



Repensar a Democracia Direta

Uma proposta deliberativa para efeitos de percepção política

João Miguel Isaías da Silva

Dissertação para obtenção do Grau de Mestre em
Ciência Política
(2º ciclo de estudos ou mestrado integrado)

Orientador: Prof. Doutora Ana Patrícia Costa Fernandes

Setembro de 2020

Agradecimentos

Gostaria de agradecer a toda a minha família, em especial à Madre Júlia, ao Frei João e à Isáias por serem religiosamente presentes; a todos os meus amigos, em especial ao Zé Maria, ao Dani, ao Rena, ao Fábio, ao Ed, à Bia e ao Mota por me acompanharem no percurso académico e pessoal; e à professora Patrícia Fernandes por me ter ensinado e ajudado imenso durante a licenciatura e mestrado.

Resumo

A utilização de mecanismos de democracia direta tem causado muita polémica nos últimos anos. A presente investigação tem como objetivo endereçar algumas debilidades associadas ao paradigma da democracia direta relacionando-as com o aproveitamento e condicionamento da perceção política dos indivíduos. Procuramos assim estudar a forma como os órgãos governativos e os grupos de interesse recorrem a mecanismos como o referendo ou a iniciativa popular para retirar dividendos particulares sem interesse em suscitar a reflexão, promovendo um ambiente persuasivo e, como consequência, tornando os indivíduos mais suscetíveis de manipulação. Para perceber a fundo esta questão debruçar-nos-emos, primeiro, sobre a utilização de plebiscitos em autocracias e, posteriormente, sobre a utilização de referendos através de meios plebiscitários.

Considerando que a manipulação em regimes democráticos está, muitas vezes, relacionada com o condicionamento de informação que é essencial para formar as representações mentais cognitivas que dão origem à perceção política, exploraremos uma proposta do paradigma da democracia deliberativa que pretende introduzir uma etapa deliberativa no processo referendário com o objetivo de expandir esta perceção desencorajando o uso plebiscitário desses mecanismos. O estudo compreenderá a análise de relatórios de desempenho desse mecanismo para perceber se as ambições deliberativas cumprem esse objetivo.

Palavras-chave

Democracia Direta; Perceção Política; Democracia Deliberativa; *Citizens' Initiative Review*

Abstract

The use of mechanisms of direct democracy has caused much controversy in recent years. The present investigation aims to address some weaknesses associated with the paradigm of direct democracy, relating these to the use and conditioning of the political perception of individuals. We thus seek to study the way in which government bodies and interest groups use mechanisms such as the referendum or the popular initiative to withdraw private dividends with no interest in provoking reflection, promoting a persuasive environment and, as a consequence, making individuals more susceptible to manipulation. To understand this question in depth, we will first study the use of plebiscites in autocracies and then the use of referenda through plebiscitary means.

Considering that this manipulation in democratic regimes is often related to the conditioning of information that is essential to form the cognitive mental representations that originate political perception, we will also explore a proposal of the Deliberative Democracy paradigm that intends to introduce a deliberative stage in the referendum process with the aim of expanding this perception by discouraging the plebiscitary use of these mechanisms. The study will include the analysis of performance reports of this mechanism to see if the deliberative ambitions fulfill this objective.

Keywords

Direct Democracy; Political Perception; Deliberative Democracy; *Citizens' Initiative Review*

Índice

Introdução	1
Enquadramento metodológico.....	4
1 - Democracia Direta	7
1.1 - Introdução Histórica	7
1.2 - O que é um MDD.....	10
1.3 - Conceptualização de diferentes MDDs.....	11
1.3.1 - Referendos obrigatórios (Constitucionais).....	11
1.3.2 - Referendos <i>bottom-up</i>	12
1.3.3 - Referendos <i>top-down</i>	14
1.4 - Autocracia direta.....	15
1.4.1 – Napoleão.....	16
1.4.2 - Alemanha Nazi	17
1.4.3 - Razões para organizar uma consulta pública.....	19
1.5 - Democracia Direta.....	23
1.5.1 - Potencial positivo.....	23
1.5.2 - Potencial negativo	25
1.5.2.1 - Interesse dos órgãos governativos.....	25
1.5.2.2 - Interesse dos grupos de interesse	26
1.5.2.3 – Quotas	27
1.5.2.4 - Tirania da maioria.....	28
1.5.2.5 – Conservadorismo.....	29
1.5.2.6 – Populismo	30
1.5.2.7 – Campanha	30
1.5.3 – Denominador comum.....	32
2 - Perceção política	34
2.1 – Introdução	34
2.2 - O que é uma perceção?.....	35
2.3 - Processamento de informação.....	37
2.4 - Fragmentação da perceção política.....	41
2.5 - Variáveis que afetam a perceção política	42
2.6 - Condicionamento de informação	46
3 - Democracia Deliberativa.....	50
3.1 - Introdução teórica.....	50
3.2 - Democracia Direta e Deliberação	54
3.3 - Modelo deliberativo de James Fishkin	58

3.3.1 - Princípios Democráticos	58
3.3.2 – Deliberação	60
3.3.3 - Microcosmo Deliberativo.....	61
3.3.4 - Democracia de Massas.....	62
3.3.5 - Democracia Deliberativa – a fórmula ideal.....	63
3.3.6 - Um pouco de deliberação na democracia liberal – a fórmula suficiente	64
4 - Oregon Citizens' Initiative Review	66
4.1 – Introdução.....	66
4.2 - Como funciona.....	66
4.3 - Dados empíricos.....	68
4.3.1 - Estrutura e qualidade deliberativa do processo	68
4.3.1.1 - Rigor da análise do tema	69
4.3.1.2 - Facilitação do processo civil e democrático.....	70
4.3.1.3 - Qualidade da declaração final.....	73
4.3.2 - Impacto do CIR nos eleitores	74
4.3.2.1 - Reconhecimento e utilização da declaração do CIR	75
4.3.2.2 - Percepção do valor da declaração do CIR	76
Considerações finais	79
Bibliografia	83

Lista de Acrónimos

MMD(s)	Mecanismo(s) de Democracia Direta
CIR	<i>Citizens' Initiative Review</i>

Introdução

A Democracia Direta é o paradigma democrático mais antigo do mundo. Com uma história conturbada de momentos em que desaparece e volta a aparecer séculos depois, ela tende a ser fonte de grande discórdia quanto à sua utilização. Esta discórdia surge por ser apresentada como tendo uma natureza intrinsecamente má pelos seus detratores e como sendo o mais puro ideal de democracia pelos seus apologistas. Nesta dissertação partiremos de um ponto de vista de *tábua rasa*: não adotando nenhuma dessas perspectivas, seguiremos aquela defendida por autores como Mark Walker (2003) segundo a qual a Democracia Direta não tem um carácter intrínseco, sendo a forma como é aplicada que define se tem consequências positivas ou negativas.

Mais recentemente, mecanismos de democracia direta (MDDs) têm sido particularmente mediatizados por serem utilizados de forma controversa para decidir temas relacionados com a soberania de determinados territórios. Para além do referendo do *Brexit*, em 2016, que resultou na saída do Reino Unido da União Europeia, destacam-se outros como o da Catalunha, em 2017, referente à independência dessa região que desencadeou um conjunto de acontecimentos que resultaram na detenção do que era, na altura do referendo, o Presidente da região autónoma da Catalunha, Carles Puigdemont, e o da Crimeia, em 2014, que terá sido parte da estratégia para anexar esta região ucraniana à Federação russa. A desvirtuação dos mecanismos de democracia direta se, por um lado, são produto da corrupção do processo referendário (principalmente em regimes autocráticos), também se deve, por outro, ao papel decisivo da desinformação. Os indivíduos, como não têm acesso a informação ponderada, não participam ou, quando o fazem, recorrem a processos de heurística e estados emocionais para tomar a sua decisão.

Partindo deste pressuposto, procuramos inicialmente fazer uma correlação entre esse desvirtuamento dos MDDs nos regimes democráticos e a perceção política. A perceção política, como depende de informação para ser formada, leva a que um condicionamento eficaz da segunda torne previsível a primeira. Assim, todos os usos plebiscitários de referendos em regimes democráticos (quando o processo referendário não é corrompido) têm por base o reconhecimento de uma perceção política dos eleitores positiva para a causa de quem o convoca, ou suscetibilidade por parte dos eleitores em alterar as suas preferências recorrendo a campanhas propagandistas persuasivas. Estas estratégias por parte dos atores políticos podem ser suprimidas se existir uma forma eficaz de fazer chegar aos eleitores informação ponderada que os ajude a fortalecer a perceção política. Propostas inseridas no paradigma da Democracia Deliberativa procuram incentivar essa disseminação de informação.

Para atender a essas propostas, a estrutura desta dissertação está montada com o objetivo de endereçar uma questão central: qual o impacto que a reforma deliberativa pode ter no processo referendário? Para esse efeito, a nossa dissertação divide-se em quatro capítulos que incidem sobre as seguintes temáticas: Democracia Direta, Perceção Política, Democracia Deliberativa e *Citizens' Initiative Review*.

No primeiro capítulo procuramos fazer uma conceptualização da Democracia Direta e uma contextualização da problemática. Comporta uma introdução histórica que nos ajudará a ter uma primeira perspetiva holística relativamente à evolução dos MDDs ao longo do tempo sendo a ponte perfeita para, através do desenvolvimento observado, fazer uma caracterização dos diferentes mecanismos inseridos neste paradigma. A partir daqui faremos uma revisão do paradigma da Democracia Direta em regimes não-democráticos, incidindo especialmente na experiência francesa de Napoleão Bonaparte e alemã de Adolf Hitler. Este foco permitir-nos-á verificar a forma como o processo referendário pode ser formalmente instrumentalizado e dar-nos uma resposta da razão pela qual pode ser mais perigoso que a mimetização de processos eleitorais representativos. O último aspeto que abordaremos neste capítulo é relativo às razões que levam os atores políticos a convocar MDDs nos regimes democráticos. Iremos também abordar características dos MDDs e como estas podem condicionar o processo referendário. No fim encontraremos um denominador comum que interliga as razões plebiscitárias para a convocação e a incidência negativa das características dos MDDs: a perceção política.

No segundo capítulo, faremos a conceptualização da perceção política de forma a entender a razão pela qual esta é uma peça fundamental na possibilidade de manipulação do processo referendário. Assim, iremos definir o que é uma perceção, perceber como se forma e como variáveis a podem influenciar. Exploraremos mais detalhadamente o papel que o condicionamento de informação tem na formação da perceção política.

Na medida em que o condicionamento da informação desempenha uma função especialmente importante, o terceiro capítulo será dedicado à exploração dos pressupostos-base da Democracia Deliberativa e da interação desta com a Democracia Direta. Faremos ainda a exposição de um modelo deliberativo que se adapta ao processo referendário.

No quarto e último capítulo faremos uma análise ao *Oregon Citizens' Initiative Review*, um mecanismo que se baseia no modelo deliberativo exposto anteriormente. Para além de analisar o seu funcionamento iremos também perceber, recorrendo a relatórios oficiais, qual o impacto que este tem no eleitorado. Desta forma, faremos a relação dos dados empíricos com as ambições deliberativas para o processo referendário para perceber se estas são correspondidas. Se forem correspondidas, o resultado expectável é que a reforma deliberativa forneça informação ponderada aos eleitores, que se

interessarão mais pelos assuntos públicos, e expanda a sua percepção política, fazendo não só com que fiquem mais entusiasmados e com vontade de participar ativamente mas também desencorajando os atores políticos a manipulá-los durante a campanha com o objetivo de ver a sua posição vencer e/ou a convocar MDDs para fins plebiscitários.

Enquadramento metodológico

Justificação e relevância do tema

Após a exposição da estrutura e objeto que vamos tratar nesta dissertação, passamos a justificar a escolha do tema. O motivo que nos levou a abordar este tema foi a identificação de um padrão (recorrendo ao senso-comum) no que concerne à realização de MDDs. Observando as notícias veiculadas pelas principais fontes de informação, é possível identificar duas tendências: primeiro, que os órgãos governativos ou grupos de interesse só convocaram MDDs quando sentiam que a vitória está assegurada; segundo, que não existia debate ou troca de informação ponderada durante as campanhas referendárias. Ao identificarmos estas tendências e após uma pesquisa exploratória que corroborava as nossas desconfianças, considerámos relevante aprofundar o tema.

