

Repositório ISCTE-IUL

Deposited in *Repositório ISCTE-IUL*:

2018-05-25

Deposited version:

Post-print

Peer-review status of attached file:

Peer-reviewed

Citation for published item:

Santana Pereira, J. & Tibúrcio, T. (2017). Democracia direta nos países da Europa do Sul: padrões de diversidade intrarregional. In Tiago Fernandes (Ed.), *Variedades da democracia na Europa do Sul, 1968-2014*. (pp. 165-194). Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.

Further information on publisher's website:

--

Publisher's copyright statement:

This is the peer reviewed version of the following article: Santana Pereira, J. & Tibúrcio, T. (2017). Democracia direta nos países da Europa do Sul: padrões de diversidade intrarregional. In Tiago Fernandes (Ed.), *Variedades da democracia na Europa do Sul, 1968-2014*. (pp. 165-194). Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.. This article may be used for non-commercial purposes in accordance with the Publisher's Terms and Conditions for self-archiving.

Use policy

Creative Commons CC BY 4.0

The full-text may be used and/or reproduced, and given to third parties in any format or medium, without prior permission or charge, for personal research or study, educational, or not-for-profit purposes provided that:

- a full bibliographic reference is made to the original source
- a link is made to the metadata record in the Repository
- the full-text is not changed in any way

The full-text must not be sold in any format or medium without the formal permission of the copyright holders.

Capítulo 5

Democracia direta: padrões de diversidade intrarregional

Introdução

Nos últimos anos, as democracias representativas têm acumulado sinais de algum mal-estar, que se traduzem, por exemplo, em níveis elevados de insatisfação com o desempenho das instituições democráticas e desconfiança em relação aos seus principais atores (cf. Belchior 2015). Em face destes sinais de crise das democracias representativas, alguns autores defendem a necessidade de aumentar as oportunidades de participação dos cidadãos entre eleições, nomeadamente através de instrumentos de democracia direta. Os defensores desta abordagem não acreditam tanto que a democracia direta constitua uma alternativa à democracia representativa, mas antes um dos seus instrumentos, complementando-a (Uleri 2012).

Uma das principais vantagens dos instrumentos da democracia direta é o facto de reduzirem a distância entre a adoção de determinadas decisões políticas e o conjunto de pessoas que serão afetadas pelas mesmas, ou até mesmo de reforçarem a ideia de que a vontade popular é de facto traduzida em decisões, algo que pode ser menos claro aos olhos dos eleitores. A democracia direta contribui assim para reduzir o défice democrático sentido pelos cidadãos desconfiados e desinteressados dos modelos tradicionais de democracia representativa. Um estudo recente conclui que há de facto uma ligação entre insatisfação com o funcionamento da democracia representativa e o apoio ao referendo. Na Europa, largas maiorias de cidadãos atribuem grande importância à possibilidade de terem a última palavra em relação a temas políticos importantes, votando em referendos, sendo que níveis baixos de confiança no parlamento, instituição-chave da democracia representativa, estão associados a maiores níveis de apoio à democracia direta; os cidadãos caracterizados como democratas descontentes (que apresentam elevados níveis de apoio

ao regime democrático, mas insatisfação a respeito da maneira como a democracia tem funcionado) são também mais propensos a dar importância ao voto através do referendo (Leininger 2015).

Apesar de estarem consagrados em vários sistemas políticos e de o seu uso se ter tornado tendencialmente mais frequente ao longo das últimas décadas (Morel 2007; Filipe 2013), a verdade é que o recurso a instrumentos de democracia direta, como os referendos, constitui ainda uma exceção em termos das modalidades de tomada de decisão política nas democracias contemporâneas. Os referendos são eventos relativamente raros na maioria dos países, sendo poucos aqueles que efetivamente os usam de forma frequente para obter consenso popular em torno de assuntos importantes – e mesmo nestes países, entre os quais se conta a Suíça, os referendos não são a maneira mais comum de tomada de decisão política (Filipe 2013; Qvortrup 2014).

Na Europa do Sul, zona geográfica do Velho Continente marcada por alguma variabilidade nas características da democracia representativa (sistemas partidários mais ou menos fragmentados, sistemas eleitorais de natureza diferente, parlamentos uni e bicamerais, sistemas de governo parlamentares e semipresidenciais) e até mesmo da sua maturidade (às democracias da terceira vaga – Portugal, Espanha e Grécia – contrapõem-se democracias mais antigas, como a França e a Itália), haverá também variabilidade no recurso a instrumentos de democracia direta? A encontrar-se uma clivagem, será esta congruente com a tradicional separação entre novas e velhas democracias? Como se posiciona esta região no contexto europeu mais alargado? E, por último, quais são os fatores subjacentes à instituição e ao recurso a instrumentos de democracia direta nestas democracias, bem como as suas consequências?

Com o propósito de responder a estas questões, neste capítulo analisam-se quatro dos principais instrumentos de democracia direta (referendo constitucional obrigatório, plebiscito, referendo revogatório e iniciativa popular) e coteja-se a sua configuração e uso nos países da Europa do Sul (Portugal, Espanha, França, Itália e Grécia) com base na informação recolhida pelo projeto *Varieties of Democracy* (daqui em diante, *V-Dem*). Em termos temporais, o enfoque é colocado nos últimos setenta anos para as duas democracias mais antigas (Itália e França) e nos últimos quarenta anos para as democracias mais recentes (Portugal, Espanha e Grécia). Desta maneira, desenha-se o panorama da utilização de instrumentos de democracia direta nas fases de transição e consolidação dos regimes decorrentes do fim da Segunda Guerra Mundial e do início da terceira vaga de democratizações, respetivamente. São analisados os tra-

ços comuns e distintivos destas experiências e procura-se, em particular, entender o caso italiano, que se destaca pela singularidade, no contexto dos restantes países da Europa do Sul, de prever no seu ordenamento jurídico um destes mecanismos (o referendo revogatório), ao qual recorre de forma intensa.

Este capítulo encontra-se estruturado em quatro partes. Começa-se por apresentar a tipologia de democracia direta utilizada neste texto e por discutir alguma da literatura sobre a natureza, o uso e o impacto dos instrumentos de democracia direta. De seguida, analisam-se as regras e a utilização efetiva dos quatro instrumentos de democracia direta nos cinco países da Europa do Sul. Depois adota-se uma abordagem comparativa, em busca de similaridades e diferenças entre os cinco casos aqui analisados, situando-os no contexto europeu mais alargado. O capítulo termina com algumas notas conclusivas relativas aos principais padrões identificados.

Os instrumentos da democracia direta: definição, tipologia, potencial e objetivos

Definição e tipologia

O debate sobre a democracia foi durante muito tempo dominado pela discussão da ideia de representação e eleições. Alguns trabalhos, como o de Pateman (1970), deram um contributo relevante para valorizar a participação dos cidadãos fora dos períodos eleitorais. As formas de democracia direta começaram a ser mais abertamente discutidas a partir de trabalhos como o de Barber (1984) e nas últimas duas décadas vários estudos contribuíram para o aprofundamento desta discussão. Como notado por Bowler (2002), o tema da democracia direta tem gerado um aceso debate¹ e existe uma extensa literatura de ciência política sobre o tema. Não é, pois, fácil encontrar um entendimento consensual a respeito do conceito de democracia direta. Não apenas o que se entende por democracia direta diverge entre autores, como os instrumentos que

¹ Budge (2006) apresenta como principais linhas deste debate os prós e contras do recurso a mecanismos de democracia direta, a relação entre democracia representativa e democracia direta (cumulativa ou competitiva?) e a possibilidade de inserir ambas na categoria «democracia partidária», o potencial enfraquecimento dos partidos decorrente do recurso à democracia direta (refutado pela investigação mais recente), a variedade de instrumentos de democracia direta (assente numa dicotomia referendo *vs.* iniciativa, baseada no tipo de ator que desencadeia o processo) ou as áreas de políticas públicas que têm sido alvo de recurso a instrumentos deste tipo nas democracias modernas.

a concretizam são designados diferentemente consoante os ordenamentos jurídicos em causa. Como exemplo desta imprecisão terminológica, podemos encontrar um mesmo instrumento designado por referendo num lugar e plebiscito num outro, ou iniciativa popular, embora possam ter exatamente as mesmas características institucionais (Suksi 1993; Filipe 2013; Altman 2015). Conforme aponta Uleri (1996), esta fluidez nos termos encontra-se refletida na literatura, com muitos autores a adotarem o seu próprio sistema terminológico e classificativo, frequentemente baseado na experiência legal do seu país.

Neste capítulo seguimos a definição (e, em geral, a terminologia) do projeto *V-Dem*. A democracia direta é, assim, entendida como um processo institucionalizado através do qual os cidadãos de uma determinada comunidade nacional são chamados a pronunciar-se, através de uma votação, sobre determinados assuntos ou questões específicas (Altman 2015). Esta tipologia distingue os referendos constitucionais obrigatórios e os plebiscitos, mecanismos *top-down*, desencadeados pelos detentores do poder político, das iniciativas e referendos revogatórios, instrumentos *bottom-up*, decorrentes da recolha de assinaturas por parte de grupos de cidadãos ou formações políticas sem poder ou capacidade de acederem aos mecanismos *top-down*. Os referendos constitucionais obrigatórios são iniciados pelos governos e/ou pelos parlamentos, reportando-se a assuntos constitucionais (matérias específicas reguladas pela Constituição) ou alterações à Constituição, em contextos em que o voto popular é necessário para tornar vinculativa uma mudança constitucional. Por sua vez, é através dos plebiscitos que as autoridades públicas chamam os cidadãos a pronunciarem-se sobre uma determinada questão, que pode até ser de natureza constitucional, não existindo a obrigatoriedade de referendar matérias constitucionais. Quanto aos mecanismos *bottom-up*, as iniciativas populares resultam do desejo de um grupo de cidadãos de submeter à votação popular uma alteração à Constituição ou a proposta de uma nova lei sobre determinados tópicos, sendo para tal necessário proceder à recolha de assinaturas. Por fim, os referendos revogatórios são iniciativas de grupos de cidadãos com o objetivo de submeter a votos a rejeição de uma lei recém-aprovada ou de uma proposta discutida no parlamento, constituindo assim uma espécie de veto legislativo por parte dos cidadãos.

