

RESUMOS DA FUNDAÇÃO ► 25

Compreender a abstenção eleitoral em Portugal

João Cancela
José Santana Pereira

- A coleção Resumos da Fundação pretende levar até si as ideias-chave dos Estudos da FFMS, de uma forma sintética, linear e clara. Para quem gosta da conclusão mais perto do início.

Compreender a abstenção eleitoral em Portugal

João Cancela

José Santana Pereira



Largo Monterroio Mascarenhas, n.º 1, 7.º piso
1099-081 Lisboa
ffms@ffms.pt

Director de publicações: António Araújo
Coordenador da equipa de estudos: Carlos Jalali
Título: Compreender a Abstenção Eleitoral em Portugal
Autores: João Cancela e José Santana Pereira
Revisão de texto: Sofia Resende
Design: Inês Sena
Paginação: Guidesign
Impressão e acabamento: Guide Artes Gráficas

© Fundação Francisco Manuel dos Santos,
João Cancela e José Santana Pereira
Setembro de 2025

ISBN: 978-989-9243-92-7
Depósito Legal n.º 553 519/25

As opiniões expressas nesta publicação são da responsabilidade dos seus autores e não são imputáveis à Fundação Francisco Manuel dos Santos nem às instituições em que estão filiados. A permissão para reproduzir todo ou parte do conteúdo deve ser solicitada aos autores e à editora.

Compreender a abstenção eleitoral em Portugal

Introdução	9
1. A evolução da abstenção	11
2. Os mecanismos da abstenção	19
3. Os impactos da abstenção	35
4. Abstenção: que soluções?	45
Conclusão	55
Glossário	57
Para saber mais	61
Autores	65

Introdução

As eleições são o principal vínculo entre cidadãos e representantes políticos, permitindo agregar as preferências dos primeiros e sancionar ou premiar os segundos. Quando a participação nas eleições é desigual, certos segmentos populacionais podem ficar sub-representados nos processos de tomada de decisões políticas. Estas assimetrias de participação têm, assim, o potencial de afetar a qualidade da representação política e o funcionamento da democracia. Os desafios provocados pela desigualdade de participação eleitoral são especialmente pertinentes em Portugal, onde a abstenção cresceu de forma assinalável desde a transição para a democracia.

Daqui decorre uma série de perguntas interligadas: quem se abstém em Portugal e porquê? Que argumentos invocam os abstencionistas para justificar o afastamento das urnas? As pessoas que tendem a abster-se têm opiniões e preferências políticas diferentes das que costumam votar? O que pensam os responsáveis políticos da abstenção? E que medidas poderiam contribuir para aumentar os níveis de participação eleitoral? Ao longo de quatro anos, procurámos dar resposta a estas e outras perguntas no âmbito do projeto *Mecanismos e Impactos da Abstenção Eleitoral em Portugal*.

Este documento sintetiza as principais conclusões desse trabalho. Encontra-se estruturado em quatro partes, além de uma conclusão. A primeira parte apresenta a evolução da

abstenção em Portugal. A segunda explora os mecanismos desse fenómeno, ou seja, o encadeamento de fatores que leva a que algumas pessoas tenham maior propensão para se absterem do que outras. A terceira parte analisa os impactos da abstenção, debruçando-se com particular atenção sobre o tema da assimetria de preferências entre votantes e abstencionistas. A última secção propõe um conjunto de soluções com vista ao aumento da participação eleitoral que consideramos adequadas às especificidades do caso português.

Este «resumo da Fundação» tem por objetivo divulgar os principais resultados e conclusões do estudo *Abstenção Eleitoral em Portugal: Mecanismos, Impactos e Soluções*, publicado pela Fundação Francisco Manuel dos Santos. O estudo completo pode ser consultado em ffms.pt.

1. A evolução da abstenção

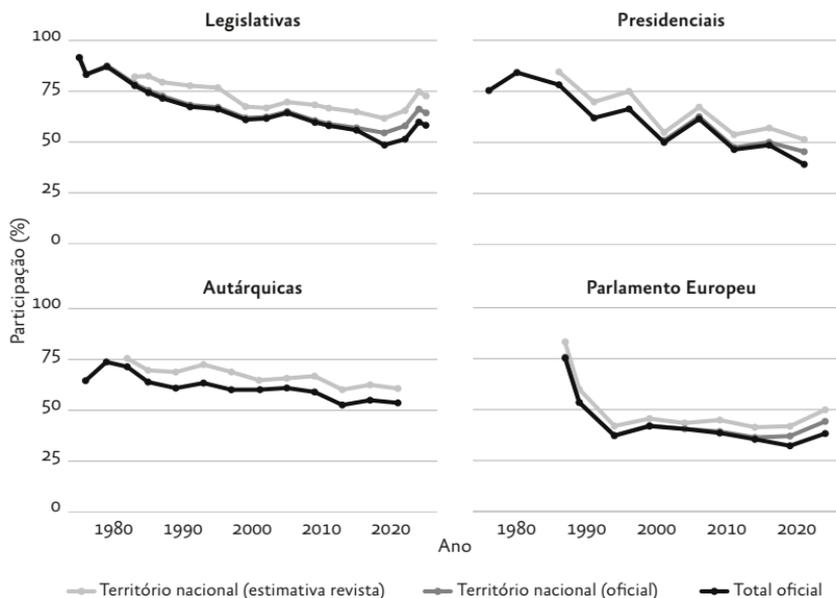
O crescimento da abstenção é um dos traços que definem os primeiros 50 anos de história eleitoral da democracia portuguesa. Apesar de oscilações pontuais e variações no ritmo, o **retrato geral da evolução da participação eleitoral é de declínio** em relação às primeiras décadas do regime democrático, ainda que os ciclos mais recentes apontem para uma possível inversão desta tendência.

No entanto, a magnitude da abstenção revela dinâmicas diferenciadas ao longo do tempo, em função do modo de cálculo, do tipo de eleição e do contexto territorial em causa. Nesse sentido, e sem que tal ponha em causa o retrato geral e os dados oficiais que o sustentam, uma análise mais fina permite corrigir algumas distorções estatísticas e fazer um diagnóstico mais apurado da evolução da relação dos portugueses com as eleições. A Figura 1 ajuda-nos a realizar essa leitura, oferecendo uma evolução da participação nos quatro tipos de atos eleitorais em que podem votar todos os cidadãos portugueses residentes em território nacional.

Um primeiro elemento a destacar é que os números oficiais podem contribuir para exagerar a perceção da magnitude da abstenção efetiva, sobretudo devido ao chamado **sobrerrecenseamento**, causado pela inscrição automática de cidadãos portugueses que, de facto, não residem em território nacional. Corrigindo essa distorção com estimativas revistas — que ajustam o número de recenseados ao universo dos

residentes com capacidade eleitoral — obtém-se um retrato um pouco mais fiel do envolvimento eleitoral da população que efetivamente reside em Portugal. Por exemplo, se nos debruçarmos sobre a eleição legislativa de 18 de maio de 2025, descobrimos que esta apresenta uma taxa de participação oficial de cerca de 58 %, ou, visto de outro prisma, uma taxa de abstenção de cerca de 42 %. Se tivermos apenas em conta o território nacional, vemos que nele votaram pouco mais de 64 % dos recenseados, registando-se, consequentemente, uma taxa de abstenção em torno dos 36 %. Mas se corrigirmos estes números com base no desvio entre cidadãos recenseados em território nacional e cidadãos efetivamente residentes, a taxa de participação nas legislativas de 2025 atinge os 73 pontos percentuais, o que sugere que apenas cerca de um em cada quatro cidadãos portugueses que vivem realmente no país terá optado pela abstenção.

Figura 1. Evolução das taxas de participação oficiais e da estimativa revista da participação em eleições legislativas, presidenciais, autárquicas e para o Parlamento Europeu



Em segundo lugar, os padrões de participação variam de forma clara consoante o **tipo de eleição**. Nas últimas décadas, as eleições legislativas e autárquicas registaram, em geral, maior mobilização do que as presidenciais (em particular aquelas em que o Chefe de Estado em exercício se recandidatou) e, sobretudo, do que as eleições para o Parlamento Europeu. Esta hierarquia está em linha com a teoria das eleições de segunda ordem, segundo a qual as eleições não são vistas pelos cidadãos como tendo a mesma importância em termos do impacto do seu resultado na formulação de políticas públicas, o que ajuda a explicar as diferenças de

participação entre atos eleitorais. Ainda assim, é interessante notar que a dinâmica de aumento da abstenção não afetou todas as eleições da mesma forma. A participação nas eleições autárquicas, em particular, revelou uma maior estabilidade.