A perceção que os indivíduos têm dos fenómenos sociais é um dos principais fatores que condiciona e é condicionado pelos seus gostos e as suas aversões. Como tal, sabendo o que percebem, dá-nos uma ideia de como podemos influenciá-los a perceberem de uma forma que nos é mais favorável ou, caso essa perceção já nos seja vantajosa, como e quando capitalizar esse fator. O caso mediático da recolha de dados ilegal da *Cambridge Analytica* demonstrou a forma como a perceção política pode ser instrumentalizada para fins políticos. Ao depararmo-nos com esta realidade, considerámos que perceber o que é, como se forma e como se condiciona a perceção política é um passo importante se queremos arranjar soluções eficazes para diminuir o seu aproveitamento e/ou condicionamento para interesses próprios por parte dos grupos de interesse ou órgãos governativos.

Recorremos às propostas avançadas pela teoria da democracia deliberativa pois a nossa investigação tomou um rumo que identificava a produção de informação ponderada como escassa no processo referendário e importante na formação da perceção política. Após fazer uma revisão exploratória de várias teorias da democracia que pretendiam reformar o processo democrático, concluímos que a democracia deliberativa era a que endereçava mais eficazmente a nossa problemática.

Por fim, a razão pela qual optámos por explorar o *Citizen's Initiative Review* e não outro mecanismo deliberativo com o intuito de verificar as premissas teóricas deve-se ao facto de este ser periódico e previsto legalmente numa jurisdição muito ampla. Assim, com o CIR podemos ter uma ideia da evolução registada uma vez que nos permite analisar os

impactos da deliberação nos participantes (influência direta da deliberação) ao longo do tempo, mas também perceber como estes influenciam uma população que está exposta a ela de forma regular, como é o caso da população de Oregon na última década (influência indireta da deliberação).

Pergunta de partida, hipóteses e método

A estrutura que apresentamos tem como objetivo respeitar os três momentos do procedimento científico descritos por Raymond Quivy e Luc Van Campenhoudt (1995, p.24-28): ruptura com os preconceitos associados aos principais conceitos explorados; construção de um quadro teórico que possibilitará identificar tanto a problemática como uma proposta para a solucionar; e verificação da proposta de solução. Nesse sentido, passamos a clarificar a nossa questão central.

A questão central que orienta a nossa investigação é perceber o impacto que a reforma deliberativa pode ter no processo referendário. O nosso projeto pressupõe que, para responder a esta questão, tenhamos de verificar as relações entre três temáticas: a democracia direta e a democracia deliberativa: a democracia direta e a percepção política; e a democracia deliberativa e a percepção política. Assim, ao longo da dissertação procuraremos clarificar a forma como estes três vértices se relacionam para perceber se as seguintes hipóteses se confirmam:

- As premissas deliberativas verificam-se no *Citizens' Initiative Review*;
- O método deliberativo fortalece a percepção política dos participantes e eleitores do Estado de Oregon;
- O método deliberativo ajuda a diminuir a convocação de MDDs para fins plebiscitários.

Com o objetivo de verificar estas hipóteses, avançamos para investigação exploratória que inclui uma análise de base qualitativa em que recorreremos a um conjunto de obras, artigos, relatórios e bases de dados de referência sobre os conceitos e teorias abordados/as. O número limitado de bibliografia ajudar-nos-á a ser concisos e a não divergir do nosso plano de investigação (Quivy e Campenhoudt, 1995, p.51). A nossa investigação recorrerá à análise documental para, dessa forma, retirar conclusões originais de bibliografia primária.

Tendo em conta os nossos objetivos e metodologia utilizada para os atingir, consideramos pertinente fazer três notas antes de entrar no desenvolvimento da dissertação. Primeiro, referir que as conclusões a que chegarmos não são passíveis de ser

generalizadas dado serem retiradas de um enquadramento particular (o CIR no Estado norte-americano de Oregon). Segundo, explicar que todos os dados relativos a MDDs que não são retirados de artigos ou obras têm como fonte a base de dados digital do *Centre for Research on Direct Democracy* (C2D). A razão por termos optado por esta base de dados e não outra deve-se ao facto de esta ser a mais recorrente na bibliografia especializada que explorámos (principalmente na bibliografia mais recente). Todos os MDDs a que fizemos referência neste contexto serão acompanhados de um *link* que remeterá para os dados tratados por esse instituto. Terceiro, referir que todas as citações presentes nesta dissertação são traduzidas por nós com exceção das que são feitas a partir dos artigos de Jorge Miranda (2008) e de Filipe Carreira Silva (2010).

1 - Democracia Direta

1.1 - Introdução Histórica

O paradigma da Democracia Direta prima por estar presente num dos pilares institucionais daquele que é o nascimento da Democracia na Grécia Antiga, nomeadamente na Assembleia (*ekkelesia*). A Assembleia (*ekkelesia*) é a instituição "onde a voz das pessoas podia ser expressa e a sua vontade determinada" (Mitchell, 2015, p.44). Ganhando especial relevo após a revolução de Clístenes, Luca Asmonti (2015) lembra o pensamento de Heródoto relativamente a este acontecimento histórico afirmando que passou a dar-se a todos os cidadãos a capacidade de participar ativamente na vida pública da cidade, mas que não tornava obrigatória essa participação pois só atenderia à Assembleia quem quisesse (Asmonti, 2015, p.95). Relevante será dizer que os critérios muito restritos que definiam um cidadão na Grécia Antiga assim como outros fatores como a distância dos cidadãos da *Pnyx* (local onde se reunia a Assembleia), fazia daqueles que efetivamente podiam participar uma minoria (Stockton, 1990). Posteriormente, durante a República Romana também seria possível identificar aspetos deste paradigma democrático nomeadamente através do plebiscito que nessa altura era “uma das leis votadas em assembleias populares apresentadas pelos tribunos da plebe a deliberação dos *concilia plebis*” (Miranda, 2008, p.150). Na mesma época, outras comunidades como as tribos germânicas englobavam no seu sistema de governação a delegação para a comunidade de assuntos de maior importância (Qvortrup, 2018a, p.5).

No séc. XVI, a Confederação dos 13 Cantões, na atual Suíça, também previa a consulta pública em determinadas decisões (Qvortrup, 2018a, p.5) e, no ano de 1527, o rei Francisco I de França conduziu um plebiscito em Borgonha para decidir a transferência ou não dessa região para domínio espanhol (Qvortrup, 2017). Este plebiscito pode ser considerado a primeira experiência de uma consulta pública de tipo referendária que se assemelha aos atuais mecanismos de democracia direta (Qvortrup, 2017) e demonstra um dos principais assuntos para os quais estes mecanismos são convocados ainda hoje: autodeterminação e/ou soberania dos povos. A corroborar esta tendência e após largos anos onde os MDDs são pouco utilizados, em 1776 um referendo é convocado em Massachusetts relativo à sua declaração de independência. Fernando Mendez e Micha Germann (2016) consideram-no mesmo como o primeiro referendo sobre soberania da era moderna. Esta observação de Mendez e Germann é reconhecida pelos próprios como debatível pois grande parte da literatura relativa a referendos sobre soberania identifica o referendo na pós-Revolução Francesa relativo à anexação de Avignon como o primeiro deste género (Mendez e Germann, 2016, p.12).

Fora do domínio da soberania e como em relação a tantas outras coisas, a Revolução Francesa deu um fulgor novo à consulta pública. Nesse contexto, o referendo de 1793, aquando da votação de mudanças constitucionais na França, terá sido o primeiro a ser realizado (Qvortrup, 2018c, p.263). A este seguiram-se dois referendos em 1795 (ambos procuravam fazer alterações constitucionais), e em 1802 é aprovado em referendo a continuação de Napoleão Bonaparte no poder até ao fim da sua vida. Esta última utilização marca de forma mais clara aquilo que na literatura virá a ser denominado de utilização do referendo para fins plebiscitários. Após este momento em que os MDDs foram bastante utilizados (e até mesmo instrumentalizados) por Napoleão para legitimar decisões totalitárias, e com o congresso de Viena em 1815 a proibir a autodeterminação dos povos como forma de alterar o mapa europeu, a popularidade do referendo diminui substancialmente assim como o seu uso (Qvortrup, 2017). Só em 1848, os MDDs voltam a ser utilizados por Napoleão III com o objetivo de conseguir legitimidade popular através de um plebiscito cujo nível de manipulação é particularmente alto. E como, entretanto, a autodeterminação dos povos deixa de ser proibida, referendos são utilizados para estabelecer a confederação suíça (1848) e durante o processo de unificação da Itália (que culmina em 1870) (Qvortrup, 2017,2018a; Mendez e Germann, 2016). Curiosamente esta tendência dos suíços e italianos para recorrerem à Democracia Direta para decidir questões consideradas de interesse nacional intensificar-se-ia no decorrer do século XX e XXI sendo estes dos países que mais recorreram a estes mecanismos até à atualidade (com especial ênfase para a Suíça que é o único país do mundo que tem uma Democracia semidireta (Serdult,2018)).

No fim do século XIX e início do século XX, o domínio dos MDDs começou a orbitar mais a literatura académica com personalidades como o escritor Thomas Mann, os filósofos Karl Kautsky e Antonio Gramsci ou o político Arturo Labriola a colocar entraves à utilização destes mecanismos nomeadamente no que se refere à facilidade com que os governos poderiam abusar destes e à dificuldade que estes tinham de demonstrar a verdadeira vontade das pessoas na medida em que aqueles que iam votar não tinham informação suficiente para decidir sobre o assunto (Qvortrup, 2018a, p.8/9). Na mesma altura, no parco domínio da prática, destacam-se os primeiros avanços de Portugal no universo dos MDDs: em 1872 a ideia de referendo de âmbito nacional aparece pela primeira vez na secção V do projeto de lei de reforma da Carta Constitucional, sob a forma de ratificação popular das alterações constitucionais e, em 1911, numa proposta da Assembleia Constituinte que pretendia a consulta direta à Nação em casos em que houvesse reclamações contra a promulgação de leis consideradas inconstitucionais (Miranda, 2008, p.154). Ambas as propostas foram recusadas; no entanto, foi ainda em 1911, aquando da Constituição da I República, que pela primeira vez um MDD integra uma

lei fundamental portuguesa sob a forma de referendo local, embora de modo muito restrito (Miranda, 2008, p. 154).

Só no pós I Guerra Mundial é que os referendos voltam a ser utilizados de forma consistente, sendo que o tema da soberania dos povos e o uso plebiscitário deste mecanismo são os principais tipos de MDDs nesta altura, principalmente na Europa (Mendez e Germann, 2016, p.14). Vários regimes autoritários são formados e a tentação de conseguir legitimidade popular através da consulta direta da população é grande. Assim, líderes como Benito Mussolini, Adolf Hitler e António de Oliveira Salazar utilizam o processo referendário para aumentar e consolidar o seu poder (Miranda, 2008; Fimiani, 2012). Após a II Guerra Mundial, que demonstrou a forma como a Democracia Direta podia ser utilizada para fins tão nefastos, muitos países passaram a desconfiar deste paradigma. A partir desse momento, a Democracia Direta perde popularidade.