Ficam de fora deste trabalho instrumentos como o *recall*, que poderia facilmente ser associado à democracia direta (Cronin 1989), mas que, conforme explicam Setälä e Schiller (2012), se destina exclusivamente a substituir um representante, embora seja um instrumento iniciado pelos cidadãos, através da recolha de assinaturas, e seja objeto de votação po-

pular. O seu objeto é, assim, distinto do dos referendos constitucionais ou revogatórios, dos plebiscitos ou das iniciativas populares, que se destinam a influenciar políticas sobre determinados temas. Ficam igualmente de fora deste capítulo todos os instrumentos de democracia semidirecta (*advocacy democracy*), através dos quais os cidadãos têm oportunidade de participar no processo legislativo, podendo condicioná-lo, mas cujo resultado final depende da vontade dos representantes e não do voto dos eleitores. É o caso das petições parlamentares, das consultas públicas ou da iniciativa legislativa dos cidadãos.

O grupo de instrumentos de democracia direta aqui analisados pode ser distinguido consoante a *origem da iniciativa* (*top-down* ou *bottom-up*), isto é, se é convocada por autoridades públicas (governo e/ou parlamento) ou pelos cidadãos (Altman 2015). Neste último caso, os cidadãos detêm o controlo do *timing* da iniciativa, não dependendo de qualquer intermediação de autoridades públicas. No caso das iniciativas *top-down*, a iniciativa não depende dos cidadãos, pelo menos na medida em que não está nas mãos deles determinar a sua realização. No caso português, por exemplo, os cidadãos até podem reunir assinaturas para propor que uma iniciativa de referendo seja aprovada no parlamento, mas este tem sempre a liberdade de aprovar ou rejeitar a iniciativa.

Os instrumentos de democracia direta também se distinguem quanto ao *impacto na política*. De um lado, as iniciativas populares, os referendos constitucionais obrigatórios e os plebiscitos, que visam maioritariamente uma alteração ao *status quo*. De outro, os referendos revogatórios, frequentemente usados para evitar a mudança da situação atual (Svensson 2011).

É ainda possível diferenciar os instrumentos quanto ao *impulso* primordial que está na sua origem: um impulso propositivo (no caso das iniciativas populares, pois destinam-se a propor algo de novo relativamente ao qual os cidadãos se devem pronunciar, mas também dos plebiscitos, na medida em que, apesar de este instrumento depender do favor dos poderes públicos, sem os quais não se pode realizar, o momento principal é o da votação popular de uma nova proposta legislativa), ou um impulso reativo, no caso dos referendos constitucionais obrigatórios e, sobretudo, dos referendos revogatórios, limitando-se estes instrumentos a pôr em causa uma alteração à Constituição ou uma política adotada pelos representantes, tendo em vista a sua revogação (Altman 2015).

Em quarto lugar, estes instrumentos também se podem distinguir consoante a *função* principal que os cidadãos são chamados a exercer, ou seja, função legislativa ou de controlo. A maioria dos instrumentos desempe-

nha essencialmente uma função legislativa, sendo apenas o referendo revogatório a poder ser reconduzido sobretudo a uma função de controlo.

O potencial de democracia direta

No seu estudo de 2015, Altman contribui significativamente para o aprofundamento do conhecimento acerca dos principais instrumentos de democracia direta, indo além da mera contagem de referendos e iniciativas e oferecendo-nos critérios que permitem discernir o potencial de democracia direta num dado sistema político. Segundo este estudo, os critérios podem ser reconduzidos a dois principais: a *facilidade* com que se pode iniciar cada um destes instrumentos e as suas *consequências*.

No que diz respeito à *facilidade*, tomam-se em consideração os seguintes critérios: estar o instrumento de democracia direta consagrado no ordenamento jurídico; as exigências ao nível do número de assinaturas (sendo que, quanto maior o número exigido, mais difícil se torna iniciá-lo); limites temporais para a recolha daquelas, presumindo-se que menos tempo equivale a maior dificuldade. A relevância da facilidade de recolha das assinaturas encontra-se, por exemplo, bem espelhada no trabalho de Cain, Dalton e Scarrow (2003), que consideram ser este o principal calcanhar de Aquiles da democracia direta. Estes autores compararam o impacto na qualidade da democracia da democracia representativa, *advocacy democracy* e democracia direta e notaram que esta última, podendo ter um efeito positivo ao nível de vários dos critérios democráticos,² também pode ter um impacto negativo em termos de igualdade, nomeadamente porque recolher o número de assinaturas necessárias não é facilmente realizável por muitos cidadãos (em particular quando estão em causa limiares elevados), mas apenas por alguns grupos de interesses (v. também Setälä e Schiller 2012).

² Os cinco critérios de Dahl (2000) para uma democracia ideal, uma das mais consagradas teorias da democracia, são: (i) participação efetiva – antes de uma política ser adotada, todos os membros devem ter oportunidades iguais e efetivas de tomar os seus pontos de vista conhecidos dos outros membros, bem como de opinar sobre qual deveria ser a política; (ii) igualdade política – quando as decisões sobre política são tomadas, todos os cidadãos devem ter oportunidade igual e efetiva de participar; (iii) dentro de limites razoáveis, os cidadãos devem ter oportunidades, iguais e efetivas, de obter informação sobre as alternativas políticas relevantes em jogo e suas prováveis consequências; (iv) controlo da agenda – os cidadãos devem ter a oportunidade de decidir como e, se for sua opção, quais os assuntos que serão colocados na agenda pública; (v) inclusão/integração – com exceções mínimas, a todos, ou pelo menos à grande maioria dos adultos residentes, devem ser garantidos todos os direitos que decorrem dos restantes critérios.

No que toca às *consequências*, são tidos em consideração os fatores que contribuem para a sua efetividade, isto é, que determinam quão consequente pode ser o mecanismo de participação em causa. Assim, contribuem para esta dimensão, em primeiro lugar, os quóruns de participação, que exigem uma determinada percentagem de participação eleitoral para que o instrumento de democracia direta seja vinculativo. Outro dos indicadores refere-se aos quóruns de aprovação, que constituem um limiar legal de votos num determinado sentido para que o resultado seja vinculativo (por exemplo, mais de 50% de votos favoráveis para que a proposta seja aprovada). Com efeito, o desenho institucional dos instrumentos de democracia direta, nomeadamente ao nível dos quóruns legalmente exigidos, determina a forma como as pessoas usam este direito, como tem sido demonstrado por autores como Altman (2011), Aguiar-Conraria e Magalhães (2010a e 2010b) e Maniquet e Morelli (2010). Em particular, Aguiar-Conraria, Magalhães e Vanberg (2016) mostraram recentemente que a abstenção é significativamente maior quando existem quóruns de aprovação, na medida em que estes constituem um incentivo para que uma das partes, interessada na manutenção do *status quo*, boicote a eleição. Outros indicadores tidos em consideração são a cominação jurídica do instrumento de participação (vinculativo ou meramente consultivo) e o número de vezes que o instrumento de democracia direta foi usado (Altman 2015). Da conjugação das dimensões referidas resulta o quadro de democracia direta existente num determinado sistema político, traduzido em indicadores que exploraremos mais adiante neste capítulo.

Apesar das vantagens desta abordagem, nem sempre é evidente que instrumentos são melhores ou mais intensos em termos de democracia direta. Um instrumento pode ser muito fácil de iniciar, mas de alcance reduzido, ou de difícil iniciação, mas, submetido a votação popular, o resultado ter um impacto garantido no ordenamento jurídico. Um instrumento de democracia direta também pode ser fácil de utilizar e o resultado vinculativo, mas apenas se se verificar uma determinada percentagem de participação (quórum de participação) e de votação (quórum de decisão).

Objetivos políticos: o uso estratégico dos instrumentos de democracia direta

Apesar de ter subjacente uma diferença em relação às lógicas da democracia representativa, em que as decisões são tomadas pela população de forma indireta, através dos seus representantes eleitos, o uso de ins-

trumentos de democracia direta em democracias representativas não é disruptivo ou dissociado das suas modalidades de funcionamento e das estratégias políticas que nelas se entrecruzam. A relação entre a lógica referendária e a lógica representativa aparenta ser muito forte (Morel 2007; Luciani 2008), especialmente se falamos de instrumentos desencadeados pelos detentores de poder político de forma espontânea.

Morel (2007) centra a discussão no uso estratégico dos referendos por parte dos executivos (e, no caso francês, do presidente da República), que podem usá-los como mecanismo de reforço das suas posições e estratégias políticas. Obviamente, neste caso falamos apenas dos plebiscitos, ou seja, os instrumentos de democracia direta que, não sendo obrigatórios, são convocados pela maioria que detém o poder. Subjacente a esta ideia está então o entendimento dos instrumentos de democracia direta como possuindo diferentes graus de partidarização e de qualidade democrática, com aqueles que não dependem de uma iniciativa e de um controlo direto por parte dos governos (iniciativas populares, referendos revogatórios) a apresentarem um menor grau de partidarização e maior qualidade democrática. Enquanto os plebiscitos são frequentemente pensados com o propósito de produzirem resultados que favorecem o governo de alguma maneira, os instrumentos *bottom-up* são frequentemente lançados para permitirem mudanças a que o governo resiste (Morel 2007).

Obviamente, este argumento pode ser refutado. Os mecanismos *top-down* configuram uma modalidade de democracia direta mais restrita, mas será que contribuem negativamente para a qualidade da democracia? Na realidade, o facto de os resultados dos plebiscitos serem consonantes com a vontade do impulsionador pode muito bem ser uma forma de os partidos mostrarem sintonia com os eleitores (mesmo que daí resulte a manutenção do *status quo*), com efeitos positivos nas avaliações que as pessoas fazem da qualidade da democracia.