A **geografia** da abstenção em Portugal revela padrões diferenciados consoante o tipo de eleição e a região, destacando-se como dimensão fundamental para compreender a participação eleitoral. Nas legislativas, observa-se uma maior mobilização nas áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto, mas também noutras zonas urbanas, contrastando com níveis cronicamente baixos em zonas rurais, no interior e nos arquipélagos, com destaque para os Açores. Já nas autárquicas, o padrão inverte-se de forma parcial: desde os anos 1990, as áreas rurais e híbridas mostram uma maior resiliência na participação, superando frequentemente as zonas urbanas. As eleições presidenciais seguem em geral a lógica territorial das legislativas, ao passo que as europeias acentuam a clivagem urbano-rural, com as maiores taxas de participação nas grandes cidades e as mais baixas nas regiões periféricas.

Por fim, a **análise comparada** da participação eleitoral coloca Portugal numa posição intermédia no contexto europeu, com trajetórias distintas consoante o tipo de eleição. Se nos primeiros anos de democracia o país acompanhou os níveis elevados de participação em eleições legislativas observados noutros contextos da Europa Ocidental e do Sul, veio depois a verificar-se um paulatino decréscimo ao longo das décadas subsequentes, com uma aproximação aos padrões das democracias mais jovens da Europa Central e de Leste. No entanto, as eleições mais recentes sugerem uma recuperação, com

Portugal a reaproximar-se dos valores registados nas democracias do Norte e do Sul da Europa. Já nas eleições para o Parlamento Europeu, a participação tem permanecido consistentemente baixa, entre as mais reduzidas da União Europeia e alinhada com os padrões de países periféricos. Estes contrastes evidenciam a complexidade da evolução da participação portuguesa, que combina dinâmicas de convergência com a Europa Ocidental nas eleições de primeira ordem e persistência de traços de subalternização das eleições europeias.

Em suma, a abstenção em Portugal apresenta níveis elevados no quadro europeu e expressa-se de forma desigual consoante os territórios e os tipos de eleição. Se, por um lado, existem sinais recentes de recuperação da participação, por outro, subsiste uma trajetória de longo prazo marcada por uma abstenção de magnitude não negligenciável. Compreender esta prevalência exige, por isso, mais do que olhar para números agregados: é necessário atender aos mecanismos que a ela conduzem.

Ideias-chave

- »» A participação eleitoral tem registado um claro declínio em relação aos primeiros tempos do regime democrático, apesar de os atos eleitorais mais recentes apontarem para uma eventual inversão desta tendência.
- »» Os números oficiais podem contribuir para exagerar a perceção da magnitude da abstenção, sobretudo devido ao sobrerrecenseamento causado pela inscrição automática de cidadãos portugueses que de facto não residem em território nacional. No entanto, é possível corrigir essas distorções criando estimativas que ajustam o número de recenseados ao de residentes com direito de voto, obtendo, assim, um retrato mais fidedigno do envolvimento eleitoral dos cidadãos residentes em Portugal.
- »» Os padrões de participação variam de forma clara consoante o tipo de eleição. Nas últimas décadas, as eleições legislativas e autárquicas registam, em geral, maior mobilização do que as presidenciais (especialmente quando o Chefe de Estado se recandidata) e do que as europeias. Ainda assim, é importante notar que a abstenção não aumentou de forma tão expressiva nas eleições autárquicas como sucedeu nas restantes.

- »» A geografia da abstenção em Portugal apresenta diferentes padrões consoante o tipo de eleição e a região. Nas eleições legislativas, presidenciais e europeias, a participação tende a ser mais elevada nas zonas urbanas, contrastando com níveis mais baixos em zonas rurais, do interior e nos arquipélagos. Contudo, as zonas rurais superam frequentemente as urbanas em termos de participação nas eleições autárquicas.
- »» No plano comparado europeu, Portugal apresenta níveis de participação intermédios. Nos últimos anos, aproximou-se dos padrões do Norte e do Sul da Europa em legislativas, mas continua entre os países com menor participação nas eleições europeias, em linha com outros Estados-Membros periféricos.
-

2. Os mecanismos da abstenção

O que leva a que alguns eleitores votem e outros se abstenham? A investigação internacional sobre a abstenção eleitoral tem identificado seis grandes modelos explicativos da participação. Falamos, em concreto, dos modelos dos recursos, da mobilização, da socialização, psicológico, da escolha racional e político-institucional. Estes modelos destacam fatores distintos, desde os recursos individuais (como a idade, a instrução, o rendimento ou a classe social), o contexto familiar e redes sociais (fatores de socialização e mobilização), a exposição à mobilização partidária, predisposições psicológicas ou associáveis à ideia de escolha racional, como a confiança nas instituições, o interesse pela política ou o sentimento de dever cívico, e as características do contexto político e institucional (para detalhes, consultar o artigo de Kaat Smets & Carolien Van Ham ou o capítulo que preparámos com Ana Rezende-Matias, ambos listados na secção «Para saber mais»).

A evidência acumulada pela literatura académica comparada aponta para uma forte associação entre participação e características como a idade e a instrução, bem como para efeitos consistentes, embora mais contingentes, do rendimento, da classe social e da situação profissional. O dever cívico, o interesse pela política e a identificação partidária revelam-se também preditores relevantes, enquanto o efeito da confiança

política e da eficácia percebida é mais ambíguo. Os custos de participação — incluindo fatores como a distância até ao local de voto — podem desincentivar a participação, especialmente entre grupos socialmente mais vulneráveis.

No caso português, a investigação empírica tem identificado a relevância de fatores sobretudo associados aos modelos dos recursos, psicológico e institucional, atrás referidos. Entre os primeiros, destacam-se a menor participação dos jovens e a maior propensão para votar entre os mais instruídos e com rendimentos mais elevados, enquanto o impacto do sexo, da situação profissional, da frequência religiosa e do associativismo é modesto ou ambíguo. No plano psicológico, verificam-se os efeitos da identificação partidária — hoje menos marcantes do que em décadas anteriores —, bem como da confiança nas instituições, da eficácia política externa (a perceção de que as instituições políticas escutam e são responsivas aos cidadãos) e do interesse pela política, cujo impacto tem variado ao longo do tempo. Por fim, no plano institucional, a magnitude dos círculos eleitorais (ou seja, o número de deputados que são eleitos em cada círculo, fator que impacta o grau de proporcionalidade do sistema eleitoral e a probabilidade de candidatos de pequenos partidos conseguirem ser eleitos) tem sido apontada como relevante por estudos agregados, embora essa relação não se confirme quando controladas variáveis individuais em análises mais recentes.

Grande parte da investigação existente sobre o caso português baseia-se na análise de eleições consideradas de forma isolada, o que limita a compreensão dos padrões mais

duradouros de participação. Além disso, permanece pouco explorada a articulação entre diferentes tipos de eleição e a combinação de métodos quantitativos e qualitativos que permita captar a complexidade do fenómeno. Assim, no que toca à identificação dos mecanismos da abstenção, o objetivo deste estudo é contribuir para colmatar estas lacunas. Para tal, recorreremos a duas fontes de informação: um inquérito de opinião aplicado a 2405 indivíduos e *focus groups* com 26 eleitores que costumam abster-se ou votar de forma intermitente. As duas fontes complementam-se: o inquérito oferece uma visão alargada, com abrangência territorial e a dimensão amostral necessária para identificar padrões gerais; já os *focus groups* possibilitam uma imersão mais profunda nas narrativas e experiências concretas dos cidadãos.

De modo a captar os diferentes perfis de envolvimento eleitoral entre os cidadãos que responderam ao nosso inquérito, construímos uma tipologia baseada na frequência de voto declarada nos quatro tipos de eleição em que todos os adultos portugueses residentes em território nacional podem votar (legislativas, presidenciais, autárquicas e para o Parlamento Europeu). Identificámos quatro grupos principais — votantes assíduos, frequentes, intermitentes e abstencionistas recorrentes —, o que permite uma análise mais detalhada das motivações e desigualdades associadas à participação. A opção por estabelecer este gradiente de perfis, em vez de uma contraposição binária entre os que votam ou não numa dada eleição concreta, foi validada pelos depoimentos dos participantes nos *focus groups*. Um eleitor de 52 anos disse-nos que «conforme aquilo que me aparece em termos

de programa e principalmente de pessoas, eu decido se vale a pena ir votar ou não». Um eleitor mais jovem (20 anos) referiu: «As vezes que eu não votei, foi porque (...) dentro da minha cabeça, não fazia sentido votar porque senti que não ia fazer diferença nenhuma».

Com esta tipologia, procedemos em duas etapas. Numa primeira fase, verificámos em que medida é que diferentes grupos apresentam uma propensão diferente para ocupar cada uma das categorias de participação. Num segundo momento, testámos um modelo estatístico que incorpora estas diferentes variáveis com vista a obter um modelo.

A Tabela 1 resume os principais fatores associados à participação eleitoral. A participação foi tratada como variável ordinal, refletindo um gradiente de envolvimento que vai dos votantes assíduos aos abstencionistas recorrentes. Para simplificar a apresentação dos resultados, optámos por destacar as tendências gerais e a direção dos efeitos observados.