Só a partir dos anos 60 a utilização de MDDs, tanto em regimes democráticos como não-democráticos, volta a aumentar (Qvortrup, 2018c, p.263; O’Leary, 2018, p.4). Por detrás desse crescimento está a formação de muitos regimes não-democráticos que recorreram ao referendo após conquista da independência e a falha do sistema de representação nacional em representar as perspetivas das pessoas nos regimes democráticos (Mendez e Germman, 2016, p.14; Qvortrup, 2018a, p.12). Relativamente à segunda razão, Matt Qvortrup (2018b, p.28-31; 2018c, p.264/265) elabora duas justificações: em primeiro lugar, passou a haver condições de execução de referendos em países como a Dinamarca como exigência de partidos minoritários para impedir que uma maioria introduzisse mudanças irreversíveis. Em segundo lugar, importa considerar que, até à década de 1970, os partidos sabiam que podiam decidir em relação a assuntos sociais mais fraturantes pois existia uma grande identificação partidária por parte dos cidadãos; no entanto, a partir dessa altura, essa identificação dá sinais de deterioramento que se tornou perceptível, nomeadamente para aqueles partidos que se enquadram no domínio dos *catch all* como era o caso na França e na Itália – o resultado foi terem começado a fazer mais uso dos MDDs motivados pelo medo de perder eleitorado. Maija Setala (1999, p.336) acrescenta que o aumento de iniciativas populares e referendos de rejeição nesta altura, demonstra também essa desidentificação partidária.

Desta forma, os MDDs, por pressão institucional e conveniência para os órgãos governativos, tornam-se um agregador de *inputs-outputs* alternativo aos partidos políticos (Qvortrup, 2018a, p.14). Temas de grande volatilidade, como a utilização de energia nuclear, a soberania dos Estados após a queda do comunismo, a criação de entidades supranacionais (particularmente a União Europeia) e os referendos separatistas que não ocorrem no contexto da descolonização nem do pós-comunismo (por exemplo, Catalunha

e Escócia) são, em grande parte, remetidos para referendo (Walker, 2003; Mendez e Germann, 2016, p.14-16; Qvortrup, 2018c, p.265).

Com uma história tão extensa, a forma como o paradigma da Democracia Direta evoluiu fez com que este se complexificasse, tendo dado origem a várias modalidades, dispersando a sua utilização e complicando a definição de critérios que definem um MDD. Como tal, passaremos a clarificar o conceito.

1.2 - O que é um MDD

Não existe uma definição única de referendo, registando-se, antes, muitos cruzamentos conceptuais com conceitos como plebiscito ou iniciativa popular (Altman, 2011, p.6; Altman, 2016, p.2). Este problema advém sobretudo das tipologias, escalas e índices que costumam seguir muito à risca as formalidades dos textos constitucionais, ignorando, desta forma, a semântica, ou seja, não mantêm uma linearidade conceptual (Altman, 2016, p.5). Por exemplo, o termo “iniciativa popular” na lei orgânica portuguesa refere-se à recolha de assinaturas para obrigar o parlamento a debater um tema (não implicando a execução de uma votação popular) e na lei orgânica suíça refere-se à recolha de assinaturas com o objetivo de convocar uma votação popular sobre esse tema sem intervenção dos órgãos governativos.

Para conceptualizar estes mecanismos precisamos de perceber que todos se incluem no paradigma da Democracia Direta. Com isto, entende-se que são mecanismos onde cada indivíduo se representa a si mesmo relativamente a um assunto. Posto isto, torna-se possível fazer uma diferença entre MDDs tradicionais e MDDs modernos. A distinção entre ambos está essencialmente na forma como os cidadãos pronunciam o seu voto (IDEA, 2017, p.5). Os MDDs antigos acontecem num ambiente em que o voto de cada indivíduo é do conhecimento de todos os participantes da votação em curso, pelo que são mecanismos típicos de ambientes e contextos onde o universo de participantes é relativamente reduzido como são aqueles da *Ekklesia* da Grécia Antiga ou das Assembleias de Cidadãos da Suíça (*landsgemeinde*). Os MDDs modernos têm sempre como pressuposto o voto secreto dado que se aplicam essencialmente a contextos onde a população é demasiado grande e, portanto, o método “braço no ar” passa a ser inexecutável e para garantir todos os direitos e salvaguardas que as votações (sejam para órgãos representativos ou votos diretos) democráticas implicam.

Considerando que o desenvolvimento da dissertação recai exclusivamente sobre MDDs modernos, definiremos democracia direta como "um processo institucionalizado através do qual cidadãos de uma região ou país registam a sua escolha ou opinião

relativamente a assuntos específicos através de uma votação secreta" (Altman, 2016, p.2). A preponderância de MDDs, por sua vez, está relacionada com a distribuição do poder político numa determinada sociedade. Segundo Altman (2011, p.76), "quanto maior for o número de atores com poder de veto dentro de um sistema político, mais comum será o uso de MDDs". Por essa razão é que se observa uma grande tendência em realizar-se MDDs em Estados Federais (Altman, 2011, p.77). No entanto, dentro do universo da Democracia Direta, temos vários mecanismos que se podem caracterizar simplificada e recorrendo à dicotomia *bottom-up/top-down*.

1.3 - Conceptualização de diferentes MDDs

Dentro dos MDDs modernos podemos fazer uma distinção entre MDDs *top-down* e MDDs *bottom-up*. Os primeiros dizem respeito àqueles que são iniciados diretamente por autoridades em posição maioritária e os segundos são aqueles que são iniciados por minorias (institucionais ou populares). Esta definição não é linear sendo que autores como Francis Cheneval e Alice El-Wakil (2018) excluem as minorias eleitas dos MDDs *bottom-up* ou David Altman (2016) que classifica MDDs iniciados de forma indireta pelos órgãos governativos como *top-down*. A classificação de Altman permite colocar os referendos obrigatórios nos MDDs *top-down*, mas, como forma de deixar mais clara as diversas caracterizações destes mecanismos, consideraremos este tipo de referendo à parte dos outros.

1.3.1 - Referendos obrigatórios (Constitucionais)

O referendo obrigatório, também denominado referendo constitucional, é o MDD mais comum a nível mundial sendo que, segundo a base de dados do IDEA, 111 países têm provisões legais para a realização do mesmo e esta modalidade é aquela que tem sido mais utilizada no século XXI (Qvortrup, 2018c, p.266). Como o próprio nome indica, este não tem um iniciador formal pois é automaticamente convocado quando é necessário decidir sobre determinados assuntos. Os casos para os quais este tem efeito costumam estar limitados a certos tópicos na constituição, sendo a própria alteração da constituição um dos casos frequentemente visados (Altman, 2016, p.3). A sua utilização não é consensual dentro da literatura. Autores como Matt Qvortrup consideram-no "um escudo para proteger os cidadãos de precipitação legislativa ... [e] ... mudanças irreversíveis" (Qvortrup, 2018c, p.265-267). Já autores como Simone Chambers (2018, p.306/307) desconfiam deste mecanismo pois, apesar de ser formalmente ativado de modo automático, a verdade é que pode ser instrumentalizado de forma indireta por elites políticas mal-intencionadas (como populistas) para avançar com reformas autoritárias

como é o exemplo do referendo constitucional de 2007 na Turquia que reforçou os poderes do presidente¹.

Num meio-termo, Daniel Moeckli (2018) afirma que os referendos obrigatórios podem ser benéficos pois, se forem ponderadamente definidas as matérias que necessitam da aplicação deste mecanismo, podem promover o sentido de pertença (*ownership*) ao Estado. No entanto, isto não significa que todos os Estados possam beneficiar deste tipo de mecanismo pois diferentes tipos de processos de voto popular podem ter efeitos diferentes consoante os países ou regiões (referendos obrigatórios parecem funcionar em países como a Irlanda ou a Austrália mas poderão não ter a mesma facilidade em Portugal) (Moeckli, 2018). Esta perspetiva apontada por Moeckli pode ser aplicada de forma mais generalizada a todos os MDDs.

1.3.2 - Referendos *bottom-up*

No domínio dos MDDs *bottom-up* falamos essencialmente de iniciativas de cidadãos e de iniciativas parlamentares de grupos minoritários. Por serem considerados mecanismos que estimulam a proatividade dos cidadãos, Setala (1999) considera que estes podem também ser denominados de MDDs ativos. Por norma, servem para fazer alterações ao *status quo* (Altman, 2011, p.6) e são os descendentes do mais puro ideal democrático do sistema político por permitir uma expressão direta da população relativa a um tema valorizado como sendo de interesse público. Usualmente caracterizam-se por serem iniciados e convocados após a recolha de um determinado número de assinaturas (Qvortrup, 2018c, p.265).

Esta tipologia de MDD pode-se desdobrar em mecanismos mais específicos como a iniciativa de agenda, a iniciativa popular ou os referendos facultativos. As iniciativas de agenda são o mecanismo que tem um impacto mais reduzido. Isto deve-se ao facto de servirem não para a convocação direta de um sufrágio sobre um tema selecionado pelos cidadãos, verificados os requisitos estipulados por lei, mas para forçarem os representantes parlamentares a introduzir esse tema na agenda política (Morel, 2017, p.30; GPMDD, 2017, p.13). O poder que os cidadãos têm é muito limitado pois, se assim o entenderem, os deputados podem não aceder ao pedido dos cidadãos em avançar com o processo referendário colocando um ponto final do debate na discussão da Assembleia (razão pela qual este mecanismo pode não ser considerado um MDD).

A iniciativa popular e o referendo facultativo enquadram-se mais no ideal puro de democracia e “são tipicamente usados quando se acumula uma grande pressão fora do

¹ Mais detalhes sobre esse referendo podem ser consultados em: <https://c2d.ch/referendum/TR/5bbbfebb92a21351232e4d75>

sistema político" (Qvortrup, 2018b, p.33). A iniciativa popular oferece aos cidadãos a capacidade de propor uma lei, estatuto ou emenda constitucional que se apresente em alternativa *ao status quo* (Altman, 2016; Setala, 1999; Cheneval e El-Wakil, 2018, p.294). Quando a proposta dos cidadãos se destina a contrariar uma proposta legislativa aprovada por maioria parlamentar que já entrou em vigor, este MDD pode denominar-se referendo de revogação (modalidade especialmente comum em Itália²) (Setala, 1999, p.329) Os cidadãos têm assim, ao contrário das iniciativas de agenda, capacidade de dar início ao processo referendário sem interferência dos órgãos governativos (não dispensando, no entanto, a verificação da constitucionalidade da proposta no caso de existir um órgão fiscalizador como um Tribunal Constitucional nessa jurisdição). Por ser um mecanismo que promove a participação direta dos cidadãos no decorrer de todo o processo legislativo, "serve de instituição proativa em certos tópicos" (Altman, 2016, p.3).

Já os referendos facultativos populares dão aos cidadãos a capacidade de intervir diretamente no processo legislativo dos órgãos governativos, tentando reverter uma proposta legislativa feita por estes (Cheneval e El-Wakil, 2018, p.294). Caso a proposta legislativa já tenha sido aprovada por maioria parlamentar, mas não tenha ainda entrado em vigor, este MDD pode denominar-se referendo de rejeição (Setala, 1999, p.329). Na medida em que os cidadãos reagem a algo que a autoridade faz, "[é], por excelência, um instrumento 'defensivo' nas mãos dos cidadãos" (Altman, 2016, p.3). Assim, a principal diferença entre referendos facultativos e iniciativas populares reside no momento em que o mecanismo é iniciado. Num país onde existe referendo facultativo, uma lei só se torna parte do *status quo* quando o período limite para se realizar um referendo com o intuito de a rejeitar expira. Após esse período, a tentativa de rever essa lei através de um MDD deixa de ser considerada um referendo facultativo e passa a ser considerada uma iniciativa popular (Altman, 2011, p.17).

Ainda no domínio dos MDDs *bottom-up* há a destacar as iniciativas institucionais. Estas dizem essencialmente respeito a certas jurisdições que preveem a capacidade de iniciativas de minorias parlamentares conseguirem convocar um referendo sem a necessidade de aprovação dos restantes órgãos governativos. Esta modalidade não é comum e a sua existência em países como a Suíça serve, sobretudo, para potenciar a negociação com os partidos da oposição e amplificar as disposições da sociedade civil (Serdult, 2018).

² Segundo a base de dados c2d terão, até à data, decorrido 48 referendos de revogação na Itália: <https://c2d.ch/country/IT>

1.3.3 - Referendos *top-down*

No domínio dos MDDs *top-down* podemos distinguir entre referendos opcionais (facultativos) e plebiscitos. Por serem mecanismos onde os cidadãos não têm qualquer controlo no processo referendário, Setala (1999) denomina-os de passivos.