De acordo com Morel (2007), são seis os objetivos estratégicos dos plebiscitos: mediação, agenda, legislação, legitimação, reforço de poder e resposta a pressão externa. Os plebiscitos cumprem funções de mediação quando são convocados para ultrapassar situações em que o partido ou partidos que compõem o governo não estão de acordo em relação a um determinado assunto, transferindo para os eleitores a responsabilidade da decisão (v., no contexto português, o caso dos referendos de 1998; Filipe 2013). Por sua vez, a função de agenda é observável quando o governo deseja retirar um assunto da agenda pública, nomeadamente devido ao impacto eleitoral que esse assunto poderia vir a ter. O objetivo

legislativo dos plebiscitos é identificável num contexto em que o governo deseja passar uma lei que não possa ser adotada ou encontraria dificuldades no processo legislativo comum, quer porque o governo é minoritário, quer porque as condições para a adoção de uma determinada legislação são complexas e restritivas.

Vejam os três últimos objetivos. O objetivo de legitimação traduz-se na convocação de um plebiscito com o propósito de imbuir uma determinada legislação ou medida política de uma legitimidade especial, que decorre do facto de ter sido aprovada pelo povo, evitando o eclodir de uma crise decorrente do facto de o governo defender uma posição incongruente com os seus compromissos e promessas passadas (veja-se o caso do plebiscito sobre a permanência na NATO na Espanha dos anos 80). Em quinto lugar, o objetivo de reforço de poder, típico do caso francês, na ótica de Morel (2007), faz com que o plebiscito seja convocado, acima de tudo, para aumentar o poder e a autoridade do líder, enfraquecer os seus adversários políticos e impedir ou fazer erodir alianças entre grupos políticos na oposição. Por fim, o objetivo de lidar com pressões externas, que faz com que estes instrumentos, não sendo obrigatórios *de jure*, acabem por ser obrigatórios *de facto* devido ao contexto – como o referendo sobre o Tratado Europeu em França em 2005 (Morel 2007). Esta tipologia de objetivos chama a atenção para o facto de que nem todos os plebiscitos de iniciativa governamental são igualmente, ou altamente, imbuídos de estratégia política. A estes incentivos, Filipe (2013), analisando o caso do plebiscito português, acrescenta uma outra ocasião em que as maiorias podem aceitar um referendo: quando estão tão confiantes no seu resultado que não se justifica assumirem o custo de o recusarem.

Democracia direta na Europa do Sul: os casos de Portugal, Espanha, Grécia, França e Itália

Nas próximas páginas procedemos à análise do enquadramento normativo e da utilização efetiva dos quatro instrumentos de democracia direta descritos na secção anterior em cinco países da Europa do Sul: Portugal, Espanha, França, Itália e Grécia. Interessa-nos, em particular, a análise dos períodos de democracia que se iniciam com o término da Segunda Guerra Mundial (França e Itália) e com os processos de democratização de meados da década de 70 (Portugal, Espanha e Grécia), embora

se façam menções ao uso de instrumentos de democracia direta em períodos não democráticos.³

Portugal

Em Portugal, o único instrumento de democracia direta previsto é o plebiscito (denominado referendo), sendo que a sua consagração resulta das duas revisões constitucionais que ocorreram na década de 80. Neste país não existem referendos constitucionais obrigatórios, iniciativas populares ou referendos revogatórios. Portugal é, assim, um dos países da Europa do Sul em que o potencial de democracia direta é mais restrito, a par da Grécia.

Miranda e Medeiros (2006) sugerem que a ausência de referendo constitucional está relacionada com a memória do plebiscito nacional da Constituição de 1933, momento simbólico da fundação do Estado Novo. Em Portugal, esta memória aparenta, assim, ser simbolicamente mais forte e politicamente mais presente do que noutras democracias pós-autoritárias (Itália, Grécia e Espanha) em que se optou pela obrigatoriedade de submissão das revisões constitucionais ao voto popular no momento de desenhar a Constituição democrática.

Nos anos 70, uma proposta de referendo constitucional foi apresentada pelos partidos de direita como forma de corrigir o sentido do processo de democratização portuguesa, fortemente revolucionário. Com efeito, a instituição de mecanismos de democracia direta parece ter estado desde cedo ligada às divergências em torno da Constituição, sendo utilizada pelos partidos da direita como instrumento de pressão para uma rutura constitucional (Filipe 2013). As propostas de organização de um referendo destinado à aprovação popular da Constituição democrática resultante do processo transicional, avançadas por Palma Carlos em junho de 1974 e pelo PPD/PSD (Partido Popular Democrático/Partido Social-Democrata) em finais de 1975, não se concretizaram. Sá Carneiro pretendia corrigir aquilo que considerava ser um conjunto de enviesamentos revolucionários e ideológicos da lei fundamental e logo em 1978 defendeu a necessidade de uma revisão da Constituição, nas linhas do documento que publicou em janeiro de 1979 (*Uma Constituição para os Anos 80*), a acontecer após a organização de um referendo popular des-

³ O recurso a instrumentos desta natureza por regimes não democráticos foi relativamente frequente na Europa do Sul (v., por exemplo, os casos de Portugal em 1933, da Espanha nos anos 60 e 70, da Grécia em 1968 e 1973 e da Itália em 1929 e 1934) (Filipe 2013).

tinado a auscultar a população (Filipe 2013). No entanto, isto não veio a acontecer.

Quanto aos plebiscitos, a história da sua instituição no Portugal democrático foi atribulada. O plebiscito ao nível local foi o primeiro a ter reconhecimento na atual Constituição (de 1976), tendo sido introduzido por ocasião da primeira revisão, em 1982. Apesar das várias propostas de consagração do plebiscito e do referendo constitucional (Miranda e Medeiros 2006), o plebiscito ao nível nacional apenas foi introduzido em 1989, com a segunda revisão constitucional. Em finais dos anos 70 e inícios de 80, o plebiscito era visto por alguns (como Jorge Miranda) como um instrumento que devia ser rodeado de garantias particularmente exigentes, podendo apenas ser usado em países com democracias consolidadas, o que não era o caso de Portugal na altura (Filipe 2013). Alguns dos seus opositores políticos mais radicais consideravam-no um verdadeiro golpe de Estado, nomeadamente pelo risco de subalternização do papel do parlamento. Afinal, a principal proposta debatida por ocasião da primeira revisão constitucional (a da Aliança Democrática) colocava nas mãos do presidente da República a sua convocação e a sua iniciativa poderia caber, nas mesmas condições da Assembleia da República, também ao governo (Filipe 2013). A partir da revisão constitucional de 1989, muitas das razões que sustentavam a oposição ao plebiscito deixaram de existir.

Em Portugal, no período democrático, foram organizados três plebiscitos ao nível nacional: dois em 1998, relativos à regionalização e à despenalização da interrupção voluntária da gravidez (medidas rejeitadas pelos eleitores e que levaram a uma manutenção do *status quo*, apesar de os plebiscitos não serem vinculativos devido às baixas taxas de participação),⁴ e um em 2007. Este último era novamente relativo à despenalização do aborto, mas desta vez levou a uma vitória do «sim» e a uma mudança da legislação, apesar de o seu resultado também não ser vinculativo (Gallagher 1999; Freire e Baum 2003; Freire 2008). Pela primeira vez, os resultados de um plebiscito foram congruentes com a posição assumida pelo governo (Morel 2007). Podemos perguntar-nos por que é que, no caso dos plebiscitos de 198, não se conseguiu nem uma vitória da posição defendida pelo governo do Partido Socialista (PS) nem uma taxa de participação expressiva. O facto de os temas em questão serem fraturantes dentro do próprio partido no governo (razão subjacente, aliás, à decisão

⁴ Em Portugal, para que o resultado seja vinculativo, é necessário, desde 1997, que a participação no ato consultivo seja de pelo menos 50%.

de referendar estas mudanças legislativas; Filipe 2013) não terá seguramente ajudado na mobilização do seu eleitorado. De facto, no PS havia elementos favoráveis e contrários à despenalização do aborto, bem como alguma falta de unidade em torno do mapa de divisão do território nacional em regiões; contudo, a ideia de regionalização era mais consensual (Freire e Baum 2003). O facto de se ter partido do pressuposto de que o «sim» ia ganhar no plebiscito do aborto terá desmobilizado também alguns eleitores favoráveis a esta medida, enquanto os defensores do «não» acorreram às urnas de forma mais pronunciada. Já em 2007 não só o PS (novamente no governo) se mostrou mais unido na campanha pela despenalização do aborto, como o PSD não assumiu uma posição oficial contrária (Freire 2008; Filipe 2013).

De sublinhar que o número de plebiscitos efetivamente ocorridos (três) contrasta com o número de propostas de organização de plebiscitos apresentadas entre 1989 e 2011 (39). Este contraste deve-se, de acordo com Filipe (2013), ao facto de os critérios necessários para que uma proposta de referendo seja aceite serem muito restritivos, bem como ao facto de as decisões relativas à sua passagem serem sempre influenciadas pela conveniência da realização do mesmo para os partidos. É também interessante destacar que, das 39 propostas, apenas três foram apresentadas pelo Partido Comunista, sendo este o grupo parlamentar menos ativo na defesa do recurso ao instrumento referendário no período analisado por Filipe (2013).