Tabela 1. Fatores explicativos da propensão para a participação eleitoral em Portugal

Variável	Resultado
Género	Sem diferenças estatisticamente significativas
Idade	Mais velhos são mais propensos a participar
Histórico de cidadania e origem étnica	Pessoas que se identificam como pertencendo a uma minoria ou que adquiriram a nacionalidade são menos propensas a participar
Instrução	Pessoas com formação universitária são mais propensas a participar
Classe social (autorreportada)	Pessoas que se posicionam numa classe social mais elevada são mais propensas a participar
Situação habitacional	Pessoas que vivem em casa própria ou da família têm maior propensão para votar
Tipo de zona de residência (urbana-rural)	Sem diferenças estatisticamente significativas
Religiosidade	Pessoas com práticas religiosas mais frequentes tendem a participar mais
Distância até ao local de voto	Pessoas que demoram mais tempo a chegar ao seu local de voto tendem a votar menos
Interesse na política	Pessoas mais interessadas na política tendem a votar mais
Identificação com um partido	Quanto mais forte a identificação com um partido, maior a probabilidade de votar frequentemente
Confiança nas instituições políticas	Pessoas que confiam mais nas instituições tendem a participar mais frequentemente
Sentimento de dever cívico	Pessoas com um sentimento de dever cívico mais intenso tendem a participar mais

As variáveis sociodemográficas revelam padrões claros: pessoas mais velhas, com níveis de instrução mais elevados, que se identificam com uma classe social mais alta ou que apresentam uma prática religiosa mais frequente tendem a participar mais. Por outro lado, cidadãos que adquiriram a

nacionalidade portuguesa/que se identificam como pertencendo a minorias étnicas ou que não vivem em casa própria mostram menor propensão para votar. A distância ao local de voto também surge como um obstáculo relevante, estando associada a níveis mais baixos de participação. Entre os fatores atitudinais, destaca-se o peso do interesse pela política, da identificação partidária, da confiança nas instituições e, sobretudo, do sentimento de dever cívico, que se confirma como o preditor mais forte da participação. Já o género e o tipo de zona de residência (urbana ou rural) não revelam diferenças significativas.

Estes resultados permitem perceber que certos fatores, como a idade, a escolaridade, a classe social ou o interesse pela política, estão ligados a uma maior ou menor tendência para votar. Contudo, quando olhamos para cada um destes fatores isoladamente, não conseguimos entender tudo o que está em jogo. Isto porque alguns destes elementos podem influenciar o comportamento eleitoral de forma indireta, através de outros fatores. Para aprofundar esta análise, usámos um modelo estatístico que nos ajuda a estimar, ao mesmo tempo, os efeitos diretos e os efeitos indiretos de cada variável. Os efeitos diretos medem o impacto imediato de uma variável sobre a participação eleitoral, sem ter em conta fatores intermediários. Já os efeitos indiretos captam a influência que essa variável exerce através do seu impacto noutras variáveis, revelando caminhos mais complexos de causalidade. Assim, é possível perceber, por exemplo, se, e em que grau, determinados fatores sociodemográficos afetam o voto sobretudo porque moldam atitudes políticas, como o dever cívico ou o interesse pela

política, que são os determinantes mais próximos da decisão de participar. Desta forma, conseguimos perceber melhor como diferentes características se combinam e influenciam a decisão de participar ou não nas eleições.

Este modelo assenta na premissa de que o comportamento eleitoral é moldado tanto por condições estruturais, como por atitudes e predisposições políticas de natureza individual. Entre estas atitudes, destacam-se três dimensões: o envolvimento político (como o interesse pela política, a identificação com um partido e o acompanhamento de notícias), o sentimento de dever cívico (a ideia de que votar é uma obrigação moral) e a confiança nas instituições. Vários estudos sinalizam que estas três variáveis ajudam a explicar o comportamento eleitoral, mas também são influenciadas por fatores como a idade, o nível de escolaridade, a classe social ou a religiosidade.

Tabela 2. Resultados principais do modelo que testa efeitos diretos e indiretos

Variável	Efeito direto	Efeitos indiretos
Gênero masculino	Não	Sim, através do envolvimento na política: homens tendem a estar mais envolvidos na política
Idade	Não	Sim, através do dever cívico e do envolvimento na política: eleitores de escalões etários mais avançados tendem a reportar um maior sentido de dever de votar e um maior envolvimento político
Histórico de cidadania e origem étnica	Não	Sim, através do dever cívico: eleitores que adquiriram a nacionalidade ao longo da vida e/ou pertencem a uma minoria étnica têm menor propensão para sentir que o voto é um dever
Educação superior	Não	Sim, através do dever cívico e do envolvimento na política: eleitores com educação superior tendem a estar mais envolvidos na política e a sentir um maior dever de votar
Classe social (autorreportada)	Não	Sim, através do dever cívico e do envolvimento na política: eleitores que se posicionam numa classe social mais alta tendem a estar mais envolvidos na política e a sentir um maior dever de votar
Situação habitacional (ser proprietário)	Sim: proprietários têm maior propensão para votar	Não testado
Religiosidade	Não	Sim, através do dever cívico: eleitores com práticas religiosas mais frequentes tendem a reportar um sentimento de dever cívico mais forte
Distância até ao local de voto	Sim: eleitores que residem mais longe do local de voto tendem a abster-se mais	Não testado

Do conjunto de resultados, apresentados de forma abreviada na Tabela 2, dois fatores destacam-se com clareza. O primeiro é o **dever cívico**, que se revela a motivação mais consistente para explicar por que razão certas pessoas mantêm um padrão regular de participação. Quando os eleitores sentem que votar é um dever, a probabilidade de participarem aumenta significativamente. Este sentimento é mais comum entre os mais velhos, os mais escolarizados e os que pertencem a classes sociais mais altas. Também está associado, ainda que de forma mais ténue, à prática religiosa. Atente-se neste testemunho de uma eleitora de 52 anos: «Quando chega a altura das eleições, mais do que um direito, eu sinto um dever. É quase um peso». Outra eleitora de 55 anos partilhou connosco uma consideração que aponta num sentido semelhante: «Demorou-se tantos anos a lutar pela democracia, pelo direito ao voto, pelo direito das mulheres ao voto, pelo direito a tanta coisa... Portanto, era quase minha obrigação moral participar nessa luta, que foi tão dura, de facto». Esta atitude de pessoas nascidas ainda antes da transição para a democracia contrasta de maneira flagrante com a de um eleitor mais jovem (21 anos), que nos disse: «Não vou estar a votar quando eu sei que as outras pessoas também não o vão fazer».

O segundo fator é a **distância ao local de voto**, que funciona como um verdadeiro obstáculo prático à participação. Quanto maior a distância — ou o tempo necessário para votar —, maior a probabilidade de o eleitor se abster. A distância ao local de voto foi referida por alguns dos participantes nos nossos *focus groups*. Por exemplo, uma eleitora

de 39 anos partilhou que a dada altura «estava a viver nos Açores» e que «o meu local de voto é aqui no continente», e, quando estudava, «também estive um bocadinho deslocada», pelo que «quando calhava em alturas de exames, aí pronto, acabava por não vir». Ainda que esta possa ser considerada uma circunstância algo extrema no contexto português, é útil para sinalizar as barreiras materiais que alguns eleitores podem ter em diferentes fases da sua vida.

O **envolvimento político**, embora menos determinante do que o dever cívico ou a distância, também contribui para explicar o voto: as pessoas que estão mais atentas à política e se identificam com um partido tendem a votar mais. Isto não surpreende em si mesmo, mas há matizes neste fenómeno, que captámos nos *focus groups* por nós dinamizados. Uma eleitora de 36 anos transmitiu de forma clara esta falta de vinculação quase como um traço de personalidade, dizendo que «[a política] na verdade, não me diz nada (...) no sentido de que, pronto, nunca nutri grande interesse». Outros eleitores foram evoluindo ao longo do tempo, desligando-se da política à medida que crescia a sua insatisfação em relação à mesma. Por exemplo, uma eleitora de 21 anos disse-nos: «Honestamente, quando eu era mais nova, tinha uma visão super idealista mesmo e pensei seguir o ramo da política. Chegou uma altura da minha vida em que eu me desiludi...».

Já a **confiança nas instituições** não exerce um impacto direto na participação, embora esteja altamente correlacionada com o dever cívico e o envolvimento político.

Outro aspeto importante é que variáveis como **a idade, a escolaridade ou a classe não têm, por si só, efeitos diretos muito fortes sobre a participação**. O que acontece, isso sim, é que estes fatores estruturais influenciam fortemente atitudes políticas, como o dever cívico e o interesse pela política, e são essas atitudes que acabam por determinar se alguém vota ou não. Isto ajuda a perceber por que razão o efeito da escolaridade ou da classe social sobre o voto pode parecer mais fraco em certas análises: parte do seu impacto opera de forma indireta, por via dessas predisposições.

