pelo necessário reexame do que significa ser uma democracia, remover as amarras institucionais que impõem aos cidadãos deveres e não direitos políticos, pode se tornar no primeiro passo rumo à mitigação da apatia entre os cidadãos quanto aos negócios do Estado.

6. Referências

AMADAE, SM; BUENO DE MESQUITA, Bruce. The Rochester School: the origins of positive political theory. *Annual Review of Political Science*, vol. 2, p. 269-295, 1999.

ARROW, Kenneth J. *Social choice and individual values*. 2nd ed. New Haven and London: Yale University Press, 1951.

BENTHAM, J. *A fragment on government and an introduction to the principles of morals and legislation*. Oxford: Basil Blackwell, 1967.

BUCHANAN, James M.; TULLOCK, Gordon. *The calculus of consent: logical foundations of constitutional democracy*. Indianapolis: Liberty Fund, 2004.

DAHL, Robert A. *Who governs? Democracy and power in an American city*. New Haven: Yale University Press, 1961.

- _____. *On democracy*. New Haven & London: Yale University Press, 1998.
- DOWNS, Anthony. *Uma teoria econômica da democracia*. São Paulo: Edusp, 1999.
- EPSTEIN, Edward C. Apatia e alheamento político numa sociedade paralisada: os limites da nova democracia chilena. *Opinião Pública*, vol. VII, nº 1, p. 16-32, 2001.
- FINLEY, Moses I. *Democracia: antiga e moderna*. Rio de Janeiro: Graal, 1988.
- GARCIA, José M. González. Crítica de la teoría económica de la democracia. In: GARCIA, J.M.G.; CASTRO, F.Q. *Teorias de la democracia*. Barcelona: Anthropos, 1988.
- GLOTZ, Gustave. *A cidade grega*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1988.
- HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. *O federalista*. Belo Horizonte: Líder, 2003.
- HELD, David. *Models of democracy*. Stanford: Stanford University Press, 1987.
- KHREBIEL, Keith. Spatial models of legislative choice. *Legislative Studies Quarterly*, vol. XIII, p. 259-319, 1988.
- KERSTENETZKY, Celia Lessa. Sobre associativismo, desigualdades e democracia. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 18, nº 53, p. 131-142, 2003.
- LARSEN, J. A. O. Cleisthenes and the development of the theory of democracy at Athens. In: KONVITZ, M.R.; MURPHY, A.E. *Essays in Political Theory*. Ithaca: Cornell University Press, 1948.
- _____. The judgment of antiquity on democracy. *Classical Philology*, vol. XLIX, no. 1, p. 1-14, 1954.

Contribuições da teoria política positiva e da democracia participativa ao estudo do absenteísmo eleitoral

MACPHERSON, C.B. *A democracia liberal*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1978.

MIGUEL, Luís Felipe. A democracia domesticada: bases antidemocráticas do pensamento democrático contemporâneo. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, vol. 45, no. 3, p. 483-511, 2002.

_____. Teoria democrática atual: esboço de mapeamento. *BIB*, nº 59, p. 05-42, 2005.

MILL, James. *Essays on government, jurisprudence, liberty of the press and law of nations*. London: J. Innes, 1825.

MOSSÉ, Claude. *Atenas: a história de uma democracia*. Brasília: UNB, 1979.

MUNCK, Gerardo L. Game theory and comparative politics: new perspectives and old outcomes. *World Politics*, vol. 53, p. 173-204, 2001.

NASCIMENTO, Milton Meira do. Rousseau: da servidão à liberdade. In: WEFFORT, F. *Os clássicos da política*. v.1. São Paulo: Ática, 2004.

OLSON, Mancur. *A lógica da ação coletiva: os benefícios públicos e uma teoria dos grupos sociais*. São Paulo: Edusp, 1999.

PATEMAN, Carole. *Participação e teoria democrática*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PINZANI, Alessandro. Democracia versus tecnocracia: apatia e participação em sociedades complexas. *Lua Nova*, vol. 89, p. 135-168, 2013.

REIS, Bruno P.W. Ir para casa em paz: a economia das virtudes, e a apatia como direito. Caxambu: XXVI Encontro Nacional da ANPOCS, 2002.

RIKER, William H. *The theory of political coalitions*. New Haven: Yale University Press, 1963.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Do contrato social*. v.1. São Paulo: Nova Cultural, 2005.

SCHUMPETER, Joseph A. *Capitalismo, socialismo e democracia*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

SHEPSLE, Kenneth A. Losers in politics (and how they sometimes become winners): William Riker's heresthetic. *Perspectives on politics*, vol. 1, no. 2, p. 307-315, 2003.

STUART MILL, John. De Tocqueville on Democracy in America (II). *Edinburgh Review*, LXXII, p. 1-47, 1840.

_____. *Considerações sobre o governo representativo*. Brasília: UNB, 1981.

TOCQUEVILLE, Alexis de. *A democracia na América*. 2v. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

WOLLSTONECRAFT, Mary. "The rights of woman". In: MILL, J.S.; WOLLSTONECRAFT, M. *The rights of woman and the subjection of women*. London: res: J. M. Dent & Sons Ltd., 1929.

Enviado:
10.08.2014
Aprovado:
18.09.2014