Por último, vale a pena realçar um aspeto curioso. Como vimos, em nenhum dos plebiscitos realizados se logrou atingir o limiar de participação. Contudo, os resultados dos plebiscitos foram respeitados pelos agentes políticos, podendo ser interpretados como sendo politicamente vinculativos. Assim, mesmo que o resultado não seja vinculativo, o simples recurso ao instrumento de referendo para que uma determinada questão seja apreciada parece condicionar a capacidade de decisão do poder político no futuro. Com feito, a despenalização do aborto, chumbada em 1998 (ainda que sem efeitos vinculativos), apenas veio a ser objeto de intervenção legislativa em 2007, depois de novo referendo, ainda que nada impedisse juridicamente que a maioria, então favorável à alteração legislativa, a concretizasse através do parlamento.

Espanha

Em Espanha, os instrumentos de democracia direta permitidos são de natureza *top-down*. O referendo constitucional obrigatório (artigo 168.º

da Constituição) é utilizado quando se pretende proceder a uma revisão total ou parcial da Constituição. As câmaras eleitas deverão ratificar a decisão e proceder ao estudo do novo texto constitucional, que deverá ser aprovado por dois terços dos seus membros. Uma vez aprovada, a alteração deverá ser submetida a referendo para ratificação. As regras subjacentes aos referendos constitucionais obrigatórios são bastante flexíveis: não existem limiares mínimos em termos de participação, de aprovação ou de incidência territorial para que os resultados da consulta popular se tornem vinculativos. A Constituição de 1978 permite ainda a realização de plebiscitos, que são, no entanto, meramente consultivos (artigo 92.º). São utilizados nas decisões políticas importantes, convocados pelo rei, sob proposta do primeiro-ministro, e previamente autorizados pelo Congresso dos Deputados.

Neste país, o recurso aos referendos constitucionais obrigatórios é restrito aos anos de transição e consolidação democráticas. Após o referendo de 1976, necessário para aprovar o documento legislativo que levaria à transição do país de uma ditadura para uma monarquia constitucional sustentada num sistema de democracia representativa (*projecto de ley para la reforma política*), ocorreram apenas mais dois referendos constitucionais – o de 1978, destinado a levar a escrutínio popular a nova Constituição (aprovada por 92% dos eleitores, num ato em que participaram quase 70% dos inscritos), e o de 1979, desdobrado regionalmente e relativo ao Estatuto de Autonomia da Catalunha e do País Basco (e aprovado por amplas maiorias de eleitores). É de salientar que, em 1966, os espanhóis tinham sido convidados a participar na votação (obrigatória) da lei orgânica, que reduzia ligeiramente os poderes de Franco, consagrando uma separação entre a chefia do Estado e a do governo, que, contudo, não ocorreu imediatamente. Os referendos constitucionais estavam, assim, frescos na memória dos eleitores espanhóis durante a década de 70.

O plebiscito também foi usado pelo franquismo. A lei de sucessão, que abria caminho para o restabelecimento de uma monarquia após o falecimento de Franco, foi alvo de plebiscito – e aprovada – em 1947. Depois de 1975 ocorreram apenas dois plebiscitos – o de 1986, relativo à permanência do país na NATO (aprovada por 57% dos votantes; Vallés, Pallarés e Canals 1986; Boix e Alt 1991), e o de 2005, referente à ratificação do tratado que estabelecia uma constituição para a Europa. O plebiscito de 1986 é considerado por Morel (2007) como tendo subjacente um propósito de legitimação num quadro em que o partido no governo (o PSOE de Felipe González) se mostrava menos propenso a expressar uma postura anti-NATO, coerente com a sua bagagem ideológica, visto ter combatido

e criticado a adesão da Espanha a esta aliança em 1981. Quanto a 2005, ao contrário do que aconteceu em França, a grande maioria dos cidadãos espanhóis que participaram neste ato eleitoral exprimiu-se de forma favorável à ratificação do documento constitucional. O «sim» agregou 76% dos votos, mas, devido ao facto de a abstenção se ter situado perto dos 58%, este plebiscito não serviu os dois objetivos do governo que o convocou – criar um novo espaço de participação democrática e, de certa maneira, sublinhar e exportar o entusiasmo espanhol pelo tratado ao resto da União Europeia (Torreblanca 2005).

Grécia

Tal como Portugal, a Grécia também prevê apenas a realização de plebiscitos. O primeiro plebiscito na democracia grega pós-ditadura dos coronéis ocorreu em 1974, ano em que os gregos votaram a favor da manutenção de um regime republicano no país. Trata-se, claramente, de uma questão constitucional, que, no entanto, não deveria obrigatoriamente ser submetida a voto popular, tendo esta iniciativa feito parte da estratégia dos *agenda-setters* gregos da época (Tridimas 2010). Quarenta e um anos tiveram de passar para que os gregos fossem novamente convocados a participar num plebiscito: de facto, em 2015, o governo submeteu ao voto popular a aceitação das condições do resgate financeiro apresentadas pelo FMI e instituições europeias. Em 2011, o governo ponderou levar a cabo um plebiscito para aferir o apoio popular às condições apresentadas pela *troika* no âmbito do programa de auxílio financeiro, mas a ideia acabou por ser abandonada pelo primeiro-ministro Papandreou, nomeadamente por pressão das instituições europeias.

É necessário sublinhar que, tal como em Portugal e Espanha, os plebiscitos foram usados no contexto grego antes da democratização dos anos 70, quer no período da ditadura militar (1968 e 1973), quer no período entre guerras e imediatamente posterior ao fim da Segunda Guerra Mundial. O seu uso ocorre, aliás, com mais frequência do que na Península Ibérica, especialmente nas décadas de 20 e 30, e os temas em questão são frequentemente relativos à monarquia: 1920 (regresso ao trono de Constantino I, no exílio desde 1917, após a morte do seu filho), 1924 (abolição da monarquia e instituição de um regime republicano), 1935 (os gregos votam a restauração da monarquia), 1946 (os gregos optam pela sua manutenção) e 1973 (abolição da monarquia, sob a ditadura dos coronéis).

França

Tal como em Espanha, em França está prevista apenas a utilização dos instrumentos de democracia direta de tipo *top-down* que aqui analisamos: referendos constitucionais obrigatórios e plebiscitos. Mais uma vez, as especificidades destes instrumentos tornam-nos bastante flexíveis, visto que não são previstos limiares mínimos em termos de participação, de aprovação ou de incidência territorial para que os seus resultados se tornem vinculativos.

O referendo constitucional (artigo 89.º da Constituição) é da iniciativa do presidente da República, mediante proposta do primeiro-ministro e do parlamento. A revisão, que deve ser votada pelas duas câmaras, nos mesmos termos, torna-se definitiva após ter sido aprovada em referendo. No período em análise (1945-2016), este mecanismo de democracia direta foi utilizado três vezes em França: em maio e outubro de 1946, referendos destinados à aprovação da nova Constituição da IV República (o documento é rejeitado em maio, subsequentemente revisto e aprovado em outubro), e em 1958, ano em que se submete ao escrutínio popular o documento constitucional que leva à implementação da V República em França (que, entre outras coisas, institui um sistema semipresidencial, em substituição do sistema parlamentar até então vigente).

Em França, o plebiscito é denominado «referendo legislativo» (artigo 11.º da Constituição) e permite ao presidente da República, sob proposta do governo ou das duas assembleias, submeter ao povo um projeto de lei que pode versar sobre diferentes assuntos (que podem ir da organização dos poderes públicos à política económica, social ou ambiental). Morel (2007) sublinha o facto de que a França é, juntamente com a Islândia, o único país em que o enquadramento constitucional do plebiscito faz com que este possa ser uma iniciativa exclusiva do executivo, sem necessidade de aprovação pelo parlamento. Ora, nas situações em que não há coabitação, ou seja, em que o primeiro-ministro é da mesma cor política do presidente, o plebiscito é, de facto, uma medida à disposição do presidente francês. E, de facto, nos últimos cinquenta anos, com uma única exceção (o referendo sobre a Nova Caledónia), todos os plebiscitos em França ocorreram por iniciativa do presidente (Morel 2007).

Nos últimos setenta anos realizaram-se dez plebiscitos: dois em 1945 (destinados à aprovação da transformação da assembleia eleita numa assembleia constituinte e de um conjunto de leis destinadas a governar o país durante o período de preparação da Constituição), dois em 1962 (sobre a autodeterminação da Argélia e a eleição direta do presidente da

República), um em 1969 (regionalização e reforma do Senado), um em 1972 (sobre o alargamento da CEE à Dinamarca, Irlanda, Noruega e Reino Unido), um em 1988 (relativo à possibilidade de os habitantes da Nova Caledónia votarem a respeito da sua autodeterminação – *vis-à-vis* a manutenção sob a égide do Estado francês – daí a dez anos, em 1998), um em 1992 (sobre o Tratado de Maastricht; Criddle 1993), um em 2000 (relativo à redução dos mandatos presidenciais de sete para cinco anos) e o último em 2005 (referente à Constituição Europeia; v. Hainsworth 2006 e Morel 2007). Quase todos os plebiscitos ocorridos neste período tiveram resultados congruentes com a posição tomada pelo presidente francês ou pelo seu primeiro-ministro. De facto, só dois plebiscitos resultaram numa derrota da posição defendida pelo executivo – 2005 e 1969 (Morel 2007). A derrota da posição presidencial no referendo de 1969 levou mesmo a que De Gaulle se demitisse no dia seguinte ao do escrutínio; apesar disso, nas eleições que se seguiram os franceses deram a vitória ao candidato do partido gaullista.

A demissão de De Gaulle é ilustrativa de como as considerações estratégicas dos presidentes estão bem presentes nos plebiscitos franceses. Deste ponto de vista, o plebiscito de 1969 não é caso único. Por exemplo, os plebiscitos de 1992 e de 2000 são também vistos por Morel (2007) como estratégicos, decorrentes do desejo do presidente de reforçar a sua autoridade e construir uma imagem de pai fundador da Europa (1992) ou de reganhar o controlo sobre um tema cuja passagem a plebiscito lhe foi substancialmente imposta (2000). Por sua vez, tanto em 1988 como em 1992, os plebiscitos serviram também para criar uma clivagem destinada a dividir a oposição e/ou fomentar entendimentos com algumas das forças que a compunham, em contextos em que o governo não tinha uma maioria de deputados no parlamento (Morel 2007).