Os MDDs *top-down* diferem dos referendos obrigatórios por serem convocados sem que exista uma necessidade constitucional para o fazer. No entanto, como notámos *supra*, existe literatura que coloca os referendos obrigatórios no domínio dos *top-down*: apesar de estes não terem um iniciador formal, acontece por vezes que os órgãos governativos, por esperarem resultados positivos dessa ação, agem para que um referendo obrigatório seja convocado podendo ser considerados assim um iniciador informal.

O que também pode acontecer, e que pode ser considerado um meio-termo entre referendos constitucionais e MDDs *top-down*, são os referendos politicamente obrigatórios. Não sendo constitucionalmente obrigatórios, são praticamente impostos ao governo por pressão normativa ou de atores externos. Dizem-se politicamente obrigatórios pois caso o governo não os faça sofrerá consequências políticas (Morel, 2004, p.1056). A principal razão que conduz a estes referendos é a existência de precedentes sobre a matéria a ser deliberada³, sendo que esta razão pode tanto ser uma razão impulsionadora como detratora (ou seja, pode ter um efeito contrário: devido a um precedente percebido como negativo, pode convencionar-se que não se voltará a referendar esse assunto) (Morel, 2004, p.1057/1058).

Os MDDs *top-down*, por serem convocados pelos órgãos governativos, são considerados, em alguma literatura, como tendo tendência plebiscitária (i.e., tendencialmente abrindo-se à possibilidade de manipulação por parte dos órgãos governativos) (Altman, 2011 e 2016; Walker, 2003). David Altman (2011) avança com esta posição por acreditar que os MDDs *top-down* são convocados contra as preferências gerais para legitimar decisões pré-tomadas pelos órgãos governativos. A legitimação procurada por estes meios deve-se essencialmente a uma tentativa dos seus iniciadores ignorarem outras instituições representativas ou despacharem a responsabilidade de decisão de políticas complicadas com o intuito de não sofrer um *backlash* eleitoral com essa decisão (Altman, 2011, p.10 e 13). São, assim, não um instrumento de consulta

³ Exemplo deste fenómeno aconteceu na Noruega onde o governo foi politicamente obrigado a fazer um referendo relativo à integração na Comunidade Europeia em 1994 por existir um precedente de um referendo em 1972 relativo ao mesmo tema; é de referir, no entanto, que leis como a Soviética e Russa de 1992 e 1993 previam que todos os assuntos aprovados em referendo só poderiam ser posteriormente rejeitados por referendo fazendo com que o precedente torne, neste tipo de caso, o referendo obrigatório e não politicamente obrigatório (Walker, 2003, p.131)

pública onde as pessoas podem decidir sobre um tema de interesse nacional, mas um instrumento de legitimação popular de decisões já tomadas. No rescaldo desta conceção mais negativa, Altman (2011, p.6) afirma que, como se trata de ferramentas ao dispor dos órgãos governativos para controlar o seu poder, os MDDs *top-down* são atividades de manutenção.

Esta conotação negativa dada aos plebiscitos faz com que a literatura que delinea as diferenças entre referendo facultativo e plebiscito costume seguir esta tendência. Segundo o IDEA, “um referendo é a expressão de apoio popular por uma lei ou iniciativa (iniciada pelos cidadãos ou pela lei), enquanto um plebiscito é destinado a legitimar o curso de ação desejado de um órgão governativo, e pode ser também usado para legitimar a própria liderança” (IDEA, 2017, p.29). Morel (2017) afirma que a diferença entre ambos está no interesse: enquanto um referendo trata de assuntos específicos do interesse público, o plebiscito privilegia os interesses próprios (daí este autor designar os plebiscitos por *person-related referendum*). Já Qvortrup (2018c, p.263), seguindo a mesma lógica, afirma que o que distingue um referendo de um plebiscito é o contexto em que estes são realizados: enquanto os referendos acontecem em democracias, os plebiscitos acontecem em não-democracias.

Perante esta conceptualização, podemos perceber que existem alguns aspetos que, desde logo, se destacam no que concerne à desconfiança que pode existir perante os MDDs. Para perceber melhor esta perspetiva, aprofundaremos alguns momentos históricos que a sustentam.

1.4 - Autocracia direta

Nos regimes não democráticos, só existem MDDs *top-down*, pois o iniciador é sempre o poder central sendo que a sua utilização é recorrente. Este dado parece ser incongruente com a natureza do regime pois, aparentemente, estando o poder centralizado num órgão ou pessoa, a vontade de se submeter ao escrutínio da sua população não deveria ser muita. A possibilidade de um MDD expor a insatisfação popular contra o Estado pode dar origem a um conjunto de circunstâncias que, no limite, conduzem a uma revolução. No entanto, tal não se verifica dado que os mecanismos utilizados nestes regimes tendem a ser manipulados de alguma forma. Vejamos a utilização destes por parte de Napoleão Bonaparte na pós-Revolução Francesa e Adolf Hitler na Alemanha Nazi.

1.4.1 – Napoleão

As consultas públicas feitas por Napoleão Bonaparte no pós-Revolução Francesa tinham pouco impacto sobre o exercício do poder dado que a decisão sobre cada tema já estava tomada previamente – servindo o plebiscito apenas para ganhar legitimidade popular (Crook, 2000, p.58/59). Mas mesmo esta legitimidade popular é manipulada em outros aspetos. Como Thierry Lentz (2020) explica, o plebiscito de 1804, que tinha como objetivo tornar França um império e Napoleão seu imperador, tem um aparente sucesso junto do eleitorado: tem legitimidade natural pois Napoleão é visto como o melhor indivíduo para representar a nação francesa; tem legitimidade constitucional pois respeita os textos legais e a constituição de 1800; tem legitimidade republicana pois Napoleão faz um juramento ao Senado, perante o qual promete defender os valores conquistados na revolução. O problema é que todas estas faces de legitimidade são condicionadas por Napoleão de alguma forma: é o melhor para liderar pois elimina com sucesso qualquer rival político dentro do Estado e controla todos os meios de formação da opinião pública (Loewenstein, 1937, p.461; Englund, 2006, p.6); respeita a constituição aprovada em plebiscito em 1800 pois esta é feita à sua imagem conseguindo manipular com sucesso o poder constituinte originário da Constituição de 1791 (Ehrmann, 1963, p.894); jura defender os valores republicanos perante uma instituição que não tem poder efetivo para puni-lo caso não respeite esse juramento (para além de deter a confiança do poderoso exército francês que permite uma liderança livre das restrições impostas pelo Senado, a constituição a ser aprovada nesse plebiscito dava direito de veto ao Senado que poderia ser ignorado pelo Imperador após consulta do Conselho de Estado, cujos membros eram da confiança de Napoleão).

Como se tudo isto não fosse suficiente, a própria forma de contabilizar os votos da consulta pública são questionáveis. Tal como acontece nos plebiscitos de 1804 e 1800, também no de 1802 (que aprova Napoleão como Cônsul até à morte) os resultados foram superiores a 99,70% de aprovação⁴. No plebiscito de 1800, estes números foram amplamente manipulados pelo ministério do interior, cujo ministro era Lucien Bonaparte, irmão de Napoleão: para além de cerca de 900.000 dos 2.100.000 de votos a favor terem sido forjados, outros 500.000 votos a favor anunciados pelo ministério da guerra referentes à opinião dos militares, não terão existido dado que os militares não tiveram oportunidade de votar e foram só informados da nova constituição⁵ (Crook, 2000, p.63).

⁴ Segundo a base de dados da c2d que é possível consultar em: <https://c2d.ch/country/FR>

⁵ Dados desse referendo podem ser consultados em: <https://c2d.ch/referendum/FR/5bbbe26892a21351232dd64f>

Esta inflação tanto de afluência como de aprovação foi feita nos posteriores plebiscitos de 1802 e 1804 (Crook, 2000, p.63/64).

Para além da manipulação da legitimidade e do processo referendário, a forma de voto foi alterada em relação às consultas públicas de 1793 e 1795. Nos plebiscitos napoleónicos, os eleitores deixaram de votar em assembleias dos cantões e passaram a fazê-lo por comunas de forma individual recorrendo a um registo aberto (Crook, 2000, p.60). No contexto da definição de MDD podemos afirmar que se transitou de um MDD antigo para um MDD moderno. Esta forma de depositar o voto, se por um lado, retira a pressão de se ter de fazer um voto público e, portanto, retira o fator escrutínio por parte dos seus semelhantes, por outro lado, aumenta a pressão feita pelos órgãos oficiais dado que esses sabem quem votou contra a aprovação do plebiscito (Crook, 2000). Esta reinvenção do sistema eleitoral que se estende às eleições nacionais (onde foram introduzidos os colégios eleitorais que propunham candidatos) em conjunto com o alto grau de manipulação no mesmo processo leva Malcolm Crook (2000) a defender que Napoleão não interrompeu a continuidade eleitoral entre a Primeira República e a Restauração de Bourbon mas, antes, retorceu-a a seu favor.

1.4.2 - Alemanha Nazi

Uma das razões que justifica a eficácia do regime Nazi em afirmar-se quando chega ao poder, para lá dos fatores comumente referenciados como a violência política ou corrupção institucional, foi a capacidade de manipular a opinião pública através das novas tecnologias de propaganda. Como descreve Enzo Fimiani (2012), referindo-se ao regime fascista de Mussolini e nazi de Hitler:

Os dois regimes usavam todos os meios políticos existentes no século XX, incluindo o *showing-off* e a cenografia do consenso. Embora em grau diferente – o Nazismo de formas mais radicais – ambos faziam uso de repetições obsessivas de propaganda, tecnologia aplicada à comunicação de massas, nova e violenta oratória persuasiva nos comícios políticos, gráficos de jornal, *slogans* e cartazes enormes em todas as ruas e todas as paredes, os tons vibrantes dos primeiros noticiários e programas de rádio falados, as mesmas mensagens simbólicas não-verbais expressadas nos gestos teatrais dos líderes, as voltas e reviravoltas dos aviões no céu, e todos os outros meios de comunicação contemporâneos, incluindo a fotografia, os filmes mudos, cenas de propaganda preparadas por arquitetos nas principais cidades, feixes de luz nas multidões, e por aí adiante (Fimiani, 2012, p.243/244).

Essa eficácia que favorecia o regime não residia somente na veiculação de informação sem substância ou incorreta mas também, e em igual frequência, na capacidade de mobilizar os cidadãos alemães em favor da redenção patriótica contra o Tratado de Versalhes e transformar eventuais sentimentos de oposição a uma liderança

autocrática em sentimentos de devoção ao líder que personifica a Nação Alemã (Fimiani, 2012, p.231; Roche, 2017, p.34-37). Esse sentimento de unidade foi muito potenciado ainda pelo aproveitamento da ideologia racial originária dos patriotas prussianos após a derrota do exército prussiano contra Napoleão (Arendt, 1973, p.165). Este aproveitamento servia os interesses de Hitler dado que “o pensamento racial alemão foi inventado como esforço de unir o povo contra a dominação estrangeira” (Arendt, 1973, p.165). Por sua vez, os dividendos dessa mobilização eram recolhidos informalmente em comícios megalómanos e formalmente através das eleições e dos plebiscitos. Assim como Napoleão, Hitler abria o processo eleitoral aos cidadãos, autolegitimava-se e utilizava os plebiscitos com o objetivo de obter legitimação popular acerca de decisões já tomadas. No caso concreto de Hitler, essa abertura era mais próxima do sufrágio eleitoral universal pois as mulheres tinham direito de voto (elas tinham sido decisivas para a sua chegada ao poder, dado o seu apoio nas eleições de 1933 por razões mais ligadas às propostas de combate à pobreza do que ao culto da ideologia nazi ligada à redenção e ao pensamento racial (Mayer-Katkin *et al*, 2020)).