Finalmente, testámos também o efeito da **interação entre o dever cívico e a distância ao local de voto**. Observámos que o efeito da distância depende da força do sentimento de obrigação moral. Entre os eleitores que não sentem que votar seja um dever, mesmo uma distância reduzida pode ser um pretexto para não ir às urnas. Já entre aqueles com elevado sentido de dever, a distância deixa de ter um impacto tão significativo. Ou seja, o dever cívico funciona como uma via para superar alguns dos obstáculos práticos que normalmente contribuem para a abstenção.

Em suma, os resultados obtidos permitem ir além da simples descrição dos fatores associados ao voto. Mostram como certas características sociais, como a idade ou a educação, ajudam a explicar a participação, porque moldam atitudes políticas que, essas sim, são determinantes na hora de decidir se se vota ou não. Confirmam também a importância de fatores de índole material como a distância até à assembleia de voto, mas sublinham que os seus efeitos não são universais. Há eleitores que votam sempre, mesmo em contextos

adversos, porque atribuem ao voto um valor normativo forte. E há outros para quem qualquer dificuldade pode bastar para justificar a abstenção. É nesta articulação entre estruturas sociais, atitudes e contextos práticos que se joga, em última análise, a decisão de votar.

Apesar de não termos detetado, a partir das respostas ao inquérito, diferenças significativas no efeito de cada uma destas variáveis na **propensão para votar em diferentes eleições**, os nossos *focus groups* com eleitores mostram que elas podem estar presentes nas considerações ao nível individual. Uma eleitora de 56 anos disse-nos que «as eleições em que voto são as autárquicas (...) porque sinto uma proximidade maior e acho que a pessoa em quem eu voto, caso seja eleita, tem muito mais exposição. Acaba por fazer mais obra, acaba por executar mais coisas, porque está mais próxima das pessoas. E acabo por sentir que o meu voto é muito mais útil aí». Em sentido oposto, um eleitor de 37 anos revelou o seu enfatiamento com as eleições para o Parlamento Europeu em particular, por estar «completamente desencantado com a questão da União Europeia (...) Portanto (...) não acredito, não acredito mesmo, em nada do que se passa lá».

Além do estudo dos perfis de participação genéricos, examinámos especificamente o que levou os cidadãos por nós inquiridos a votarem ou a absterem-se numa eleição particular, mais concretamente as autárquicas de 2021. A análise dos motivos invocados pelos cidadãos para votar ou se abster neste ato eleitoral permite validar e aprofundar os padrões anteriormente identificados quanto aos perfis de participação. Com base em dados do inquérito nacional e num modelo estatístico

que cruza características sociodemográficas com os motivos declarados, observa-se que o voto continua a ser, para muitos, uma prática orientada pelo sentido de dever cívico — em especial entre os eleitores mais velhos (64 % dos inquiridos com 66 ou mais anos), mais escolarizados (63 % dos inquiridos com educação superior) e de classes sociais mais elevadas (63 %), por comparação com os mais novos (50 % dos inquiridos com idades compreendidas entre os 18 e os 30 anos), os menos escolarizados (58 % dos eleitores sem formação superior), e de estratos sociais mais baixos (50 %).

Outras razões para votar revelam clivagens distintas. A **ideia de que o voto pode «fazer a diferença»** é mais disseminada entre jovens (21 %) e mulheres (21 %), o que aponta para uma avaliação mais instrumental e circunstancial da participação. Já votar por «gostar de uma candidatura», ainda que residual na amostra como um todo (6 %), tende a ser ligeiramente mais frequente entre os mais velhos (9 %), o que poderá refletir um maior enraizamento político ou uma identificação com figuras políticas locais. Por seu lado, entre os que se abstiveram, o motivo mais frequentemente invocado foi a **impossibilidade material** (9 % de todos os inquiridos) — sobretudo entre os mais jovens (13 %) e os que residiam a mais de 30 minutos da assembleia de voto (29 %) —, confirmando o impacto das barreiras logísticas na decisão de não votar, em particular num contexto de eleições de proximidade.

Importa, contudo, sublinhar que razões subjetivas também desempenham um papel importante: a falta de interesse é mais comum entre os mais jovens (4 %), enquanto a desconfiança em relação aos candidatos incide principalmente sobre

os estratos sociais mais baixos (8 %). Estes resultados evidenciam que as decisões de participar ou não nas eleições não resultam apenas de constrangimentos externos, mas também de percepções de utilidade, de distância simbólica face à política ou de fraco envolvimento com a oferta eleitoral, reforçando a robustez de algumas das tendências identificadas neste trabalho.

Ideias-chave

- »» A participação eleitoral em Portugal resulta da interação entre fatores estruturais, psicológicos e materiais, estando particularmente relacionada com a idade, a escolaridade, a classe social, o sentido de dever cívico e a distância ao local de voto.
- »» Pessoas mais velhas, mais escolarizadas, de classes sociais mais elevadas, com prática religiosa regular, que não pertencem a uma minoria étnica e que vivem em habitação própria apresentam maior propensão para votar.
- »» O dever cívico é o preditor atitudinal mais forte da participação, predominando entre os grupos mais velhos, escolarizados e economicamente favorecidos; à medida que diminui esta carga moral associada ao voto, aumenta significativamente a probabilidade de abstenção.
- »» A distância ao local de voto constitui uma barreira material relevante, sobretudo entre os eleitores com menor sentido de dever cívico, desincentivando as deslocações às urnas.

3. Os impactos da abstenção

Que impactos provoca a abstenção eleitoral? Nesta secção, debruçamo-nos sobre os debates mais comuns na literatura especializada, enriquecendo-os com a evidência recolhida sobre o caso português. Começamos por analisar riscos como a desresponsabilização dos políticos e a fragilização da legitimidade democrática. Em seguida, examinamos a possibilidade de distorção dos resultados eleitorais face às verdadeiras preferências da população, de uma menor atenção às necessidades dos grupos sociais mais vulneráveis e de desequilíbrios em termos de representação descritiva (quando os eleitos não refletem a diversidade da população em aspetos como género, classe social, etnia ou idade) ou de representação substantiva (quando os interesses de determinados grupos não são devidamente defendidos pelas instituições políticas). A análise destes três últimos pontos é enriquecida com informação sobre em que medida abstencionistas e votantes apresentam preferências políticas distintas.

Começemos pelos impactos em termos de **legitimidade** do sistema político. A participação eleitoral pode ser entendida como uma forma de consentimento público do exercício do poder político por parte de um conjunto de atores políticos, em respeito das regras do jogo democrático. Quando as taxas de abstenção são elevadas, pode gerar-se uma perceção de ilegitimidade dos resultados e das próprias instituições políticas, se alguns cidadãos entenderem que eleições

(ou referendos) com baixa afluência são menos representativas da vontade popular.

No inquérito realizado no âmbito deste estudo, 23 % dos inquiridos apontaram o défice de legitimidade dos eleitos como sendo, do seu ponto de vista, o principal impacto da abstenção eleitoral em Portugal. Este aspeto foi, efetivamente, o terceiro impacto mais frequentemente selecionado, atrás da desresponsabilização dos políticos (cerca de um terço dos inquiridos) e do facto de as políticas públicas não terem em conta o interesse de todos (26 %). A referência ao défice de legitimidade não é afetada por fatores como género, idade, escolaridade, classe social ou propensão dos inquiridos para votar mais ou menos frequentemente. Nos *focus groups* realizados com abstencionistas e votantes ocasionais, esta questão também mereceu destaque: um participante de 37 anos declarou que «se a taxa de abstenção for muito alta, o resultado [das eleições] é um bocadinho falacioso. (...) Parece-me que talvez os resultados que saem dali não podem ser lidos como verdadeiros ou falsos». Noutro grupo de discussão, uma participante com 57 anos partilhou um ponto de vista semelhante, dizendo pensar que «se perde um pouco a legitimidade daquele que é eleito. Porque se você tem um milhão de pessoas e apenas 100 mil votam, que legitimidade tem? (...) É realmente válida [a escolha] dos eleitores que votaram, com os números da abstenção... quando a abstenção é maior do que o [percentual] que votou?»

Outro tema comum na literatura académica sobre os impactos da abstenção é o risco de **desresponsabilização** dos detentores de cargos políticos. Aqui, o argumento é que a abstenção

compromete a função das eleições como instrumento de responsabilização política. Se apenas uma parte da população participa, os políticos são avaliados apenas por esse segmento, podendo a abstenção ser lida como assentimento ou desinteresse. Há também investigação que aponta para que eleições menos participadas se traduzam em resultados eleitorais menos sensíveis à situação económica, sendo que, nesses casos, crises como o desemprego ou a inflação tendem a ter menor peso no desempenho eleitoral dos partidos no governo, enfraquecendo a lógica democrática da punição ou recompensa associável às eleições em contexto democrático.