Itália

O caso italiano é único na Europa do Sul, quer porque é o único contexto em que, para além dos referendos constitucionais obrigatórios, se prevê também a realização de referendos revogatórios, quer porque estes últimos têm sido usados com grande frequência.

Comecemos pelos referendos constitucionais obrigatórios. O artigo 138.º da Constituição italiana de 1948 regula as alterações constitucionais, fazendo com que as mesmas dependam de quatro votações (duas na Câmara dos Deputados e duas no Senado, separadas por um período de três meses). Se na segunda votação em cada uma das câmaras legisla-

tivas houver uma maioria absoluta de votos favoráveis, mas essa maioria for inferior a dois terços, o processo de referendo é então ativado; no entanto, se a alteração for votada favoravelmente por dois terços dos representantes parlamentares, o referendo não é necessário.

O recurso a este instrumento ocorreu apenas três vezes e já no século XXI. O referendo de outubro de 2001 era relativo a uma emenda constitucional destinada a dar às regiões mais poderes em áreas como a saúde, a educação ou a agricultura. Esta ampliação do poder regional foi aprovada por mais de 60% dos participantes no ato referendário (Amoretti 2002). Já o referendo de 2006 englobava a mudança de 57 artigos constitucionais e pretendia aumentar o poder do presidente do conselho de ministros, atribuir novas responsabilidades à Câmara dos Deputados e ao Senado e incrementar o processo de regionalização, aumentando (novamente) o poder concedido às entidades políticas que governam as regiões. Esta mudança constitucional de grande vulto foi rejeitada por 61% dos eleitores que participaram neste ato (Bull 2007). Por fim, em dezembro de 2016 realizou-se um terceiro referendo constitucional, relativo à denominada reforma Renzi-Boschi, que, entre outras coisas, pretendia fazer do Senado uma câmara das regiões, composta por elementos dos órgãos administrativos regionais e presidentes de câmara; na prática, a aprovação desta reforma colocaria fim ao sistema de parlamento bicameral simétrico. A afluência foi expressiva (65%) e a recusa da reforma foi clara (59% dos italianos mostraram-se contrários à mesma), o que levou o presidente do conselho de ministros Matteo Renzi a apresentar a sua demissão poucos dias depois. Renzi, tal como De Gaulle em 1969, tinha ligado o seu futuro político ao resultado deste referendo e saiu perdedor.

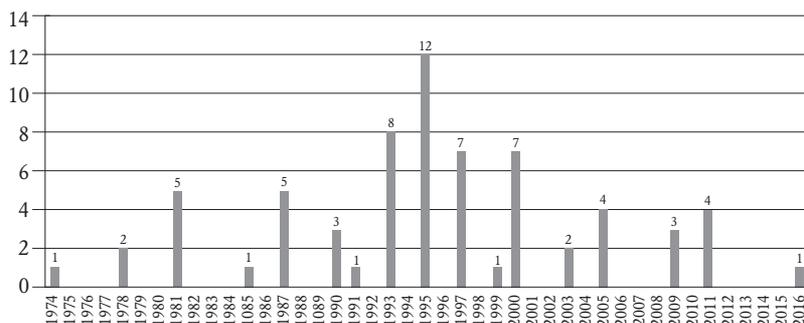
Quanto aos referendos revogatórios, estes podem ser organizados ao nível nacional ou subnacional, são necessárias 500 000 assinaturas para dar início ao processo e não existe um limite de tempo pré-estabelecido para proceder à recolha das mesmas. Para que o referendo seja vinculativo é preciso que votem mais de 50% dos eleitores, não havendo quórum de aprovação.

Apesar de este instrumento estar consagrado na Constituição de 1948, onde contou com o apoio dos deputados cristãos-democratas e a oposição dos socialistas e dos comunistas (Uleri 2012), os partidos com representação parlamentar só se empenharam em criar condições para a sua utilização quase um quarto de século depois, devido à pressão exercida pelo Vaticano para referendar a nova lei do divórcio (Tsebelis 2002). Antes disso, de acordo com Luciani (2008), não havia interesse político

em fazê-lo. O principal partido italiano, a Democracia-Cristã (DC), obtivera no sistema político italiano uma posição de centralidade que lhe permitia ser o eixo das maiorias parlamentares tanto em soluções governativas de centro-esquerda como de centro-direita, pelo que não tinha nenhum interesse em movimentar as águas. Já o principal partido da oposição, o Partido Comunista Italiano, não teria no seu património cultural uma tradição de interesse por este tipo de forma participativa, pelo que não pressionou os democratas-cristãos e as maiorias governativas para a aplicação daquelas normas constitucionais (Luciani 2008). Tudo mudou com a lei do divórcio, que a DC tentou obstaculizar, tanto quanto possível, no parlamento. Ao perceber que os custos políticos do bloqueio, nomeadamente em termos de relações com os outros partidos com representação parlamentar, eram elevados, os democratas-cristãos acabaram por permitir a aprovação da lei (em 1970), em troca da aprovação da lei sobre o referendo revogatório, acreditando que o voto popular seria influenciado pela ação persuasiva da Igreja Católica e dos segmentos mais conservadores da sociedade civil. Por razões de equilíbrios políticos e calendários eleitorais, o referendo só se realizou em 1974 e os resultados deram uma derrota pesada aos democratas-cristãos – 59% dos italianos foram contra a revogação da lei do divórcio (Luciani 2008).

Os referendos revogatórios são extremamente populares em Itália. Desde 1974 realizaram-se 67 referendos revogatórios (gráfico 5.1). Muitos ocorreram em concomitância, sendo que num único momento os cidadãos puderam pronunciar-se a respeito da revogação de variadíssimas leis, nem sempre associadas a uma mesma temática ou esfera. É curioso notar que há um pico em termos de número de referendos em torno da passagem da I para a II República, em 1991 (1), 1993 (8), 1995 (12) e 1997 (7). Os referendos de 1991 (sistema eleitoral) e 1993 (em particular os relativos ao financiamento dos partidos políticos e à eleição do Senado) foram, aliás, vistos como estando na base da mutação do sistema partidário italiano (Donovan 1995; Fabbrini 2001), que levou à transformação do panorama político italiano estabelecido no pós-Segunda Guerra Mundial e ao início do período denominado II República. Luciani (2008) sublinha, aliás, que as tentativas repetidas de reforma do sistema eleitoral por via referendária (1991, 1993, 1999, 2000 e 2009) são demonstrativas da utilidade e facilidade do uso dos referendos nas confrontações político-partidárias numa democracia de tipo representativo. Os referendos podem ser incómodos para os partidos – como o de 1974 foi para a DC e o de 1969 em França foi para De Gaulle –, mas os par-

Gráfico 5.1 – Número de referendos em Itália (1974-2016)



Questão: «Quantos referendos ocorreram em cada ano?»

Fonte: Elaboração própria com base na base de dados do *V-Dem* (Coppedge *et al.* 2016a e 2016b).

tidos desenvolvem rapidamente os instrumentos necessários para os inserirem nas suas lógicas (Uleri 2002; Luciani 2008).

Antes de 1991, muitos dos referendos eram relativos a temas ligados aos direitos individuais e opções de estilo de vida (divórcio, interrupção da gravidez), à segurança e ordem pública ou à energia nuclear; por sua vez, nos últimos anos, temáticas associadas ao mundo da magistratura (1997 e 2000), à eleição das câmaras de representantes (1999, 2000 e 2009) e à procriação medicamente assistida (2005) têm sido objeto de referendos revogatórios em Itália (Qvortrup 2014). O referendo revogatório mais recente (abril de 2016) era relativo a uma lei que alargava a duração da concessão de licença de exploração de recursos hidrocarbúricos na costa italiana. Os únicos referendos revogatórios que atingiram o quórum nos últimos vinte anos foram os de 2011, relativos a questões associadas à gestão de recursos hídricos e de serviços públicos com relevância económica (propostos por uma associação da sociedade civil), bem como à lei de impedimento legítimo especial aplicável ao primeiro-ministro e aos ministros do governo italiano (que justificava a sua ausência em tribunal) e à produção de energia nuclear em território italiano. Os resultados levaram à revogação destas quatro leis.

A partir de 1996 há uma tendência para menor participação popular neste tipo de iniciativa, sendo que só em 2011 (quatro referendos) se atingiu o quórum; nos restantes, a taxa de abstenção foi sempre igual ou superior a dois terços dos eleitores italianos (Qvortrup 2014). Ou seja, só os resultados dos referendos de 2011 foram vinculativos. Pelo contrário, nos 38 referendos realizados entre 1974 e 1995, em apenas três (propostos em conjunto em 1990) não foi atingido o quórum. A baixa participação nos referendos pode, na senda de Fabbrini (2001), ser explicada pela defesa da

abstenção por parte de alguns partidos e por alguma frustração por parte dos cidadãos em relação a um sistema político que lhes atribuía a responsabilidade de tomar decisões a respeito de assuntos complexos, relativamente aos quais o parlamento não queria ou estava em condições de decidir. O papel desmobilizador dos partidos não é despiciendo: no último referendo (2016), o primeiro-ministro italiano e o seu partido fizeram campanha pela abstenção e o centro-direita não se posicionou, sendo a defesa do «sim» feita por pequenos partidos de esquerda e de direita e pelo Movimento Cinco Estrelas. Este referendo revogatório também não atingiu o limiar de participação necessário para se tornar vinculativo.