A autolegitimação, para além de recorrer à eliminação da oposição através de estratégias institucionais e coercivas, era também conseguida ao proclamar-se a incarnação da vontade do povo alemão e, como tal, o intérprete dos seus interesses. A legitimidade popular servia para reforçar a unidade de apoio a medidas que eram percecionadas como tendo aspetos ilegais aos olhos da opinião pública internacional (Fimiani, 2012, p.233 e 238-240; Omland, 2012, p.257). Assim, o primeiro plebiscito convocado por Adolf Hitler a 12 de novembro de 1933 procurava legitimar a decisão já tomada de sair da Liga das Nações e da Conferência do Desarmamento contra a vontade da comunidade internacional. Ao contrário de Napoleão, que só fez plebiscitos para tratar de questões internas (constitucionais), o único plebiscito que Hitler convoca com esse objeto foi o realizado a 19 de agosto de 1934 sobre a unificação do cargo de Chanceler e Presidente. Algo que estes dois plebiscitos têm em comum é o facto de ter sido possível expressar a dissidência em relação à proposta e não haver evidências que demonstrem um grande nível de corrupção do processo referendário a nível formal, pois Hitler acreditava que a popularidade do regime nazi era suficiente para garantir um bom resultado (Altman, 2011, p.90).

Havia, no entanto, dois fatores que enviesavam qualquer votação: a já referida propaganda sem oposição e uma grande pressão para os eleitores votarem. A origem desta pressão eram os rumores de que os nomes daqueles que não votavam seriam divulgados, assim como a votação de cada eleitor e as supostas consequências negativas para quem não aprovasse a medida sujeita a plebiscito (Fimiani, 2012, p.248). Estes rumores

instalavam a dúvida e o medo dentro da população e, a juntar a uma aceitação generalizada do regime, eram em muitos casos suficientes para assegurar níveis muito baixos de abstenção e votos a favor do regime sem recorrer a violência (Omland, 2012, p.264/265). Esta estratégia psicológica foi de tal forma eficaz que o primeiro plebiscito teve uma afluência de 95% e uma aprovação superior a 95%⁶ e o segundo teve uma afluência de 94% e aprovação de 90%⁷. Apesar destes números, o primeiro foi percebido por Hitler como tendo consolidado o poder nazi, mas o segundo foi considerado como problemático para o *status quo*. Perante esta percepção, o recurso à consulta pública sobre questões internas e a intenção de Hitler em fazer um plebiscito todos os anos foram abandonados e só viria novamente a ser convocado 4 anos depois (Omland, 2012, p.257/258). Esse plebiscito, que decorreu a 10 de Abril de 1938, tinha como objetivo aprovar a lista única do partido nazi (funcionando como eleições legislativas) e legitimar a anexação da Áustria à Alemanha. Apesar dos níveis de aprovação do regime serem elevados e, portanto, ser esperado um resultado muito positivo, o nível de corrupção formal terá sido superior (em aspetos como a proibição de voto a judeus e o *design* do boletim de voto), pois era necessário passar a ideia para a comunidade internacional de que a população Alemã apoiava o *Führer* (Altman, 2011, p.91; Omland, 2012, p.258-260). Por isso, os resultados comunicados pelo regime apontavam para uma afluência e aprovação superior a 99%⁸. Ainda a suportar a utilização de manipulação no processo formal deste plebiscito está o facto de na Áustria, que também o realizou, a aprovação e afluência terem sido superiores a 99% (Altman, 2011, p.93).

A análise feita ao uso de plebiscitos por parte destes dois líderes levanta uma questão: se Napoleão, Hitler e outros líderes autocráticos e/ou totalitários tinham/têm tanto poder, qual a necessidade de se submeterem ao escrutínio direto da população, mimetizando um processo eleitoral democrático, e porque é que faziam/fazem questão de manipular os resultados a seu favor?

1.4.3 - Razões para organizar uma consulta pública

Na definição que Matt Qvortrup apresenta de plebiscito⁹ são apresentados dois tipos ideais: plebiscitos legitimadores e plebiscitos repressivos. A razão pela qual decidimos descrever a utilização deste mecanismo por Napoleão e por Hitler é exatamente

⁶ Dados desse referendo podem ser consultados em: <https://c2d.ch/referendum/DE/5bbbe29c92a21351232de4f3>

⁷ Dados desse referendo podem ser consultados em: <https://c2d.ch/referendum/DE/5bbbe29d92a21351232de555>

⁸ Dados desse referendo podem ser consultados em: <https://c2d.ch/referendum/DE/5bbbe29d92a21351232de555>

⁹ A definição pode ser consultada em: <https://pesd.princeton.edu/node/571> ; lembrar também que sempre que este autor fala de plebiscitos se refere exclusivamente à utilização e instrumentalização de MDDs por parte de regimes não-democráticos (Qvortrup, 2018c, p.263)

por estes terem feito plebiscitos que se enquadram em ambos os tipos, revelando a dificuldade conceptual desta tipologia. Os plebiscitos repressivos caracterizam-se por terem como objetivo controlar a população. Os plebiscitos legitimadores são aqueles cujo principal objetivo é legitimar o regime. Ora, recorrendo aos plebiscitos convocados por Napoleão e Hitler, podemos concluir que o de 1802 que declara Napoleão Cônsul até à morte e o de 1934 que faz acumular o cargo de Chanceler com o de Presidente se inserem no primeiro tipo; já o de 1800 que torna França um Consulado e o de 1933 que retira a Alemanha da Liga das Nações inserem-se no segundo.

No entanto, existem plebiscitos que se enquadram em ambas as tipologias. Tomemos em consideração o plebiscito de 1938 relativo à aprovação da lista única do Partido Nazi e anexação da Áustria. Se é verdade que este serviu para legitimar a decisão de anexar o país vizinho, também demonstrou à comunidade internacional que o regime tinha o controlo da opinião pública alemã, que legitimou a lista única do partido. Considerando que, como este, existem muitos plebiscitos que se enquadram em ambas as categorias, avançaremos três razões específicas para tal acontecer: legitimação após captura do poder, demonstração de dominância para a comunidade internacional e desconsideração das instituições intermédias.

Em primeiro lugar, consideremos a necessidade de legitimar o regime logo após a tomada do poder (quer essa tomada seja através de uma revolução ou através do processo democrático) com o objetivo de demonstrar hegemonia e dominação (O'Leary *et al*, 2018, p.8). Esta é a principal razão que justifica o aumento do número de plebiscitos na década de 70 do século passado em África. Nessa altura, muitos países conseguiram a independência e, ao contrário de anteriores regimes totalitários/autocráticos, os novos órgãos que tomaram o poder não tinham uma ideologia consolidada que possibilitasse a utilização de mecanismos de afirmação persuasivos. Assim, muitos recorreram ao plebiscito com o intuito de, manipulando o resultado, transmitir a ideia de apoio aos novos órgãos governativos. A manipulação foi de tal forma flagrante que se estima terem existido mais de 30 plebiscitos no continente africano só nessa década que tiveram uma aprovação oficial superior a 99% (O'Leary *et al*, 2018, p.4). Fora de África, líderes como Saddam Hussein, no Iraque, ou Erich Honecker, na Alemanha de Leste, utilizaram plebiscitos com este objetivo. No entanto, um caso particularmente insólito foi aquele que aconteceu no Vietname em 1955 que procurava aclamar Ngo Dinh Diem como Presidente

da República do Vietname: a corrupção do processo referendário foi tão grande que o número de votos que aprovava o Presidente era superior ao número de eleitores¹⁰.

Aprofundando a questão da relação entre a ideologia e os valores do regime com a convocação de plebiscitos, Brendan O’Leary e a sua equipa (2018, p.10-13) afirmam que regimes sultânicos – ou seja, “aqueles em que o líder é presidente para a vida e não está sujeito a um limite de termo”, que não impõem nenhuma ideologia ou conjunto de valores e onde existe heterogeneidade étnica – são aqueles que tendem a convocar mais plebiscitos. Esta conclusão de O’Leary pode justificar porque Estados como o norte-coreano, cuja população é etnicamente homogénea, não recorrem a este mecanismo e por que razão o soviético também tinha muitas reservas. Nestes casos em concreto, para além dos fatores apontados, o facto de serem Estados com bases ideológicas comunistas influencia bastante essa desconfiança no uso de MDDs. Num estudo que pretendia perceber o impacto do uso (ou falta dele) do processo referendário nos Estados Soviéticos e Pós-Soviéticos, Marc Walker (2003) concluiu que a intransigência do poder central soviético em dar voz aos povos anexos à União foi um dos fatores determinantes que levaram ao declínio desta.

Em segundo lugar, temos a legitimação de determinadas decisões como forma de demonstrar à comunidade internacional que a população apoia o regime. Como os estados democráticos tendem a não acreditar na idoneidade do processo eleitoral desses regimes, a mensagem que se procura passar é a de que esses regimes têm a capacidade de organizar apoio e forçar níveis elevados de aprovação (O’Leary et al, 2018, p.6). Como vimos, esta era a principal razão pela qual Hitler recorria ao referendo.

Em terceiro lugar, pensemos no objetivo de passar por cima das instituições intermédias (até mesmo da Constituição) para liderar a partir da vontade direta do povo (Ehrmann, 1963, p.884). Obter aprovação direta da população faz com que os líderes possam escudar-se de qualquer ilegalidade que outros órgãos possam apontar. Por exemplo, enquanto Hitler simplesmente aboliu qualquer tipo de oposição institucional, Napoleão manteve algumas (o Senado e o Conselho de Estado) – no entanto, usou o plebiscito para, progressivamente, obter mais poder (de Cônsul em 1800, poder vitalício em 1802 e imperador em 1804) sem que estas pudessem interferir. Num caso mais recente, em 1953, o então Presidente do Irão, Mohammad Mossadegh, foi ainda mais longe e convocou um plebiscito com o objetivo de dissolver o parlamento que tinha ameaçado fazer uma moção de censura. Apesar de Mossadegh acreditar que a sua popularidade lhe daria a vitória, este plebiscito teve um nível de corrupção bastante alto

¹⁰ Os dados desse plebiscito podem ser consultados em: <https://c2d.ch/referendum/VN/5bbbe2bd92a21351232dee1d>

(nomeadamente, com urnas distintas para votos de aprovação e votos de rejeição), o que resultou numa contagem final de votação a favor da dissolução do Parlamento de 99,99%¹¹. Mossadegh demonstra, assim, a tendência dos líderes autocráticos (já vista no referendo convocado por Hitler em 1938) de não colocar nas mãos da população qualquer decisão, ou seja, de não ter um verdadeiro processo democrático.

David Altman (2011) recorda que, em todos os plebiscitos que aconteceram no mundo em regimes não democráticos até 2011 (254), só três líderes admitiram a derrota do regime (Uruguai em 1980, Chile em 1988 e Zimbábue em 2000). Estes três casos tiveram algo em comum: aproximaram-se mais de um verdadeiro processo democrático por excesso de confiança dos líderes quanto à sua popularidade, do que resultou um período de instabilidade política (Altman, 2011, p.97-108). Caso parecido foi aquele que aconteceu na URSS. Um mau cálculo político por parte de Gorbachev conduziu à realização de um referendo em 1991 com o objetivo de legitimar a união dos estados soberanos soviéticos. No entanto, o descontentamento das antigas regiões soviéticas deu origem a um conjunto de contra-referendos que resultou na cisão da União (Walker, 2003). Daqui podemos concluir que a razão pela qual existe manipulação formal do processo referendário, mesmo em regimes autocráticos com percepção de que a popularidade é muito elevada, é para não haver surpresas quanto ao resultado, que podem ter consequências nocivas para o *status quo*.

Uma última questão que necessita de resposta é a seguinte: porquê mimetizar o processo democrático referendário e não o de uma eleição representativa, como é mais comum na maioria dos Estados Democráticos? O’Leary e a sua equipa propõem uma resposta: “o referendo proporciona a ‘prova’ de unidade e gera apoio e lealdade a um líder ou regime que as eleições legislativas não conseguem proporcionar” (O’Leary et al, 2018, p.2). De facto, o processo referendário, mais do que o processo eleitoral, elimina a competição política da oposição com mais eficácia (O’Leary et al, 2018, p.3). Assim, torna-se mais fácil e proveitoso encenar um processo democrático que não propõe adversários, o que, por um lado, mostra unidade total e, por outro, não encoraja uma eventual oposição a organizar-se – tornando todos os votos em legitimação do poder preexistente (Patzelt, 2012, p.141/142; Ó’Beacháin, 2012, p.218). Esta é, aliás, a razão pela qual não existem MDDs *bottom-up* em regimes não democráticos: é impossível existir recolha de assinaturas para uma causa comum contra o *status quo* se a ação coletiva dissidente é proibida (Altman, 2011, p.88). Para além disso, como não existe essa competição, torna-se mais fácil eliminar os adversários políticos: como não se apresentam como adversários

¹¹ Dados desse referendo podem ser consultados em: <https://c2d.ch/referendum/IR/5bbbe2bb92a21351232ded55>

públicos (como seriam numa eleição), é mais fácil intimidar ou eliminar sem que exista o perigo de se tornarem mártires (O’Leary, 2018, p.6). Rematando, e como afirma Qvortrup (2018c, p.270), "a existência de plebiscitos é um sinal de que a oposição é inútil".