Tal como foi dito acima, um em cada três inquiridos considerou este o efeito mais notável das baixas taxas de participação eleitoral em Portugal. A falta de responsabilização dos políticos por más decisões foi, assim, o impacto da abstenção eleitoral mais frequentemente citado no nosso inquérito. É de destacar que esta opinião é significativamente mais comum junto dos homens, dos que têm mais de 30 anos e dos que não possuem um grau universitário. O risco de desresponsabilização foi referido nos *focus groups* organizados com abstencionistas e votantes intermitentes. Um participante com 26 anos reconheceu que «se todos votássemos, iria existir uma maior pressão sobre os partidos políticos, até mesmo para cumprir o que eles próprios propuseram», enquanto uma participante com 39 anos afirmou sentir que «os políticos tendem a desresponsabilizar-se do seu trabalho, porque argumentam que esta abstenção é sinónimo de que as pessoas não querem saber». Trata-se de uma ideia corroborada por outra participante no mesmo grupo

de discussão, com 56 anos, que afirmou que, «de certa forma, a abstenção os deixa mais à vontade para fazerem só aquilo que acham que devem fazer (...) se *grosso modo* toda a gente, em massa, votasse, se calhar sentir-se-ia uma maior responsabilidade de fazer muito e muito bem».

Um segundo conjunto de questões remete para a hipótese de que a abstenção pode levar a **resultados eleitorais** que não espelham as verdadeiras preferências da população, a enviesamentos em termos de **representação política** e a **políticas públicas distintas** colocadas em prática pelas instituições políticas. Trata-se de riscos que resultam de um contexto de participação desigual em que abstencionistas e votantes apresentam características socioeconómicas distintas. Uma vez que a literatura especializada aponta que os abstencionistas tendem a ter posições mais à esquerda no campo económico (uma ideia a que voltaremos mais adiante), isto implicaria prejuízo eleitoral para partidos de esquerda em contextos de baixa participação, menor representação dos mais desfavorecidos e políticas públicas menos redistributivas.

A investigação académica tem testado hipóteses sobre esta temática, nomeadamente: se uma participação eleitoral mais baixa prejudica certos partidos; se o voto obrigatório favorece os partidos que seriam prejudicados num cenário de voto opcional; e se a participação plena resulta em ganhos eleitorais substanciais para tais forças políticas. Contudo, os estudos empíricos não têm sido unânimes na corroboração destas expectativas. Por exemplo, no que diz respeito à primeira, tem-se verificado de facto uma associação entre maior participação e melhores resultados para partidos

de esquerda nalguns países, ainda que essa relação varie conforme a relevância da classe social nas decisões de voto. Em Portugal, os poucos estudos que se debruçaram sobre esta questão sugerem um impacto mais ambíguo: há indícios de que o Partido Socialista possa beneficiar da maior participação, mas há quem tenha demonstrado que quem mais lucra são os partidos mais pequenos.

Quanto ao défice de representação, a ideia é simples: quando certos grupos votam menos, os seus interesses tendem a ser menos considerados pelas elites políticas, o que pode agravar desigualdades já existentes na sociedade. A abstenção desigual é prejudicial para o ideal de igualdade política, distorcendo a representação em favor dos grupos mais participativos, que são geralmente aqueles com maior capital socioeconómico.

Por fim, a abstenção pode influenciar as políticas públicas. Uma maior participação pode estar associada a políticas mais redistributivas, maiores gastos com políticas sociais e maior atenção a necessidades locais. Nos contextos em que mais pessoas votam, os benefícios estatais tendem a ser mais generosos, a tributação mais progressiva e a desigualdade de rendimentos menor. Se a abstenção for desproporcionalmente mais alta junto dos grupos economicamente mais vulneráveis da sociedade, tal pode limitar o alcance e a ambição das políticas públicas a seu favor. Como vimos anteriormente, no nosso inquérito 26 % dos participantes selecionaram o facto de as políticas públicas não terem em conta os interesses de todos como o mais importante impacto da abstenção. Trata-se da segunda resposta mais frequente,

sendo mais comum entre as mulheres e os mais jovens. De facto, foram dois jovens, mas neste caso do sexo masculino, a explorar este argumento nos *focus groups*, um dizendo que o conhecimento que os partidos têm das características e preferências do eleitorado «conduz a disponibilizarem políticas específicas para aquela população que poderá participar», e o outro expressando a opinião de que «com esta abstenção, nós não vamos conseguir ultrapassar as políticas que estão aí atualmente. (...) porque [os partidos] têm militantes que estão sempre a recompensar e são esses militantes que trazem mais pessoas que irão votar».

Como mencionado anteriormente, a discussão sobre impactos negativos da abstenção parte frequentemente do pressuposto de que, sendo a participação eleitoral frequentemente desigual, os abstencionistas e os votantes acabam por ter posições e preferências políticas distintas. Na verdade, a evidência está longe de ser unívoca. Uma revisão da literatura académica internacional resulta na constatação de que a investigação a este respeito apresenta resultados mistos: em muitos casos, não há grandes diferenças entre os dois grupos, embora noutros os abstencionistas tendam a expressar preferências mais conservadoras no que diz respeito a questões sobre direitos, liberdades e garantias, ao passo que são mais favoráveis à intervenção do Estado na economia, situando-se consequentemente mais à esquerda dos votantes nestas temáticas. A existência ou não dessas divergências parece estar associada à desigualdade na participação eleitoral: quanto mais desigual for a participação, maiores tendem a ser as diferenças entre votantes e abstencionistas.

O que dizer de Portugal? Os pouquíssimos estudos que incluíram o caso português indicam que podem existir diferenças relevantes entre votantes e abstencionistas, ainda que não necessariamente em linha com os padrões observados noutros países. De facto, um estudo publicado por Aina Gallego em 2015 (ver secção “Para saber mais”) demonstrou que os abstencionistas tendem a exprimir menor apoio à intervenção do Estado para reduzir desigualdades económicas e mostram atitudes mais tradicionais relativamente ao direito das mulheres ao emprego. Por outro lado, num artigo assinado por Ruth Dassonneville e colegas e publicado em 2021 (ver igualmente a secção “Para saber mais”), Portugal está entre os países da OCDE em que os abstencionistas não se distinguem significativamente dos votantes em termos de posicionamento no espectro ideológico esquerda-direita. No nosso inquérito, realizado entre o fim de 2021 e o início de 2022 a uma amostra representativa da população portuguesa, e controlando o efeito de variáveis como género, idade, escolaridade e classe social, revisitámos esta questão de forma sistemática, analisando a diferença entre, por um lado, abstencionistas e votantes intermitentes, e, por outro, votantes assíduos e frequentes, no que diz respeito a um amplo conjunto de temáticas com relevância política. A Tabela 3 sumariza os resultados desta análise.

Tabela 3. Diferenças entre posições de votantes e abstencionistas em Portugal

Dimensão	Padrão
Autoposicionamento na escala esquerda-direita	Abstencionistas e votantes intermitentes estão significativamente mais à direita do que votantes assíduos e frequentes
Redução de impostos vs. investimento em serviços públicos e prestações sociais	Abstencionistas e votantes intermitentes são significativamente mais favoráveis à redução de impostos do que votantes assíduos e frequentes
Câmara Municipal não deve aumentar despesa e dívida mesmo que tal implique menos investimento	Abstencionistas e votantes intermitentes são significativamente menos contrários ao aumento da despesa e da dívida municipais do que os votantes assíduos e frequentes
Opinião sobre taxas de IRS	Votantes assíduos e frequentes consideram mais frequentemente que a taxa de IRS de um salário médio é elevada do que abstencionistas e votantes intermitentes
Opinião sobre IMI	Não há diferenças estatisticamente significativas
Saúde e educação garantidas pelo Estado vs. prestadas por privados	Não há diferenças estatisticamente significativas
Crescimento económico vs. proteção do ambiente	Não há diferenças estatisticamente significativas
Imigração benéfica vs. prejudicial para a economia nacional	Não há diferenças estatisticamente significativas
Casais homossexuais devem poder vs. não devem poder adotar crianças	Não há diferenças estatisticamente significativas
Penas judiciais mais severas vs. mais reinserção social	Não há diferenças estatisticamente significativas
Representação por um cidadão comum vs. por um político profissional?	Abstencionistas e votantes intermitentes são significativamente mais favoráveis à representação por parte de um cidadão comum do que votantes assíduos e frequentes
Eleição que tem mais impacto na vida dos cidadãos	Abstencionistas e votantes intermitentes são menos propensos a considerar que são as legislativas as eleições que mais impactam a sua vida quando comparados com votantes assíduos e frequentes, e mais propensos a valorizar as presidenciais.