Uleri (2002) perspetiva os referendos revogatórios em Itália como constituindo uma espécie de veto popular, mas considera que os mesmos foram um instrumento político utilizado principalmente pelo Partido Radical (PR), o que, de certa maneira, coloca em causa a sua natureza *bottom-up*. Este partido e, a partir dos anos 90, as formações políticas suas herdeiras (por exemplo, Radicais Italianos, Lista Pannella), cuja relevância eleitoral no sistema partidário italiano é muito escassa, são de facto responsáveis por dar início à maioria dos referendos realizados entre 1978 e 2005 (com a exceção de 1985, 1991, 1999 e 2003 e alguns de 1995, promovidos pelos comunistas, pelo centro-esquerda ou por personalidades políticas), às vezes em conjunto com outras forças políticas. São 46 os processos que contaram com o impulso dos radicais – cerca de 70% de todos os referendos revogatórios na história da República Italiana. Não é, por isso, de estranhar que muitos destes referendos sejam designados em Itália como *referendum radicali* (referendos radicais).

Não se pense, no entanto, que o objetivo desta força política era meramente promover a manutenção/mudança do *status quo* em relação aos temas propostos. De acordo com Luciani (2008), um dos principais propósitos do PR era o de destruir os equilíbrios políticos da Itália dos anos 70, tornando mais difícil o diálogo entre comunistas e democratas-cristãos, criar clivagens no seio das maiorias de governo e da oposição e conseguir um espaço político mais amplo do que o que lhe cabia com base nos seus magros resultados eleitorais, passando a arena da confrontação de ideias do parlamento (onde era fraco) para as praças e urnas referendárias, onde o seu papel de desencadeador do processo poderia colocá-lo em posição de vantagem e retirar dividendos políticos interessantes. Poucas foram, no entanto, as vezes em que os referendos promovidos por esta força política levaram à revogação de uma determinada lei em vigor: apenas em 1987, 1993 e 1995. Se analisarmos todos os atos que tomaram lugar, vemos contudo que apenas 34% dos referendos levaram

à revogação de legislação (em 42% dos casos não se atingiu o limiar de participação necessário para tornar vinculativo o resultado do referendo e nos restantes 24% os italianos opuseram-se à revogação da lei em causa).

Uma última e curiosa nota sobre a Itália é devida. Como vimos acima, a Constituição italiana não prevê plebiscitos. No entanto, em 1989, após a aprovação de uma lei especial, foi organizado um «referendo consultivo» relativo ao aprofundamento da integração europeia, que levaria à transformação da Comunidade Económica Europeia numa união efetiva, dotada de um governo responsável perante o parlamento, e à eventual redação de uma constituição a ratificar pelos Estados membros. O apoio popular à integração europeia foi alargado – 80% dos eleitores votaram e, de entre estes, 88% expressaram uma opinião favorável. Estando (quase) ausentes do quadro institucional democrático, os plebiscitos fazem, contudo, parte da história italiana da primeira metade do século XX. Neste período, os cidadãos italianos foram convidados a participar em plebiscitos em três ocasiões: em 1946, para escolherem entre um regime monárquico ou um republicano, bem como em 1929 e 1934, durante o *ventennio fascista*.

Democracia direta na Europa do Sul em perspetiva comparativa

A análise da possibilidade de recurso a instrumentos de democracia direta, do seu uso efetivo, das razões que lhe subjazem e dos seus resultados revela que a Europa do Sul não é um contexto homogéneo. Existem, do ponto de vista das regras do jogo, três grupos de países na Europa do Sul: Portugal e a Grécia (que preveem apenas plebiscitos), a Espanha e a França (que preveem só instrumentos *top-down* – plebiscitos e referendos constitucionais obrigatórios) e a Itália (único caso em que se pode recorrer a um instrumento de tipo *bottom-up*: o referendo revogatório). Esta distinção tem reflexos na frequência de recurso a estes instrumentos. Como seria de esperar, o único instrumento *bottom-up*, que pode ser acionado pelo mero impulso dos cidadãos, é muito mais utilizado do que os restantes instrumentos, que só ocorrem quando o poder político assim o entende. Deste modo, três em cada quatro ocorrências de exercício efetivo de instrumentos de democracia direta na Europa do Sul acontecem em Itália e são referendos revogatórios (quadro 5.1).

Em termos de frequência de utilização deste tipo de instrumentos, a Europa do Sul distingue-se particularmente do conjunto de democracias ocidentais estudadas por Morel (2007), que incluem grande parte dos

Quadro 5.1 – Democracia direta na Europa do Sul: possibilidade e frequência de ocorrência de referendos constitucionais obrigatórios, plebiscitos, iniciativas populares e referendos revogatórios (1945-1974 a dezembro de 2016)

	Portugal (1974-2016)	Espanha (1975-2016)	Itália (1945-2016)	França (1945-2016)	Grécia (1974-2016)	Total (%)
Referendos constitucionais obrigatórios	–	3	3	3	–	9 (9%)
Plebiscitos	3	2	1	10	2	18 (19%)
Iniciativas populares	–	–	–	–	–	–
Referendos revogatórios	–	–	67	–	–	67 (72%)
Total	3 (3%)	5 (6%)	71 (75%)	13 (14%)	2 (2%)	94 (100%)

Referendos constitucionais obrigatórios: questão 1. «para que uma alteração constitucional seja juridicamente vinculativa é necessário submetê-la a um voto popular e direto?»; questão 2. «quantos referendos constitucionais obrigatórios ocorreram em cada ano?». Plebiscitos: questão 1. «os plebiscitos são regulados por lei?»; questão 2. «quantos plebiscitos ocorreram em cada ano?». Iniciativas populares: questão 1. «as iniciativas populares são reguladas por lei?»; questão 2. «quantas iniciativas populares ocorreram em cada ano?». Referendos revogatórios: questão 1. «os referendos revogatórios são regulados por lei?»; questão 2. «quantos referendos revogatórios ocorreram em cada ano?»

Fonte: Elaboração própria a partir da base de dados do *V-Dem* (Coppedge *et al.* 2016a e 2016b).

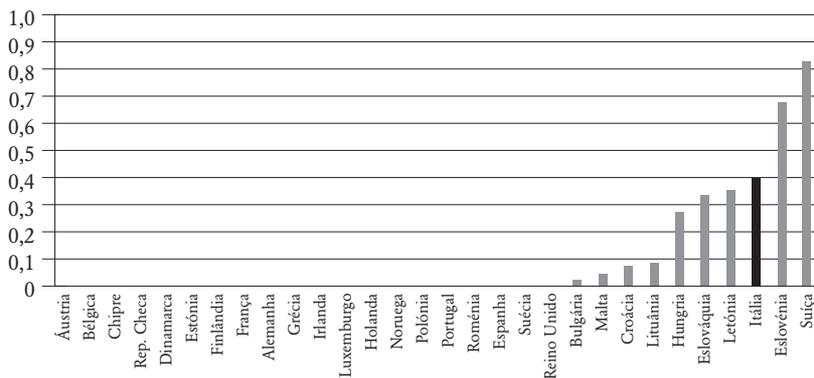
países à esquerda da antiga cortina de ferro e o mundo anglo-saxónico. Devido à especificidade e heterogeneidade do caso italiano, observamos nesta região uma maior importância dos referendos revogatórios e uma menor ocorrência de referendos constitucionais obrigatórios. Cerca de 72% dos processos de democracia direta na Europa do Sul são do tipo *bottom-up*, valor superior aos reportados por Morel (2007) para um conjunto mais alargado de democracias no período de 1970-2006 (60%) e nos trinta anos anteriores (38%). Por sua vez, os referendos constitucionais obrigatórios correspondem a apenas 9% de todos os atos de democracia direta neste período (quadro 5.1). No conjunto de democracias ocidentais analisadas por Morel (2007), este é um dos mecanismos mais populares, a par das iniciativas *bottom-up*, constituindo 35% (período de 1970-2006) a 45% (período de 1940-1969) de todos os atos de democracia direta. Esta comparação aponta mais uma vez para a natureza específica da Europa do Sul, um contexto em que ou não é previsto legalmente (Portugal e Grécia) ou o seu índice de utilização é muito baixo e concentrado temporalmente (anos 40 e 50 em França, anos 70 em Espanha e século XXI em Itália).

Quanto aos plebiscitos, o contexto do Sul da Europa não parece ser particularmente distinto daquele que se encontra no conjunto das 22 democracias ocidentais de Morel (2007). Nesta região, os plebiscitos dizem respeito a 19% de todas as iniciativas que ocorreram nos períodos transicionais e democráticos do pós-Segunda Guerra Mundial (quadro 5.1). Morel (2007) verifica que este tipo de instrumento de democracia direta é de facto pouco usado – dos 461 processos de democracia direta que ocorreram entre 1970 e 2006, apenas 6% eram plebiscitos; num período imediatamente anterior (1940-1969), os plebiscitos correspondiam a uma maior fatia do conjunto de iniciativas referendárias de democracia direta (13%). Isto sugere que este instrumento é um mecanismo de utilização esporádica pelo sistema, servindo porventura de válvula de escape do poder político para ultrapassar determinados bloqueios. Apesar disso, vale a pena sublinhar que os plebiscitos são o instrumento referendário mais disseminado nas democracias ocidentais, sendo o único instrumento de democracia direta permitido em várias nações – Portugal e Grécia, mas também Bélgica, Canadá, Finlândia, Holanda, Islândia, Luxemburgo, Noruega, Reino Unido e Suécia (Morel 2007).

No entanto, como vimos anteriormente, a frequência de utilização é apenas um dos indicadores que devemos ter em conta quando analisamos o potencial da democracia direta num determinado país ou conjunto de países. Com base em informação relativa à facilidade de desencadeamento e às consequências dos instrumentos de democracia direta (fator que, como vimos, inclui também dados sobre a frequência de utilização), Altman (2015) criou, para o período entre 2000 e 2013, índices de democracia direta relativos a cada uma das modalidades que aqui abordamos. Devido à fraca variabilidade em termos de atos de democracia direta *bottom-up* na Europa do Sul, a informação sobre iniciativas populares e referendos revogatórios é aqui agregada num único indicador.