Assim, o modelo referendário em regimes autocráticos e/ou totalitários prima pela corrupção, recorrendo a táticas que variam da simples adulteração dos resultados até a uma máquina de doutrinação sem rival, com objetivos principais de demonstrar o poder e a legitimidade do regime com menor perigo de originar oposição. O’Leary e a sua equipa (2018, p.2) afirmam mesmo que o que distingue estes dos MDDs de regimes democráticos é que, num contexto autoritário, é invocada uma imagem de intimidação e controlo, enquanto que, num contexto democrático, é invocado o debate político livre. O problema desta definição é que não é assim tão linear pois os regimes democráticos, apesar de respeitarem o processo referendário (na maior parte das vezes), recorrem a outras táticas e razões (ou adaptações daquelas que motivam os autocratas) para organizar e manipular MDDs.

1.5 - Democracia Direta

1.5.1 - Potencial positivo

Antes de expor a manipulação do uso da democracia direta nos regimes democráticos, convém reforçar que esta introduz muitas variáveis que têm um grande potencial ao nível do melhoramento da qualidade democrática (principalmente os de tipo *bottom-up*). Referimo-nos a fatores como dinamizar a participação da população não só através de convocação pelas elites políticas, mas também por iniciativa própria, interferindo diretamente em assuntos considerados de interesse público, como acontece usualmente na Suíça¹² (Serdult, 2018). Por sua vez, essa expansão de oportunidades de participação política formal pode dar voz e controlo ao cidadão comum, possibilitando uma expressão clara de soberania popular que pode funcionar como “válvula de segurança intermitente contra o comportamento perverso e pouco responsivo das instituições representativas e dos políticos” (Altman, 2011, p.59).

Pode, também, dar aos cidadãos a capacidade de intervir diretamente nas *high politics*¹³ (Qvortrup, 2018b, p.40/41). No entanto, nestas matérias a sua utilização deve ser cuidadosa para não colocar em causa a estabilidade política do Estado. Esta é uma das

¹² Segundo a base de dados da c2d que é possível consultar em: <https://c2d.ch/country/CH>

¹³ Um exemplo desta interferência nas *high politics* foi o referendo de 2011 na Itália com uma aprovação superior a 90% que aboliu uma lei de 2008 que permitia aos detentores de altos cargos políticos de não se apresentarem perante um tribunal quando convocados para tal. Esta manifestação da população Italiana foi um sinal claro do descontentamento perante o então Primeiro-Ministro Silvio Berlusconi que alguns meses depois se demitiu. Os números deste referendo podem ser acedidos em: <https://c2d.ch/referendum/IT/5bbc013a92a21351232e54a7>

razões que faz com que o *recall* (modalidade de MDD que está relacionada com a destituição de um órgão representativo eleito) seja particularmente incomum.

Evidências mostram que maiores usos de mecanismos de democracia direta estão associados a maior igualdade (coeficientes de GINI mais baixos) (Qvortrup, 2018b, p.40). Como consequência da maior igualdade, a integração das minorias na tomada de decisão pode ser mais eficaz por poderem abordar temas que foram negligenciados ou conscientemente afastados pelos órgãos governativos (Setala, 1999, p.329; Papadopoulos, 2001, p.435-438)

Pode, igualmente, permitir a obtenção de legitimação quando o governo pretende alterar algum aspeto do programa político pelo qual foi eleito. Foi o que aconteceu, por exemplo, no referendo de 1942 no Canadá: o governo Liberal tinha sido eleito em 1940 com a garantia de que não introduziria o recrutamento militar obrigatório; mas, devido ao ataque a Pearl Harbor e por pressão dos altos representantes militares para alterar aquela promessa, submeteu a questão a referendo para não trair os seus eleitores¹⁴. Da mesma forma, pode permitir aos cidadãos questionar uma coligação pós-eleitoral cujo programa é diferente daquele em que votaram (Cheneval e El-Wakil, 2018, p.297)

Por outro lado, pode permitir dinamizar uma ampla discussão pública sobre certo assunto, aumentando, num segundo referendo sobre o mesmo tema, a hipótese de vitória. Foi o que aconteceu em Portugal em relação à legalização da interrupção voluntária da gravidez: a derrota de 1998 transformou-se em vitória em 2007 (embora a mudança de linguagem e dos argumentos de um referendo para o outro também tenham sido decisivos) (Cheneval e El-Wakil, 2018).

Pode desencadear a perceção nos órgãos governativos de uma ameaça credível sendo que, quando estes sentem um possível desencadeamento de um MDD *bottom-up* e percecionam esse como perigoso para o *status quo*, tendem a ficar em *check* e começam a agir de forma a evitar que o mesmo se realize tentando arranjar consensos com os outros partidos políticos ou com as comissões de cidadãos que pretendem lançar o referendo (Papadopoulos, 2001, p.429; Altman, 2011, p.49; Altman, 2016). Ou seja, a possibilidade de se convocar um MDD aumenta a ponderação por parte dos órgãos governativos. Por essa razão é que, por exemplo, na Suíça, existe muita negociação antes de um projeto ser submetido a Parlamento com partidos que têm a capacidade de desencadear o processo referendário (Serdult, 2018).

¹⁴Dados desse referendo podem ser consultados em: <https://c2d.ch/referendum/CA/5bbbe2aa92a21351232de8a7>

Estes são alguns dos fatores que mostram como a democracia direta pode ser um aliado benfeitor para a sociedade. No entanto, estes fatores positivos são muitas vezes contrariados por outros que estão relacionados com efeitos colaterais das provisões legais dos MDDs e com a razão e/ou motivação pela qual os órgãos governativos ou os grupos de interesse os convocam (e que não costumam coincidir com as razões invocadas) (Bjorklund, 1982).

1.5.2 - Potencial negativo

A tipologia de MDDs de Smith (1976) classifica-os consoante o seu controlo (a capacidade dos órgãos governativos controlarem muito ou pouco o processo referendário) e a sua hegemonia (se o referendo tem resultados favoráveis ao *status quo* ou não). Aplicando essa tipologia, podemos afirmar que os MDDs controlados e pró-hegemónicos são muito comuns em regimes democráticos, apesar da maioria dos MDDs no pós II Guerra Mundial não terem o controlo dos órgãos governativos durante o processo referendário (Qvortrup, 2000). Assim, o calculismo político torna-se o principal inimigo do processo referendário dando-lhe traços de plebiscito. Este calculismo pode assumir várias facetas e ser condicionado por vários aspetos.

1.5.2.1 - Interesse dos órgãos governativos

Um dos grandes problemas do uso de MDDs em regimes democráticos é que os órgãos governativos só os costumam convocar quando lhes é benéfico. Como Qvortrup afirma, uma forma de analisar o uso de referendos é recorrer ao modelo da escolha racional (Qvortrup, 2018b). No contexto deste modelo podemos imaginar que "se o 'preço' da democracia representativa aumentar, um ator político pode ter um incentivo para mudar para um 'bem' político mais barato, como o referendo" (Qvortrup, 2018b, p.31). Normalmente, essa mudança significa que existe uma expectativa de vitória que dá legitimidade à decisão ou àquele que iniciou o processo referendário (é visto como um voto de confiança), uma tentativa de não perder eleitores ou como forma de resolver problemas partidários.

Assim, para além do uso típico de uma maioria institucional que procura legitimidade, os MDDs podem ser uma arma da minoria institucional que convoca o referendo (quer partidária, quer dentro do partido, quer uninominal), pois sabe que não terá hipótese de vencer caso a decisão seja tomada pelo processo legislativo normal (Bjorklund, 1982; Morel, 2004, p.1048). Fazendo um paralelismo com as autocracias, esta razão equivale à forma democrática de ignorar as instituições intermédias. O exemplo mais ilustre deste tipo de convocação é o do Presidente francês Charles De Gaulle, que ficou também conhecido por incentivar o voto de aprovação com base em efeitos de

segunda ordem (Ehrmann, 1963). Os efeitos de segunda ordem são aspetos que não estão relacionados com aquilo que está a ser decidido, mas que têm influência na decisão. No caso de De Gaulle, era a ideia de que um voto de aprovação pro *status quo* era um voto de confiança em si. Esta forma de fazer campanha virar-se-ia contra De Gaulle que, devido a uma votação desfavorável no referendo de 1969 relativo à reforma do Senado e a regionalização, se viu forçado a demitir-se (Ehrmann, 1963).

Os MDDs *top-down* podem também ser utilizados quando existe uma clivagem intrapartidária ou dentro de uma coligação partidária em relação a um assunto, podendo gerar danos irreparáveis (ou mesmo uma cisão). Nestes casos, a convocação do referendo serve de mediador de conflito (Bjorklund, 1982). Exemplos de convocação do referendo como mediador de conflito intrapartidário são aqueles que aconteceram no processo de integração europeia, como o de 1972 na Noruega em que o partido do governo (*Labour*) convoca o referendo por saber que, caso não o fizesse, poderia perder uma parte significativa dos seus membros para um partido com convicções muito próximas do seu mas claramente opostos da integração (Bjorklund, 1982, p.249; Setala, 1999). Um exemplo de convocação do referendo como mediador de conflito dentro de uma coligação é o que aconteceu na Suécia em 1955 relativamente ao lado do carro em que se deveria conduzir. Dissidências dentro da coligação entre os sociais-democratas e o Partido dos Agricultores (*Farmer's Party*) foram um fator decisivo para a realização do referendo (Bjorklund, 1982, p.254).

Os MDDs *top-down* podem ainda ser uma jogada para remover um assunto da agenda política, ou por ser algo que a oposição usa recorrentemente para gerar insatisfação ou por ser um assunto que pode comprometer o partido em eleições próximas (Bjorklund, 1982; Morel, 2004, p.1046). A ideia por detrás desta jogada é que a vitória do referendo é expectável e, como tal, a legitimidade que advém dela permitirá tirar o assunto da agenda política de vez.

1.5.2.2 - Interesse dos grupos de interesse

Os MDDs *bottom-up* podem ser igualmente instrumentalizados para interesses particulares. Assim, podem ser uma arma de minoria popular em jurisdições onde o número de assinaturas para convocar um MDD *bottom-up* são muito reduzidas. Como foi referido na secção anterior, a possibilidade de desencadeamento de MDDs pode tornar os órgãos governativos mais recetivos a perspectivas divergentes, racionalizando a discussão e dando origem à melhor escolha para todos. No entanto, numa aceção mais negativa, este mecanismo pode ser instrumentalizado pelos grupos de interesse da sociedade civil como arma de chantagem política com o objetivo de interferir no processo de decisão legislativo

(Papadopoulos, 2001, p.428-430). Aliás, uma das principais críticas apontadas aos MDDs *bottom-up* é o facto de não serem usualmente iniciados por cidadãos comuns, pois os recursos necessários para mobilizar os cidadãos e persuadi-los a assinar uma iniciativa são muito elevados, sendo por isso instrumentos nas mãos dos grupos poderosos e/ou ativistas com interesses particulares (Cheneval e El-Wakil, 2018; Parkinson, 2020, p.5/6)¹⁵.