Ao contrário do observado em muitos países desenvolvidos, em que os abstencionistas tendem a situar-se mais à esquerda na escala ideológica do que os votantes frequentes, os cidadãos portugueses que se abstêm com maior regularidade ou votam de forma intermitente tendem, em média, a posicionar-se ligeiramente mais à direita do que os votantes mais assíduos. Este padrão sugere que, em Portugal, a abstenção poderá implicar uma sub-representação relativa de segmentos mais conservadores do eleitorado. Este padrão não se traduz de forma congruente em posições face a temas mais concretos: se, por um lado, os votantes frequentes expressam maior apoio à redistribuição do que os abstencionistas, por outro, estes últimos são mais críticos de uma maior despesa e dívida pública ao nível municipal. Além disso, e ao contrário do que é reportado noutros contextos, não se observam diferenças relevantes entre votantes regulares e abstencionistas portugueses em relação a temas como a adoção por casais do mesmo sexo ou as opiniões sobre o sistema penal.

Quanto à representação democrática, há distinções claras: os abstencionistas manifestam maior predisposição para serem representados por cidadãos comuns em vez de políticos profissionais, e uma menor propensão para considerar que as eleições legislativas são as que mais impactam as suas vidas. Em termos gerais, em Portugal, a abstenção está associada a algum enviesamento à direita e a uma atitude mais crítica face ao sistema político. Ainda assim, as diferenças encontradas são, na maioria dos casos, pouco marcadas.

Ideias-chave

- »» A abstenção eleitoral é vista pelos cidadãos como um fator prejudicial para a qualidade da democracia, sendo encarada como um fator de desresponsabilização dos políticos, que leva à falta de consideração dos interesses de todos na formulação de políticas públicas e à fragilização da legitimidade dos eleitos.
- »» Altas taxas de abstenção podem comprometer a função das eleições como mecanismo de responsabilização política, permitindo que os políticos governem com menor pressão para cumprir promessas e responder às necessidades dos cidadãos.
- »» Em Portugal, ao contrário do que se observa em muitos países, os abstencionistas tendem a posicionar-se ligeiramente mais à direita do que os votantes frequentes.
- »» As diferenças de preferências entre votantes e abstencionistas são, em geral, pouco acentuadas, mas incluem uma maior apetência por impostos mais baixos e pela representação por parte de cidadãos comuns em vez de políticos profissionais.

4. Abstenção: que soluções?

Em seguida, apresentam-se algumas recomendações de medidas para reduzir a propensão dos cidadãos portugueses para a abstenção, que decorrem dos resultados do estudo aprofundado do caso português que apresentámos nas páginas anteriores, bem como de pistas fornecidas pela literatura académica sobre participação eleitoral. Na nossa investigação, identificámos níveis moderadamente elevados de abstenção em determinados grupos sociais, bem como a importância do sentido de dever cívico, das barreiras logísticas à participação e das perceções de desconfiança e desinteresse em relação à política enquanto fatores de desmobilização. Em linha com estes padrões, propomos três grandes conjuntos de medidas para enfrentar os fatores que limitam a participação eleitoral em Portugal, os quais nos parecem viáveis no quadro institucional atual.

O primeiro eixo de medidas propostas resulta da conclusão de que os défices em termos de **sentido de dever cívico** estão entre os principais fatores associados à abstenção eleitoral em Portugal.

Neste âmbito, a **primeira recomendação** visa estimular o dever cívico através da Educação para a Cidadania nas escolas. Propõe-se uma alteração ao currículo desta disciplina no sentido de fomentar mais explicitamente o entendimento da centralidade do voto e do dever de participação eleitoral. Sugere-se, em concreto, que sejam realizadas simulações

de processos eleitorais e atividades práticas de tomada de decisão sobre questões comunitárias e sociais, bem como debates sobre as consequências da abstenção e sobre o voto enquanto dever e não apenas como um direito. Visto que intervenções no ensino secundário tendem a ter impactos limitados no aumento da participação em idade adulta, propõe-se que esta intervenção ocorra logo nos primeiros ciclos do ensino básico. Isto porque alguma literatura académica aponta que o desenvolvimento de competências e da socialização democrática desde o ensino básico está associado a uma maior propensão para votar na idade adulta.

É de destacar que a importância da educação para a cidadania nas escolas foi mencionada de forma espontânea tanto nos *focus groups* como nas sessões com deputados, eurodeputados e autarcas, realizadas no final de 2024 e início de 2025, em que os resultados preliminares deste estudo foram apresentados e discutidos. No primeiro caso, foram sobretudo participantes mais jovens a avançar esta sugestão. Uma participante de 24 anos afirmou que «isto tem de ser uma semente que nós plantamos desde pequeninos, para depois ficar incutido na pessoa e realmente ir votar aquando do tempo propício». No mesmo sentido, uma eleitora de 39 anos destacou que «a escola deve abordar os conteúdos, mas depois deve proporcionar também atividades que permitam que eles (...) criem opinião (...) Criar momentos onde as crianças possam perceber os mecanismos do poder político e do poder público».

Quanto às elites políticas, a importância deste tipo de medidas foi destacada por representantes ao nível local, nacional e europeu, que partilharam pontos de vista como:

«É preciso ter políticos com coragem de apostar na formação, logo no primeiro ciclo: começar a transmitir os valores (...) e a importância da democracia», considerando que o essencial «não é dar o peixe, como naquele velho provérbio chinês, é darmos a cana para os ensinarmos a pescar, é prepararmos os jovens para esse exercício ativo de cidadania, de compromisso».

A **segunda recomendação** tem como objetivo integrar conteúdos de cidadania ativa nos programas destinados a cidadãos recém-naturalizados — em concreto, módulos formativos sobre o sistema democrático e os direitos e deveres eleitorais. Pretende-se, deste modo, contribuir para reforçar a integração política e cívica destes cidadãos, que apresentam, no nosso estudo, perfis de participação eleitoral mais frágeis, decorrentes de um menor sentido de dever cívico. Estes módulos devem ser voluntários, concebidos para fortalecer o sentimento de pertença democrática e o conhecimento das regras e instituições políticas portuguesas, sem criar qualquer espécie de sentimento de coação.

A **terceira recomendação** é o reforço e a diversificação das campanhas de sensibilização promovidas pelo Ministério da Administração Interna, pela Comissão Nacional de Eleições e pelas autarquias, com especial atenção aos segmentos da população com maior propensão à abstenção. O estudo que aqui reportamos identificou um grupo significativo de cidadãos, composto sobretudo pelos mais jovens e os menos escolarizados, que tendem a votar de forma intermitente, sendo influenciados por fatores de contexto e pela falta de incentivos imediatos. A ampliação dos esforços institucionais

pode contribuir para reduzir a abstenção nestes grupos, sendo importante aumentar a frequência, a personalização e a segmentação das ações, combinando campanhas nacionais com iniciativas locais ajustadas aos contextos dos territórios com taxas mais elevadas de abstenção.

O segundo conjunto de medidas procura atenuar **barreiras práticas ao ato de votar**, em particular a distância até aos locais de voto, que penaliza segmentos significativos da população. Uma proporção considerável dos eleitores com perfil de participação mais esporádico reside longe das assembleias de voto, e a impossibilidade material de votar foi indicada por um terço dos eleitores como motivo para não votar nas autárquicas de 2021.

Em concreto, propõe-se expandir e institucionalizar o **voto antecipado em mobilidade** para todas as eleições, facilitando o voto para quem, por razões profissionais, académicas ou pessoais, se encontre fora da área de recenseamento no dia da eleição e/ou nas semanas que a antecedem. A possibilidade de votar em mobilidade foi amplamente discutida por alguns dos abstencionistas e votantes ocasionais auscultados através dos *focus groups* que organizámos para o efeito, bem como por alguns dos representantes eleitos que participaram nas sessões de discussão dos resultados preliminares desta investigação.

Sugere-se ainda a implementação de projetos-piloto de **transporte público gratuito em dias de eleição** em regiões com elevada abstenção e dificuldades de acessibilidade,

especialmente zonas rurais e periféricas, para remover as barreiras criadas pela distância ao local de voto.

Não se recomenda, neste momento, a introdução do voto pela Internet, uma das modalidades de aumento da conveniência do ato de votar mais frequentemente discutidas na literatura académica. A introdução desta prática é a reforma mais selecionada pelos participantes no nosso inquérito (30 %), sendo mais popular junto dos mais jovens, dos mais escolarizados, dos que se posicionam ideologicamente ao centro, dos menos próximos a partidos políticos e dos que se costumam abster ou votar intermitentemente. A literatura especializada destaca o facto de o voto *online* poder contribuir para a formação de um hábito de votar mais consistente, para além de promover uma contagem mais rápida e eficiente dos votos. Contudo, alguns estudos mostram que o voto pela Internet tem pouco impacto efetivo em termos de aumento da participação eleitoral.

Há ainda preocupações em relação à segurança do sistema, à privacidade dos eleitores e às desigualdades no acesso às tecnologias digitais. São, de resto, problemáticas a que os participantes nos *focus groups* realizados no âmbito deste estudo, bem como alguns dos políticos que participaram nos encontros de discussão dos resultados preliminares desta investigação, demonstraram estar atentos. No nosso caso, somos não apenas sensíveis aos riscos de segurança, como consideramos haver a necessidade de flexibilizar o voto presencial antes de avançar com tal medida.