A análise do gráfico 5.2 permite-nos observar que o caso italiano é raro não apenas no contexto da Europa do Sul, mas num contexto mais alargado. De facto, de entre os trinta países analisados (os 28 Estados membros da UE, a Noruega e a Suíça), apenas 10 permitem o recurso a instrumentos de democracia direta desencadeados pelos cidadãos, sendo que a Itália é o terceiro país europeu em que estes instrumentos são utilizados de forma mais fácil e/ou conseqüente, depois da Suíça (a campeã mundial da democracia direta *bottom-up* no século XXI) e da Eslovénia. Curiosamente, trata-se de dois países que partilham fronteiras com a Itália e que integram territórios em que a cultura e a língua italianas são ou foram

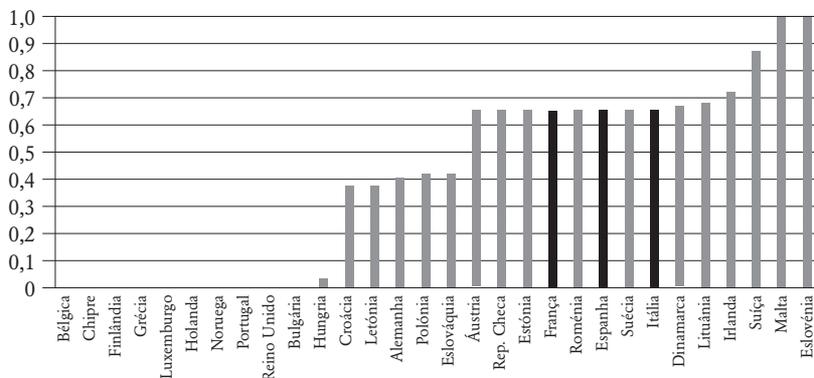
Gráfico 5.2 – Índice de democracia direta a partir de baixo (*bottom-up*: iniciativas e referendos) na União Europeia, Noruega e Suíça, 2000-2014



Nota: O índice varia entre 0 e 1, sendo que valores mais altos correspondem a um maior potencial de democracia direta no país no período em estudo.

Fonte: Altman (2015), com base nos dados *V-Dem*.

Gráfico 5.3 – Índice de democracia direta a partir de cima (*top-down*: referendos obrigatórios) na União Europeia, Noruega e Suíça, 2000-2014



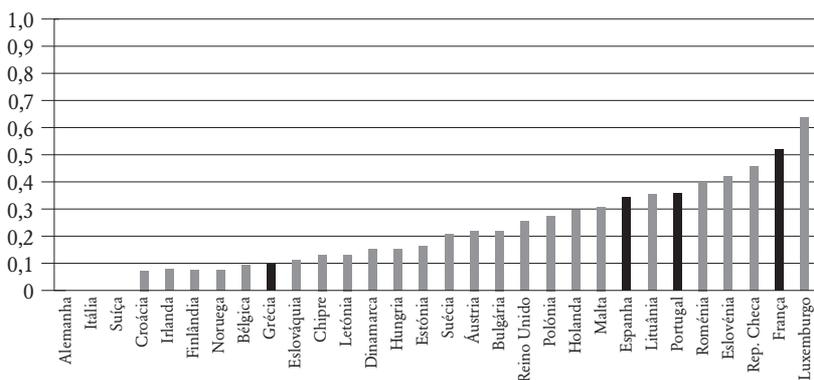
Nota: O índice varia entre 0 e 1, sendo que valores mais altos correspondem a um maior potencial de democracia direta no país no período em estudo.

Fonte: Altman (2015), com base nos dados *V-Dem*.

amplamente relevantes. Em todo o mundo, a incidência de democracia direta *bottom-up* só é mais alta do que em Itália em seis países (Altman 2015).

Passemos agora à análise dos dois mecanismos *top-down*, bem mais comuns na Europa: referendos obrigatórios e plebiscitos. Os primeiros são utilizados em vinte dos trinta países em análise, sendo Portugal e a Grécia,

Gráfico 5.4 – Índice de democracia direta a partir de cima (*top-down*: plebiscitos) na União Europeia, Noruega e Suíça, 2000-2013



Nota: O índice varia entre 0 e 1, sendo que valores mais altos correspondem a um maior potencial de democracia direta no país no período em estudo.

Fonte: Altman (2015), com base nos dados *V-Dem*.

em conjunto com o Chipre e a Bulgária, as únicas novas democracias que não referendam as mudanças constitucionais. Quanto aos outros países do Sul da Europa, posicionam-se pouco acima do ponto intermédio da escala, o que aponta para uma utilização frequente e regras de vinculação pouco exigentes (gráfico 5.3).

Quanto aos plebiscitos, esta é a forma de democracia direta mais disseminada no continente europeu, não estando consagrada em apenas três dos 30 países em análise: a Itália e a Suíça, em que o potencial da democracia direta *bottom-up* é muito elevado, e a Alemanha, que prevê apenas a realização de referendos constitucionais. O uso deste instrumento não apresenta um potencial muito elevado nesta zona do globo: com a exceção da França e do Luxemburgo, todos os países se posicionam abaixo do ponto intermédio da escala. O recurso e o impacto do plebiscito são muito limitados na Grécia (e ainda mais na Croácia, Irlanda, Noruega, Bélgica e Finlândia) e baixos a moderados em Portugal e Espanha (mas também Lituânia) (gráfico 5.4).

Nos trinta países em análise, a correlação entre o índice de democracia direta *bottom-up* e o índice relativo ao potencial dos referendos constitucionais obrigatórios é positiva e moderada (r de Pearson = 0,38, $p < 0,5$), revelando uma tendência para que os países que com mais facilidade e mais frequentemente fazem depender as reformas constitucionais do voto popular sejam também aqueles em que os mecanismos legais fo-

mentam as iniciativas populares e os referendos. A correlação entre os índices relativos às duas instâncias de democracia direta *top-down* (referendos obrigatórios e plebiscitos) é muito baixa e estatisticamente não significativa (r de Pearson = 0,11, $p > 0,5$). Uma nota curiosa advém do facto de a correlação entre a incidência de democracia popular *bottom-up* e de plebiscitos ser, apesar de muito fraca e estatisticamente não significativa, de sinal negativo (r de Pearson = -0,21, $p > 0,5$). Isto aponta para que, na ótica do legislador ou dos cidadãos, estes dois mecanismos possam ser vistos, em certa medida, como redundantes. Os casos da Suíça e, em menor grau, da Itália são representativos desta relação inversa: nestes campeões da democracia direta *bottom-up* no continente europeu (quase) não se realizam plebiscitos; por outro lado, quatro dos cinco países europeus em que a incidência de plebiscitos é mais elevada (Luxemburgo, França, República Checa e Roménia) não possibilitam o uso de nenhum dos instrumentos de democracia direta desencadeada pelos cidadãos aqui analisados.

Conclusão

A análise dos dados compilados pelo projeto *V-Dem* sobre a democracia direta na Europa do Sul permite constatar a existência de uma forte clivagem que separa a Itália das restantes democracias. O potencial de democracia direta é bastante mais elevado neste último país do que em Portugal, França, Grécia e Espanha. Portugal e a Grécia não preveem a realização de referendos constitucionais, iniciativas populares e referendos revogatórios. Quanto aos plebiscitos, a sua ocorrência é rara: entre 1974 e 2016 ocorreram apenas três plebiscitos em Portugal e dois na Grécia. Para além disso, em Portugal é necessário que seja atingido o limiar de participação de 50% dos cidadãos recenseados para que o resultado da consulta popular seja vinculativo (ainda que, no passado, os seus resultados tenham sido entendidos pelo poder político como vinculativos mesmo quando o limiar não foi atingido). Por sua vez, em Espanha e França, além dos plebiscitos, admitem-se também os referendos constitucionais. No entanto, em Espanha os plebiscitos (muito raros) são meramente consultivos.

O caso italiano é particularmente distinto. A Itália é a única democracia do Sul da Europa em que não está prevista a realização de plebiscitos (embora tenha sido realizado um em 1989, através de uma lei especialmente desenhada para o efeito). Este é também o único país da Europa do Sul em que se admitem referendos iniciados por cidadãos para revogar uma lei e a sua utilização desde meados dos anos 70 tem sido intensa.

As razões da especificidade italiana parecem prender-se com o aproveitamento estratégico de um instrumento de democracia direta *bottom-up* por parte de um micropartido, num contexto de grande fragmentação do sistema partidário, com o propósito de agitar as ondas políticas e retirar dividendos do seu papel de liderança na proposta de referendos revogatórios.

Em suma, a variedade intrarregional não aponta para uma divisão entre velhas e novas democracias, mas para uma especificidade da Itália, que contrasta com um padrão relativamente mais homogêneo nos restantes países. O caso italiano é raro não apenas no contexto da Europa do Sul, mas num contexto mais alargado, estando os restantes países desta região menos distantes dos padrões gerais identificados na Europa.

Do que atrás se expôs podemos também retirar que os fatores subjacentes à instituição dos instrumentos de democracia direta estão, frequentemente, relacionados com circunstâncias de conquista ou preservação de influência político-partidária num determinado momento. No caso português, é isso que parece explicar a rejeição da figura do referendo constitucional, reivindicado pela direita, nos primeiros anos da democracia portuguesa, como forma de corrigir o sentido da revolução democrática e das escolhas que ficaram espelhadas na Constituição. No caso italiano, apesar de prevista na Constituição desde o seu início (1948), só mais de vinte anos passados é que foi aprovada a lei que deu vida ao instituto do referendo revogatório, resultado direto dos interesses e da barganha político-partidária em volta da lei do divórcio.