Esta questão, para além de significar a captura do processo legislativo por parte de grupos de interesse, também pode gerar a sobrecarga (*overload*) do sistema político. Papadopoulos (2001, 424-428) afirma que esta questão do excesso de *inputs* e da possibilidade de controlar os *outputs* que alguns MDDs têm pode significar, na ótica das elites, um fator de instabilidade política (na medida em que acrescenta uma variável com um alto grau de incerteza). Assim, a estratégia utilizada na Suíça e em Itália, de aumentar o número de assinaturas necessárias para convocar MDDs *bottom-up*, para além de estar relacionada com o aumento populacional, tem também como objetivo impedir um excessivo número de referendos.

Para além do número de assinaturas, também as quotas são um mecanismo empreendido para garantir que um grupo minoritário não capture o processo legislativo; no entanto, estas acabam por apresentar um outro problema.

1.5.2.3 – Quotas

Luís Aguiar-Conraria e a sua equipa (2015) demonstraram que a participação daqueles que se opõem à mudança do *status quo* diminui quando existe algum tipo de quotas. Mas este efeito desmobilizador não afeta os que querem mudança, apontando, por vezes, para um ligeiro aumento. Foi ainda verificado que as quotas de participação (aquelas que estipulam um limite mínimo de afluência a partir do qual o referendo se torna vinculativo) potenciam mais a abstinência do que as de aprovação (aquelas que estipulam um limite mínimo de aprovação a partir do qual esta se torna vinculativa) (Aguiar-Conraria *et al*, 2015).

A abstinência verificada nos referendos onde imperam quotas de participação muito altas deve-se, sobretudo, à campanha pela abstenção que aqueles que estão a favor da manutenção do *status quo* fazem por saberem que nenhuma decisão é vinculativa se a participação não for superior ao número indicado¹⁶ (IDEA, 2017, p.18). Esta tática da

¹⁵ Cheneval e El-Wakil (2018) afirmam que o facto dos MDDs *bottom-up* serem instrumentos de grupos de interesse não é um problema pois o voto final é sempre dos cidadãos pelo que os grupos de interesse nunca levarão nada a referendo que não sintam que tem hipóteses de ganhar

¹⁶ Isto foi o que aconteceu em 2004 quando do referendo em Itália relativo à procriação medicamente assistida onde apesar do 'Sim' ter ganho com distinção (80%), a campanha a favor da abstenção por parte dos

campanha abstencionista potenciada pelas quotas é nociva para a democracia pois expõe o ‘*no-show paradox*’, segundo o qual a própria existência da cláusula participativa promove a abstenção (Altman, 2011).

Por causa deste efeito, aqueles que apoiam a mudança do *status quo* veem-se obrigados a romper com o seu segredo de voto pois é a única forma de mobilizar pessoas para superar as quotas e as campanhas de abstenção (Aguiar-Conraria *et al*, 2015). No limite, esta diminuição de afluência, que, de forma desintencional, é promovida pelas quotas, pode afetar consideravelmente a percepção da legitimidade dos resultados (Aguiar-Conraria *et al*, 2015, p.22). Gera-se, assim, um círculo vicioso: os MDDs apresentam-se como ótimos integradores de minorias; no entanto, os grupos de interesse podem capturar o processo legislativo; estipulam-se, então, quotas que eliminam o perigo dessa captura; mas as quotas levam ao alienamento das minorias; e assim sucessivamente. Uma proposta para quebrar este ciclo, e que será explorada no terceiro capítulo do nosso texto, diz respeito à supressão da natureza vinculativa dos MDDs (Chambers, 2018).

1.5.2.4 - *Tirania da maioria*

Não é só este ciclo que coloca em causa a proteção das minorias no quadro da Democracia Direta. Na verdade, o principal perigo para estas é a típica crítica endereçada a qualquer modelo democrático agregativo inserido no paradigma da Democracia Liberal: a tirania da maioria. Segundo esta crítica, os MDDs são jogos de soma-nula onde a posição que acumula mais votos vence tudo e a que acumula menos perde tudo, não havendo, assim, lugar a compensações ou concessões (Altman, 2011).

Todavia, só isto não faz a decisão da maioria algo negativo. Como elabora Richard Bellamy (2018), um sistema e processo democrático são legítimos quando existe “não-dominância” (*non-domination*); ou seja, quando este “trata todos os cidadãos igualmente como fontes autónomas de ideias, permite deliberação justa e livre e envolve *decision-making* coletivo que é imparcial no que respeita tanto às perspetivas que as pessoas têm assim como de quem as tem” (Bellamy, 2018, p.314). O compromisso e a regra da maioria têm espaço na medida em que o primeiro legitima e torna possível o segundo (Bellamy, 2018, p.316).

Assim, o compromisso que implica as decisões por *trade-offs* com grupo minoritários de forma a assegurar igual respeito e preocupação pelas visões desses, pode ser comprometido pela utilização de MDDs. Esta possibilidade existe na medida em que, se retira um tema de um conjunto de compromissos conseguidos previamente que

conservadores e da Igreja foi suficiente para invalidar o referendo dado que a afluência não superou os 50% (Altman, 2011, p.21 a 24)

pretendiam, através de cedências de todas as partes, chegar à melhor solução colectiva. O MDD colocará esse tema a escrutínio com vista a potenciar os interesses de determinado grupo (quer seja minoritário ou não) fazendo com que exista efeitos negativos nos compromissos razoáveis a que se tinham chegado antes, podendo dessa forma colocar em desvantagem outros grupos minoritários (Bellamy, 2018, p.316-318). Colocando a crítica de Bellamy no contexto da teoria dos jogos, o que o autor afirma é que os MDDs podem ser catalisadores na mudança de uma relação em que todas as partes ganham de forma não ideal para uma em que uma parte ganha de forma ideal e a(s) outra(s) não ganha(m) nada.

Este efeito do referendo é particularmente sentido em sociedades pluralistas em que os MDDs, por não conseguirem captar a complexidade da sociedade e que transcende o reconhecimento de cada cidadão enquanto parte da comunidade deliberativa, têm carácter de dominação. Entre os grupos que tendem a ser mais prejudicados destacam-se os grupos marginalizados. Estes são grupos compostos por “aqueles que são percecionados como ‘*aliens*’ e não estão bem integrados na sociedade” (Moeckli, 2018, p.339). Os grupos marginalizados não têm características lineares, para além da fraca integração social, variando consoante o contexto. A título de exemplo, enquanto os homossexuais podem não ser um grupo marginalizado na Irlanda (que aprovou o casamento homossexual em referendo¹⁷), podem ser na Croácia (que rejeitou o casamento homossexual em referendo¹⁸).

1.5.2.5 – Conservadorismo

Os MDDs podem também ser percecionados como um mecanismo conservador. Após um hiato no final do século XIX, quando são pouco utilizados na Europa, a ala Conservadora e alguns liberais do Parlamento Britânico começam a elogiar os MDDs, o que desperta desconfiança aos socialistas do *Labour* e da *Fabian Society* (Qvortrup, 2018a, p.6-8). Esta tendência continuou, como vimos, ao longo do século XX em países como a Noruega que replicou o caso Britânico e com os países Comunistas que reforçaram o ceticismo de esquerda (Bjorklund, 1982; Walker, 2003). Bjorklund afirma mesmo que os MDDs são uma “garantia dos conservadores” (Bjorklund, 1982, p.239). Este dado não é necessariamente um aspeto negativo pois pode ser considerado uma particularidade histórica. No entanto como nota Eric Bulmer no manual do IDEA (2017), alguma literatura considera que os MDDs favorecem políticas conservadoras a políticas progressistas. Um exemplo concreto deste fenómeno pode ser observado na Austrália.

¹⁷ Dados desse referendo podem ser consultados em: <https://c2d.ch/referendum/IE/5bbc03f592a21351232e58ef>

¹⁸ Dados desse referendo podem ser consultados em: <https://c2d.ch/referendum/HR/5bbc030992a21351232e5775>

Devido ao processo referendário exigir uma “dupla maioria” (maioria dos votos individuais e maioria dos Estados) para tornar o referendo vinculativo, torna-se muito complicado políticas que pretendam alterar o *status quo* serem aprovadas por este meio (Bennet, 2003). Dos 44 referendos constitucionais que se realizaram entre 1906 e 1999 na Austrália, apenas 8 foram bem-sucedidos (Bennet, 2003). Desses 8, apenas 1 foi submetido por um partido progressista apesar deste partido ser o que submeteu mais referendos nesse espaço de tempo (25) (Bennet, 2003).

1.5.2.6 – Populismo

Mais recentemente, com o aumento da volatilidade do sistema partidário após o aparecimento de partidos populistas, os MDDs *bottom-up* têm sido o principal catalisador de uma ação política distorcida dado que estes novos partidos tendem a usá-los para instigar sentimentos populistas nas populações em alturas de insatisfação com os órgãos políticos. Muitas vezes, o objetivo não é ganhar a votação (dada a pouca afluência), mas para mostrar-se à sociedade e angariar apoiantes neste processo (Qvortrup, 2018c, p.269). Da mesma forma, estes líderes populistas gostam de MDDs *top-down* pois são ferramentas que "mobilizam, são 'realmente' democráticas e legitimam" (Altman, 2011, p.137). Esta instrumentalização é particularmente perigosa pois ao mobilizar grupos grandes da população para medidas mais extremistas tendem, mais uma vez, a ser ameaçadores para as minorias (Walker, 2003, p.124). O uso dos MDDs por parte de partidos populistas reflete um conjunto de aspetos identificados nos plebiscitos autocráticos, representando, provavelmente, a fonte de maior preocupação quando o tema é instrumentalização de MDDs em regimes democráticos.

1.5.2.7 – Campanha

Por fim, é necessário fazer uma referência às campanhas. A campanha para um referendo pode desencorajar a deliberação (Qvortrup, 2018b, p.38). Para corroborar isso, constata-se que, quando há equilíbrio entre o ‘Sim’ e o ‘Não’, as campanhas para os referendos tendem a potenciar a persuasão. Esta é uma característica que não é vista como algo relevante por alguns autores, no entanto, as consequências podem ser negativas (Papadopoulos, 2001, p.424). Isto porque agentes políticos importantes têm recursos para difundir com maior eficácia a sua posição, diminuindo a qualidade da deliberação. O impacto de atores com recursos é ainda maior quando os riscos políticos são maiores pois "a procura de votos abafa a voz" (LeDuc, 2015, p.144). Lawrence LeDuc (2002) conclui mesmo que o impacto que a campanha tem nas opiniões dos cidadãos segue essencialmente três tendências: *opinion formation*, *opinion reversal* e *uphill struggle*.

Nos casos de *opinion formation*, a campanha tem um grande impacto na formação da opinião dos eleitores por o tema a ser decidido não ter sido alvo de discussão previamente, sendo que este tipo de formação de opinião é particularmente suscetível a uma campanha propagandista por não se basear em convicções ou atitudes nucleares dos cidadãos (LeDuc, 2002, p.727/728). Nestes casos, a previsibilidade dos resultados na pós-campanha ou é muito fraca/inexistente ou é alta caso tenha existido uma interferência mediática particularmente robusta para uma determinada posição.

Nos casos de *opinion reversal*, um tema que é conhecido toma uma nova direção no decurso da campanha, existindo uma mudança de opinião agregada (LeDuc, 2002, p.728). Essa nova direção pode dever-se a uma alteração do foco do tema por parte de grupos opositores¹⁹ (LeDuc, 2002, p.728). Nestes casos a previsibilidade dos resultados na pós-campanha é fraca/inexistente.

Nos casos de *uphill struggle* o tema é conhecido e/ou os eleitores formulam rapidamente a sua opinião recorrendo às suas convicções, ideologias e/ou apologias partidárias (LeDuc, 2002, p.728). Sabendo que têm o apoio dos seus eleitores habituais, os partidos direcionam as suas campanhas para os eleitores indecisos com argumentos que acreditam que à partida os irão persuadir (LeDuc, 2002, p.728/729). Nestes casos, a previsibilidade dos resultados eleitorais é muito elevada e um eventual investimento por parte de grupos de interesse que defendem a posição oposta e, cuja derrota é provável, será direcionada a aumentar a influência de efeitos de segunda ordem. A ideia por detrás desta jogada é retirar o foco da discussão do tema, pois esse já está decidido, e colocá-lo nos grupos de modo a descredibilizá-los.