Por fim, o **terceiro grupo de recomendações** aborda mudanças institucionais que, embora mais estruturantes, não constituem um corte radical com as atuais características do sistema político português.

Mais concretamente, propõe-se um teste-piloto da **redução da idade de voto para os 16 anos**, como já ocorre em alguns países europeus (a este propósito, consultar o artigo de Jan Eichhorn & Johannes Bergh, listado na secção «Para saber mais»). Embora com variações em diferentes contextos e consoante os indicadores usados, existe um corpo de investigação que indica que eleitores com 16 e 17 anos têm maior propensão para votar do que jovens um pouco mais velhos, e que a maturidade cívica aumenta com o exercício do direito de voto. Considerando a sensibilidade do tema, bem como o ceticismo de alguns elementos da elite política e da população em geral (no nosso inquérito, apenas 17 % dos inquiridos se demonstraram favoráveis à redução da idade de voto), recomenda-se que o teste-piloto do voto aos 16 anos ocorra em eleições de segunda ordem, nomeadamente para o Parlamento Europeu, e seja acompanhada por um reforço da educação cívica e dos esforços de mobilização institucional para maximizar os seus potenciais efeitos positivos.

Finalmente, propõe-se relançar o debate sobre a criação de um **círculo nacional de compensação** nas eleições legislativas, para aumentar a proporcionalidade do sistema e atenuar a sensação de inutilidade do voto em distritos com baixa magnitude eleitoral, identificada em alguns *focus groups*, potencialmente estimulando a participação em regiões periféricas. Esta reforma deve ser avaliada com

cuidado, equilibrando benefícios e limitações, mas revela potencial para promover uma maior inclusão e equidade no sistema eleitoral.

A nossa lista de recomendações de natureza institucional não inclui a instauração da obrigatoriedade do voto. O voto obrigatório é frequentemente defendido como uma das formas mais eficazes para aumentar a participação, podendo contribuir para promover nos cidadãos um sentido de dever cívico e ajudar a reduzir desigualdades de participação eleitoral. Todavia, é uma medida que pode ser vista como colocando em causa a liberdade individual, sendo que os seus detratores também destacam que pode levar a votos pouco informados por parte de pessoas desinteressadas ou com menor escolaridade, com impactos negativos para o bem comum.

No inquérito que realizámos, verificámos que a introdução do voto obrigatório foi a segunda medida para combater a abstenção mais frequentemente seleccionada (27 %), sendo particularmente popular junto dos mais velhos, dos menos escolarizados, dos mais interessados por política, dos que se sentem próximos de um partido político e entre os que apresentam um perfil de participação eleitoral assídua ou frequente. De facto, vários dos abstencionistas e votantes intermitentes que participaram nos *focus groups* que organizámos demonstraram-se claramente contrários à sua introdução, afirmando que «uma pessoa tem de ser livre, tem de decidir fazê-lo», que «o próprio conceito da democracia, que é nós podermos ir votar, aí acaba por ser subvertido se nos obrigam a fazer isso», ou até mesmo que «acho que as pessoas se expressam muito mais facilmente sendo livres do que sendo

obrigadas». No mesmo sentido, a maioria dos participantes nas sessões de discussão com representantes eleitos que decidiu comentar a possibilidade de se instituir o voto obrigatório fê-lo para manifestar a sua discordância, destacando os limites que essa medida impõe à liberdade individual, bem como os potenciais efeitos negativos de se obrigar certos segmentos da população a expressar uma preferência nas urnas. Em suma, devido ao potencial de baixa aceitação, mas também aos efeitos secundários negativos, como o voto pouco ponderado e resultados eleitorais que não refletem as preferências reais dos cidadãos, não consideramos que a introdução da obrigatoriedade do voto em Portugal seja prioritária.

Ideias-chave

- »» As recomendações baseiam-se nos resultados do estudo e na literatura especializada, focando-se em três áreas: reforçar o dever cívico, reduzir barreiras logísticas ao voto e introduzir mudanças institucionais moderadas que incentivem a participação.
- »» Para promover o dever cívico, propõe-se reforçar a Educação para a Cidadania desde o ensino básico, integrar módulos de cidadania ativa para cidadãos recém-naturalizados e expandir campanhas de sensibilização dirigidas a grupos com maior propensão à abstenção, sobretudo jovens e menos escolarizados.
- »» Para atenuar barreiras práticas, recomenda-se a expansão do voto antecipado em mobilidade e a realização de um teste-piloto de transporte público gratuito generalizado em dias de eleição, especialmente em zonas rurais e periféricas; não se defende a introdução do voto pela Internet, dadas as limitações e riscos associados.
- »» Entre as mudanças institucionais, destaca-se a realização de um teste-piloto de voto aos 16 anos em eleições de segunda ordem, bem como o relançamento do debate sobre a criação de um círculo nacional de compensação para reforçar a proporcionalidade do sistema eleitoral.

»» Não se recomenda a introdução do voto obrigatório, devido à baixa aceitação social e aos riscos de comprometer a liberdade individual e de gerar votos pouco informados, apesar de ser uma medida popular entre alguns segmentos do eleitorado.

Conclusão

Ao longo deste estudo, procurámos compreender de forma aprofundada os padrões, os mecanismos e os impactos da abstenção eleitoral em Portugal. Combinando dados quantitativos de um inquérito nacional com reflexões recolhidas qualitativamente através de *focus groups* com cidadãos comuns e reuniões privadas com detentores de cargos políticos, fomos capazes de traçar um retrato multifacetado da relação dos cidadãos com o ato de votar. Identificámos perfis distintos de participação, evidenciando que a abstenção não é um fenómeno homogéneo, mas antes marcado por desigualdades sociais, barreiras práticas e atitudes políticas diferenciadas.

Os resultados mostraram que o dever cívico é a motivação mais consistente para votar, funcionando como uma barreira contra a influência de fatores contextuais ou obstáculos materiais, como a distância até ao local de voto. Por outro lado, o desinteresse pela política continua a afastar muitos cidadãos das urnas, sobretudo entre os mais jovens, os menos escolarizados e os que dizem pertencer a classes sociais mais baixas.

Além de mapearmos os mecanismos da abstenção, analisámos os seus impactos, nomeadamente os riscos de desresponsabilização política, défices de legitimidade democrática e desigualdade na representação. Verificámos ainda que, em Portugal, abstencionistas e votantes regulares apresentam algumas diferenças nas suas atitudes e preferências

políticas, embora estas não sejam, na maioria dos casos, muito acentuadas.

Por fim, com base nos resultados reunidos, propusemos um conjunto de recomendações orientadas para o reforço da participação eleitoral. Estas medidas incidem, mais concretamente, sobre a educação para a cidadania, o alívio de barreiras materiais ao voto, o reforço da mobilização institucional e mudanças pontuais no sistema eleitoral.

Glossário

Abstenção: Não exercício, voluntário ou não, por parte de um(a) eleitor(a) recenseado(a), do direito de voto que decorre da sua capacidade eleitoral ativa.

Abstenção oficial (taxa de): Proporção do número de eleitores recenseados que não votaram numa determinada eleição, de acordo com as fontes oficiais (no caso português, a Comissão Nacional de Eleições e o Ministério da Administração Interna).

Abstenção técnica: Componente da taxa oficial de abstenção que decorre de sobrerecenseamento, ou seja, da existência de um número de eleitores nos registos eleitorais superior ao número efetivo de cidadãos com capacidade eleitoral ativa num dado território. Por outras palavras, entende-se por abstenção técnica a parte da taxa oficial de abstenção que não corresponde à realidade e que está empolada por questões administrativas.

Conveniência do voto: grau de facilidade com que os eleitores conseguem exercer o seu direito de voto, tendo em conta fatores como a distância até ao local de voto, o tempo disponível ou até mesmo a simplicidade do processo. Entre as modalidades destinadas a aumentar a conveniência do voto, encontram-se o voto antecipado, o voto por correspondência, o voto eletrónico, o voto em mobilidade (possibilidade de votar fora da freguesia de recenseamento), a extensão dos horários de votação e a possibilidade de votar em mais do que um dia, medidas que visam reduzir os obstáculos logísticos associados ao ato de votar, tornando-o menos oneroso.

Dever cívico: Sentimento de obrigação moral que alguns cidadãos sentem para com a sociedade e o sistema democrático, que os leva a votar mesmo quando não têm uma preferência muito forte ou acreditam que o seu voto terá pouco impacto. Este sentido de responsabilidade perante o bem comum incentiva a participação eleitoral, que é, assim, entendida como um ato de compromisso com a democracia, e não meramente como uma ação destinada à expressão de uma dada preferência política.

Participação eleitoral desigual: Situação em que cidadãos pertencentes a diferentes grupos socioeconómicos apresentam diferentes propensões para votar, o que quase sempre significa que os mais privilegiados participam mais frequentemente nas eleições.