Tanto no que diz respeito à França quanto à Itália, existem dúvidas sobre até que ponto é que a frequência de utilização de instrumentos de democracia direta não obedece, acima de tudo, à agenda pessoal do presidente francês ou, no caso de Itália, à estratégia do Partido Radical (Morel 2007; Luciani 2008). Análises similares a respeito da importância de considerações político-partidárias de natureza estratégica podem ser feitas a respeito da utilização do plebiscito em Portugal em 1998 (Filipe 2013) ou Espanha nos anos 80 (Morel 2007). Para além disso, considerando a natureza revogatória dos referendos italianos e a baixa participação popular que caracterizou os mesmos nos últimos anos (com a exceção de 2011), pelo menos nos últimos anos, torna-se difícil defender a tese de que a frequência do recurso ao referendo revogatório é um sinal de vitalidade e qualidade da democracia italiana.

São de destacar também as diferenças em termos de consequências políticas dos instrumentos de democracia direta nestes países. Se em França os resultados dos plebiscitos são frequentemente congruentes

com a posição do executivo (exceto em 1969 e 2005), levando, assim, à mudança desejada pelo partido que o controla, nos restantes países, a tendência não é tão clara. Nos plebiscitos grego de 2015 e italiano de 1989 acontece o mesmo, mas em Portugal os resultados são contrários à posição do governo em dois de três casos e no caso da Espanha em um de dois. É-nos difícil estabelecer conclusões sólidas com base num conjunto de casos tão reduzido, mas parece-nos claro que a diferença entre o que se observa em França e na Península Ibérica poderá ter a ver com diferentes objetivos e razões subjacentes à proposta de realização dos plebiscitos em questão. Como vimos nas páginas anteriores, as estratégias político-partidárias são cruciais nestas decisões. Por outro lado, quando os protagonistas políticos apostam fortemente na vitória de um determinado resultado, fazendo depender a sua permanência no poder da vitória no referendo, há o risco de que o mesmo deixe de ser visto como uma forma de expressar opiniões em relação a uma determinada medida política e passe a ser entendido como forma de premiar ou punir incumbentes e levar a resultados que fomentam uma mudança nas cadeiras do poder, obrigando presidentes e primeiros-ministros a demitir-se. É o que ocorre na Itália de finais de 2016 e, em certa medida, na França de 1969.

Que dizer das consequências políticas dos referendos revogatórios? A análise do caso italiano permitiu demonstrar que o seu impacto já foi maior, visto que a incapacidade de atingir o quórum de participação fez com que, nos últimos vinte anos, só em 2011 os resultados tenham sido vinculativos (para o pesar de Berlusconi, que viu revogada uma lei caracterizada pelos seus opositores como *ad personam*). É provável que, através das estratégias de desincentivo à participação ou de liberdade de voto, os principais partidos políticos italianos, raramente envolvidos no processo de desencadeamento dos referendos revogatórios, consigam fomentar taxas de participação inferiores a 50% e, desse modo, neutralizar as suas consequências políticas diretas.

Referências bibliográficas

- Aguiar-Conraria, Luís, e Pedro C. Magalhães. 2010a. «How quorum rules distort referendum outcomes: evidence from a pivotal voter mode». *European Journal of Political Economy*, 26 (4): 541-57.
- Aguiar-Conraria, Luís, e Pedro C. Magalhães. 2010b. «Referendum design, quorum rules and turnout». *Public Choice*, 144 (1-2): 63-81.

- Aguiar-Conraria, Luís, Pedro Magalhães e Christoph A. Vanberg. 2016. «Experimental evidence that quorum rules discourage turnout and promote election boycotts». *Experimental Economics*, 19 (4): 886-909.
- Altman, David. 2011. *Direct Democracy Worldwide*. Nova Iorque: Cambridge University Press.
- Altman, David. 2015. «Measuring the potential of direct democracy around the world (1900-2014)». *V-Dem Working Paper*, 17.
- Amoretti, Ugo M. 2002. «Italy decentralizes». *Journal of Democracy*, 13 (2): 126-140.
- Barber, Benjamin. 1984. *Strong Democracy. Participatory Politics for a New Age*. Berkeley: University of California Press.
- Belchior, Ana Maria. 2015. *Confiança nas Instituições Políticas*. Lisboa: FFMS.
- Boix, Carles, e James Alt. 1991. «Partisan voting in the Spanish 1986 NATO referendum: an ecological analysis». *Electoral Studies*, 10 (1): 18-32.
- Bowler, Shaun. 2002. «Review. Reviewed work: the battle over citizen lawmaking: a collection of essays by M. Dane Waters». *The Journal of Politics*, 64 (1): 285-287.
- Budge, Ian. 2006. «Direct democracy». In *The Oxford Handbook of Political Institutions*, orgs. R. A. W. Rhodes, Sarah A. Binder e Bert A. Rockman. Oxford: Oxford University Press, 595-610.
- Bull, Martin J. 2007. «The constitutional referendum of June 2006: end of the ‘great reform’ but not of reform itself». In *Italian Politics: The Center-left Poisoned Victory*, orgs. Jean-Louis Briquet e Alfio Mastropaolo. Nova Iorque e Oxford: Berghahn Books, 99-118.
- Cain, Bruce E., Russell J. Dalton e Susan E. Scarrow. 2003. *Democracy Transformed? Expanding Political Opportunities in Advanced Industrial Democracies*. Oxford: Oxford University Press.
- Coppedge, Michael, et al. 2016a. «V-Dem dataset v6». *Varieties of Democracy (V-Dem) Project*.
- Coppedge, Michael, et al. 2016b. «V-Dem codebook v6». *Varieties of Democracy (V-Dem) Project*.
- Criddle, Byron. 1993. «The French referendum on the Maastricht Treaty, September 1992». *Parliamentary Affairs*, 46 (2): 228-238.
- Cronin, Thomas E. 1989. *Direct Democracy. The Politics of Initiative, Referendum and Recall*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Dahl, Robert A. 2000. *On Democracy*. New Haven: Yale University Press.
- Donovan, Mark. 1995. «The referendum and the transformation of the party system». *Modern Italy*, 1 (1): 53-69.
- Fabbrini, Sergio. 2001. «Has Italy rejected the referendum path to change? The failed referenda of May 2000». *Journal of Modern Italian Studies*, 6 (1): 38-56.
- Freire, André. 2008. *Sociedade Civil, Democracia Participativa e Poder Político: O Caso do Referendo do Aborto, 2007*. Lisboa: Fundação Friedrich Ebert.
- Freire, André, e Michael Baum. 2003. «Referenda voting in Portugal, 1998: the effects of party sympathies, social structure and pressure groups». *European Journal of Political Research*, 41 (1): 135-161.
- Filipe, António. 2013. *The Referendum in the Portuguese Constitutional Experience*. Leiden: Leiden University Press.
- Gallagher, Tom. 1999. «Unconvinced by Europe of the regions: the 1998 regionalization referendum in Portugal». *South European Society and Politics*, 4 (1): 132-148.

Variedades de Democracia na Europa do Sul

- Hainsworth, Paul. 2006. «France says no: the 29 May 2005 referendum on the European constitution». *Parliamentary Affairs*, 59 (1): 98-117.
- Leininger, Arndt. 2015. «Popular support for direct democracy in Europe». Comunicação apresentada nas ECPR Joint Sessions 2015, Varsóvia.
- Luciani, Massimo. 2008. «El referéndum. Questiones teóricas y de la experiencia italiana». *Revista Catalana de Dret Public*, 37: 1-15.
- Maniquet, François, e Massimo Morelli. 2010. «Approval quorums dominate participation quorums». *EUI Working Paper ECO 2010/13*.
- Miranda, Jorge. 2008. «O referendo e o plebiscito: a experiência portuguesa». *Questiones Constitucionales*, 19: 149-171.
- Miranda, Jorge, e Rui Medeiros. 2006. *Constituição Portuguesa Anotada*. T. II. Coimbra: Coimbra Editora.
- Morel, Laurence. 2007. «The rise of ‘politically obligatory’ referendums: the 2005 French referendum in comparative perspective». *West European Politics*, 30 (5): 1041-1067.
- Pateman, Carole. 1970. *Participation and Democratic Theory*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Qvortrup, Mads. 2014. *Referendums around the World: The Continued Growth of Direct Democracy*. Londres: Palgrave Macmillan.
- Setälä, Maija, e Theo Schiller, T. 2012. *Citizens’ Initiatives in Europe: Procedures and Consequences of Agenda-Setting by Citizens*. Nova Iorque: Palgrave Macmillan.
- Suksi, Markku. 1993. *Bringing in the People: A Comparison of Constitutional Forms and Practices of the Referendums*. Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers.
- Svensson, Palle. 2011. «Forms and terminology of direct democracy». Comunicação apresentada na conferência conjunta da IPSA e ECPR, São Paulo, fevereiro.
- Torreblanca, José Ignacio. 2005. «El referéndum sobre la Constitución Europea en España: una doble decepción». *Real Boletín Elcano*, 62: s. p.
- Tridimas, George. 2010. «Referendum and the choice between monarchy and republic in Greece». *Constitutional Political Economy*, 21 (2): 119-144.
- Tsebelis, George. 2002. *Veto Players: How Political Institutions Work*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Uleri, Pier Vincenzo. 1996. «Introduction». In *The Referendum Experience in Europe*, orgs. Michael Gallagher e Pier Vincenzo Uleri. Basingstoke e Londres: Macmillan, 1-19.
- Uleri, Pier Vincenzo. 2002. «On referendum voting in Italy: YES, NO or non-vote? how Italian parties learned to control referendums». *European Journal of Political Research*, 41 (6): 863-883.
- Uleri, Pier Vincenzo. 2012. «Institutions of citizens’ political participation in Italy: crooked forms, hindered institutionalization». In *Citizens’ Initiatives in Europe: Procedures and Consequences of Agenda-Setting by Citizens*, orgs. Maija Setälä e Theo Schiller. Nova Iorque: Palgrave Macmillan, 71-88.
- Vallés, Josep M., Francesc Pallarés e Ramon Maria Canals. 1986. «The referendum of 12 March 1986 on Spain’s remaining in NATO». *Electoral Studies*, 5 (3): 305-311.