Representação política desigual: Fenómeno observável quando certos grupos sociais têm menos presença ou influência nas decisões políticas do que outros. Isto pode verificar-se em termos de representação descritiva, quando os eleitos não refletem a diversidade da população em aspetos como género, classe social, etnia ou idade; ou em termos de representação substantiva, quando os interesses de determinados grupos não são devidamente defendidos pelas instituições políticas. Esta desigualdade pode resultar de níveis de participação eleitoral desiguais: quando determinados grupos votam menos, têm menos poder de influência no processo eleitoral, o que pode levar os partidos a estarem menos atentos às suas preferências e/ou a selecionar candidatos menos representativos desses grupos.

Voto eletrónico: Recurso a dispositivos digitais para exprimir uma preferência em contexto eleitoral. Existem duas formas principais: voto eletrónico presencial e voto eletrónico à distância. No primeiro caso, o eleitor utiliza uma máquina de voto eletrónico disponibilizada no local habitual de voto, em vez de exprimir a sua preferência num

boletim em papel. No segundo caso, o eleitor vota através da Internet, não necessitando de se deslocar à sua secção de voto.

Voto obrigatório: Norma legal que exige que os cidadãos participem nas eleições, sob pena de sanções (multas, restrições no acesso a empregos no sector público, dificuldades na obtenção de passaporte, etc.). O objetivo é aumentar a participação eleitoral e fortalecer a legitimidade democrática dos representantes eleitos. Está em vigor em países como Austrália, Brasil ou Bélgica.

Para saber mais

Angelucci, D., Improta, M., Lachat, R. & Vittori, D., «Time will tear us apart: European electoral participation dynamics in longitudinal perspective», *Electoral Studies*, 90, pp. 1-7, 2024.

Blais, A., & Daoust, J.-F., *The Motivation to Vote: Explaining Electoral Participation*, Vancouver, UBC Press, 2020.

Cancela, J. & Geys, B., «Explaining voter turnout: A meta-analysis of national and subnational elections», *Electoral Studies*, 42, pp. 264-275, 2016.

Cancela, J., Rezende-Matias, A. & Santana Pereira, J., «Abstenção em Portugal no Século XXI: Fatores explicativos da participação nas eleições legislativas em perspetiva longitudinal» in Costa Lobo, M. & Espírito-Santo, A. (eds.), *O Eleitorado Português no Século XXI*, Lisboa, Tinta-da-China, pp. 25-49, 2024.

Cancela, J., Santana Pereira, J. & Narciso, J. B., *Afinal, Quantas Pessoas se Abstêm em Portugal?*, Policy Paper, [link](#), 2023.

Cancela, J. & Vicente, M., *Abstenção e Participação Eleitoral em Portugal: Diagnóstico e Hipóteses de Reforma*, Cascais, Câmara Municipal de Cascais, 2019.

Dassonneville, R., Barbosa, T., Blais, A., McAllister, I. & Turgeon, M., *Citizens under Compulsory Voting: A Three-country Study*, Cambridge e Nova Iorque, Cambridge University Press, 2023.

Dassonneville, R., Feitosa, F., Hooghe, M. & Oser, J., «Policy responsiveness to all citizens or only to voters? A longitudinal analysis of policy responsiveness in OECD countries», *European Journal of Political Research*, 60(3), pp. 583-602, 2021.

Eichhorn, J. & Bergh, J., «Lowering the voting age to 16 in practice: Processes and outcomes compared», *Parliamentary Affairs*, 74(3), pp. 507-521, 2021.

Franklin, M., *Voter Turnout and the Dynamics of Electoral Competition in Established Democracies since 1945*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004.

Freire, A. & Magalhães, P., *A Abstenção Eleitoral em Portugal*, Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais, 2002.

Freire, A., Meirinho, M. & Moreira, D., *Para uma Melhoria da Representação Política: A Reforma do Sistema Eleitoral*, Lisboa, Sextante, 2008.

Gallego, A., *Unequal Political Participation Worldwide*, Cambridge, Cambridge University Press, 2015.

Geys, B., «Explaining voter turnout: A review of aggregate-level research», *Electoral Studies*, 25(4), pp. 637-663, 2006a.

Green, D. & Gerber, A., *Get Out the Vote: How to Increase Voter Turnout*, Washington, DC, Brookings Institution Press, 2004.

Jalali, C., «A investigação do comportamento eleitoral em Portugal: História e perspectivas futuras», *Análise Social*, 38(167), pp. 545-572, 2003.

Kostelka, F. & Blais, A., «The generational and institutional sources of the global decline in voter turnout», *World Politics*, 73(4), pp. 629-667, 2021.

Petitpas, A., Jaquet, J. M. & Sciarini, P., «Does e-voting matter for turnout, and to whom?», *Electoral Studies*, 71, 102245, 2021.

Santos, J., Tavares, J. & Vicente, P., «Can ATMs get out the vote? Evidence from a nationwide field experiment», *European Economic Review*, 134, pp. 1-20, 2021.

Singh, S. P., *Beyond Turnout: How Compulsory Voting Shapes Citizens and Political Parties*, Oxford, Oxford University Press, 2021.

Smets, K. & Van Ham, C., «The embarrassment of riches? A meta-analysis of individual-level research on voter turnout», *Electoral Studies*, 32(2), pp. 344-359, 2013.

Stockemer, D., «What affects voter turnout? A review article/meta-analysis of aggregate research», *Government and Opposition*, 52(4), pp. 698-722, 2017.

Veiga, F. J., Veiga, L., Fernandes, B. & Martins, J., *Limitação de Mandatos: O Impacto nas Finanças Locais e na Participação Eleitoral*, Lisboa, Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2017.

Autores

João Cancela professor auxiliar de Ciência Política na Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa e investigador integrado no IPRI-NOVA. A sua investigação incide sobre comportamento eleitoral e representação política.

José Santana Pereira doutorado em Ciências Políticas e Sociais pelo European University Institute em Florença. Professor associado com agregação no Iscte-IUL e investigador integrado no CIES-Iscte. Os seus interesses de investigação incluem atitudes e comportamentos políticos, comunicação política e *media*.

Resumos da Fundação

- 1. Igualdade de género ao longo da vida**
Coordenação: Anália Torres
- 2. Encerramento de multinacionais**
Coordenação: Pedro de Faria
- 3. Dinâmica empresarial e desigualdade**
Coordenação: Rui Baptista
- 4. Diversificação e crescimento da economia portuguesa**
Coordenação: Leonor Sopas
- 5. Qualidade da governação local em Portugal**
Coordenação: António Tavares e Luís de Sousa
- 6. Identidades religiosas na Área Metropolitana de Lisboa**
Coordenação: Alfredo Teixeira
- 7. As mulheres em Portugal, hoje**
Coordenação: Laura Sagnier e Alex Morell
- 8. Sustentabilidade do sistema de pensões português**
Coordenação: Amílcar Moreira
- 9. Cultura política e democracia**
Coordenação: Tiago Fernandes
- 10. Dívida indexada ao PIB na economia portuguesa**
Coordenação: Gonçalo Pina
- 11. As empresas portuguesas no comércio internacional**
Coordenação: João Amador
- 12. Faces da pobreza em Portugal**
Coordenação: Fernando Diogo
- 13. Crise e Crédito, Lições da Recessão de 2008-2013**
Coordenação: Carlos Carreira
- 14. Sistemas de Transportes em Portugal: Análise de Eficiência e Impacto Regional**
Coordenação: Carlos Oliveira Cruz
- 15. O mercado imobiliário em Portugal**
Coordenação: Paulo M. M. Rodrigues

- 16. Impactos da Pandemia de covid-19 em Portugal**
Coordenação: Carlos Jalali
- 17. Apoio a Empresas em Tempos de Crise e Recuperação**
Coordenação: Clara Raposo
- 18. Os Grupos de Interesse em Portugal**
Coordenação: Marco Lisi
- 19. Financiamento do Empreendedorismo em Portugal**
Coordenação: Miguel Ferreira
- 20. O Estado Regulador em Portugal**
Coordenação: Ana Lourenço
- 21. Ética e Integridade na Política**
Coordenação: Luís de Sousa e Susana Coroado
- 22. Como Comemos o Que Comemos**
Coordenação: Ana Isabel de Almeida Costa
- 23. Compreender o Idadismo no Local de Trabalho**
Coordenação: David Patient
- 24. Continuidade e Mudança nas Políticas Públicas em Portugal (1976-2020)**
António F. Tavares, Patrícia Silva e Pedro Camões
- 25. Compreender a abstenção eleitoral em Portugal**
João Cancela e José Santana Pereira

**Qual a dimensão da
abstenção em Portugal?**

**Que fatores influenciam
a decisão de não votar?**

**Quais os impactos
da abstenção?**

**Que perceções têm cidadãos
e elites políticas sobre as
causas, as consequências
e as soluções para este
fenómeno?**