Independentemente da tendência que se verificar nas campanhas, tende-se a usar táticas que descredibilizam opiniões opostas (LeDuc, 2015, p.145). E apesar de "existir uma tendência para observar flutuações maiores em campanhas onde os partidos políticos não têm opiniões formadas sobre o assunto" (Qvortrup, 2018b, p.38), a verdade é que essa flutuação pode estar correlacionada com a intervenção dos já referidos grupos de interesse e indivíduos ricos que substituem os partidos políticos ao fazerem campanhas onde a despesa é muito elevada (Qvortrup, 2018b, p.38/39). Assim, as campanhas não cumprem o requisito de informar as pessoas com toda a informação disponível, mas sim expor apenas os trechos que assegurarão mais votos.

¹⁹ Isto aconteceu, por exemplo, no referendo de 1980 relativo à soberania do Québec onde os opositores (apologistas da união com o Canadá) conseguiram com sucesso tirar o foco durante a campanha da promoção da soberania avançada pelos independentistas para uma visão de 'federalismo renovado' que no fim de contas conseguiu ganhar contra as predisposições que existiam para a sua derrota (LeDuc, 2002).

1. 5.3 – Denominador comum

Todos estes fatores, que são produto do calculismo político dos órgãos governativos e dos grupos de interesse, justificam uma visão negativa dos MDDs. E muitos deles são observáveis em referendos que têm acontecido recentemente. Por exemplo, Claus Offe (2017) afirma que o *Brexit* é um caso de uso plebiscitário do referendo em regime democrático. Fatores como o crescimento do UKIP nas eleições europeias de 2014, o comprometimento de David Cameron em realizar o referendo caso fosse reeleito em 2015 (instrumentalizando o referendo para interesse eleitoral e vinculando-se a algo por si indesejado), a falta de organização dos *tories* e do *labour* para definirem uma posição clara e unida dentro dos respetivos partidos (contrariamente ao UKIP que era claramente a favor da saída), o desenvolvimento caótico da campanha que não potenciou a circulação de informação ponderada sobre o assunto, a inexistência de espaço para deliberação sobre o tema que potenciou o recurso à heurística e o papel relevante da abstenção – são fatores decisivos para explicar a forma como este referendo se aproveitou mais da emoção e menos da racionalidade e deliberação dos cidadãos para legitimar escolhas de grupos populistas (Offe, 2017, p. 17-19). Para além disso, pode-se especular que fatores como votar com base em razões de segunda ordem podem ter afetado os apologistas do *Remain* na medida em que o voto a favor no *Brexit* poderia representar mais um descontentamento para com o Governo e não tanto uma vontade de abandonar a União Europeia (Offe, 2017, p.20).

Offe (2017, p.20/21) considera que medidas de segurança como a atribuição de uma quota de participação, a necessidade de uma supermaioria, restrições regionais (como o referendo ter efeito não consoante o voto geral mas consoante o país constituinte do Reino Unido onde se realizou) ou a realização de votos-teste (baseados nos microcosmos deliberativos) poderiam ter influenciado a decisão de forma benéfica e ter diminuído consideravelmente os tumultos que aconteceram posteriormente, pois a legitimidade seria muito mais consolidada. Offe (2017, p.22) remata afirmando que “a tentativa [de David Cameron] de lutar contra o populismo usando a sua arma plebiscitária não só falhou, mas também teve um impacto destrutivo no princípio dos órgãos governativos representativos”.

Nos regimes não-democráticos, o principal problema dos MDDs é, como vimos, constituírem, geralmente, uma impostura, dados os níveis de corrupção e o desinteresse público. Nos regimes democráticos o principal problema é a sua utilização meramente por utilidade política. No entanto, tratando-se de um processo democrático, a forma de manipulação é completamente diferente.

O denominador comum que todos os fatores negativos aqui enunciados têm é que se baseiam naquilo que as pessoas pensam/sentem, naquilo que acreditam que as pessoas pensam/sentem ou naquilo que querem que as pessoas pensem/sintam. Ou seja: um partido populista força a convocação de um MDD pois aproveita-se de um estado de insatisfação dos indivíduos que se caracteriza pela preponderância de fatores de ordem emocional a condicionar a interpretação do que os rodeia (aquilo que as pessoas sentem). Já a convocação de um referendo com perspectiva de vitória por parte dos órgãos governativos tem como base a crença de que as pessoas apoiam ou a medida ou o governo (aquilo que acreditam que as pessoas pensam). Uma campanha persuasiva bombardeia o eleitor a apoiar uma posição e desacreditar a outra (aquilo que querem que as pessoas pensem).

Tudo isto é uma questão de percepção política do indivíduo. Assim, para melhorar a qualidade do processo referendário, tornando-o menos suscetível de ser instrumentalizado por grupos de interesse ou órgãos governativos, tem de haver um esforço para expandir a percepção política dos indivíduos através de maior e melhor informação, dado que quanto mais expansiva for, melhor se torna a forma dos indivíduos interpretarem os estímulos políticos, o que, por sua vez, conduz a uma sociedade civil mais atenta. Antes de explorarmos as propostas que pretendem auxiliar o processo referendário neste sentido, analisaremos primeiro o conceito de percepção política para percebermos exatamente o que é, como se constrói e como pode ser condicionado.

2 - Percepção política

2.1 – Introdução

Um entendimento do conceito de percepção política dar-nos-á uma sustentação de índole psicológica/sociológica da razão pela qual é muito importante a introdução de mecanismos que fomentem a troca de informação e aumentem a disposição dos cidadãos em submeterem as suas convicções a desafio e escrutínio constante como forma de minimizar os efeitos negativos dos processos referendários. Como escreveu Andrej Démuth:

Estudar percepções pode ser útil por, pelo menos, três razões: 1) permite-nos descobrir e perceber a natureza e limites do nosso conhecimento e, como tal, abordá-lo apropriadamente; 2) com base no nosso conhecimento de variáveis específicas e mecanismos de percepção, intervir e fazer correções em locais em que percetores específicos estão a falhar; 3) considerar possibilidades de melhorar formas existentes e alcances de percepção através da aplicação de formas de percepção que já existem, mas que estão presentes noutros locais, assim como através do desenvolvimento de elementos e mecanismos completamente novos de percepção (Démuth, 2013, p.77)

Nesta nota de Démuth, fica claro que instituições que procurem benefícios particulares numa determinada votação podem consegui-los ao condicionar determinados processos e variáveis de forma a adaptarem-se às limitações dos percetores dos cidadãos levando estes últimos a decidir contra o seu próprio interesse. Neste capítulo vamos expor como e por que razão esses condicionamentos acontecem, assim como expor as variáveis mais relevantes, para, dessa forma, propormos um paradigma com mecanismos que procuram dificultar a manipulação da percepção política por parte dos atores políticos.

A questão da percepção tem uma génese muito ligada à filosofia. Desde a Grécia Antiga, Demócrito teorizava que as estruturas atómicas seriam rececionadas pelos sentidos levando-nos a percecionarmos com base no estado dessas estruturas (Berryman, 2016). Descartes acreditava que os sentidos nos podiam trair e portanto dar-nos percepções erradas da realidade (Descartes, 1641, p.1-4) e Hume considerava os sentidos, a experiência proporcionada por estes e a capacidade de pensar em abstrato os responsáveis pelas impressões e ideias (os dois principais tipos de percepções) (Morris e Brown, 2019). Todos eles se interessam por este conceito para discutir o que é a realidade e se o indivíduo a experiencia diretamente ou se tem apenas acesso a uma imagem fraca desta. No entanto, para um entendimento mais profundo deste conceito, podemos recorrer a outras áreas de estudo, como a psicologia, a biologia (nomeadamente, a neurologia) e a sociologia. A definição e o desenvolvimento que será feito neste capítulo relativo ao

conceito de percepção cairá no domínio da interação destas três áreas de estudo com a interpretação de fenómenos políticos. Posto isto, o que é uma percepção?

2.2 - O que é uma percepção?

Se consultarmos o dicionário virtual *Priberam*, as entradas que temos para a palavra percepção são: 1. Ato ou efeito de perceber; 2. Receção; 3. Cobrança²⁰. Considerando que esta é a definição mais básica, podemos evidenciar duas características que são fundamentais para o seu entendimento mais profundo: primeiro, está relacionado com a capacidade de o indivíduo entender o que o rodeia; segundo, diz respeito a processos de estimulação. Estas características possibilitam entender os três componentes essenciais para que se forme uma percepção (Saks e Johns, 2011 em Sincero, 2013): o perceptor, que corresponde ao indivíduo que será estimulado; o objeto (o alvo), que vamos perceber; e a situação, que inclui fatores como o grau do estímulo e que condicionará a percepção que faremos do objeto.

Esta necessidade de perceber o que nos rodeia pode estar relacionada com uma questão de sobrevivência. A percepção como ferramenta de sobrevivência é a forma que a biologia evolutiva utiliza para explicar a sua origem. Charles Darwin acreditava que a capacidade de perceber surgiu por acidente através de mutações genéticas que foram perpetuadas pela seleção natural dos indivíduos que a tinham por ser útil (Démuth, 2013, p.67). No entanto, nem todas as formas de perceber foram úteis para a manutenção da espécie humana, por isso, aquelas que não eram necessárias foram sendo eliminadas pelo mesmo processo. Isto explica, por exemplo, por que razão o ser-humano não consegue sentir, e como tal perceber, radioatividade. Este instrumento pode ser assim considerado a forma mais primitiva de representação mental do ser humano que marca uma das primeiras diferenciações que tornou a nossa espécie tão evolutivamente distinta de todas as outras (Burge, 2010, p.2).

Numa aceção do conceito que orbita o domínio da psicologia, a percepção diz respeito a um processo de “seleção e receção de *inputs* e transmissões desses *inputs* para vários centros de percepção no cérebro” (Bennett, 1981, p.83). Na maior parte das vezes tratados em determinadas zonas do encéfalo de forma a serem transformados em códigos reconhecidos que dão origem a operações simbólicas. Assim, as percepções dizem principalmente respeito à seleção e transmissão de informação (Bennett, 1981). Com grande frequência, existe uma tendência para confundir percepção com sensação e cognição, sendo que esses são três domínios complementares mas diferentes entre si.

²⁰ "percepção", in Dicionário Priberam da Língua Portuguesa [em linha], 2008-2020, <https://dicionario.priberam.org/percep%C3%A7%C3%A3o> [consultado em 17-05-2020].

Por serem complementares, a diferença entre sensação e percepção está na forma como se relacionam com a informação. Enquanto uma sensação está relacionada com a resposta dos recetores e órgãos sensoriais ao estímulo do ambiente, a percepção é um processo que envolve o reconhecimento e interpretação da informação sensorial (ou *input* sensorial) (Rookes & Willson, 2005, p.1). A sensação é o estímulo básico enquanto a percepção é a forma como damos sentido ao mundo através dos *inputs* sensoriais.

No que diz respeito à diferença entre percepção e cognição, a primeira é responsável pela transmissão e seleção da informação, a segunda processa essa informação e trata-a de forma a tornar útil a informação percebida. Em estudos anteriores, onde a análise focava características que pudessem ser determinantes para o condicionamento de percepções, foi observado que enquanto as percepções individuais se alteravam, o aparelho cognitivo demonstrava nenhum ou pouco desenvolvimento – o que revela autonomia dos dois processos (Démuth, 2013, p.65). O papel das sensações também possibilita indicar diferenças. Lance Bennett afirma que “experiências que são melhor descritas como sensações puras ou sentimentos puros parecem depender quase exclusivamente da percepção” (Bennett, 1981, p.84). Assim, é possível, por exemplo, interagir com um objeto e sentir a dor que esse objeto pode transmitir sem conscientemente categorizar essa sensação ou saber que objeto desponta essa sensação (percebemos sem a intervenção da cognição).

A regra, no entanto, é a de que a cognição e a percepção funcionam de forma complementar. A cognição pode, por exemplo, auxiliar instrumentos e processos biológicos de forma a dar-nos uma percepção que, de outra forma, não conseguiríamos ter (Bennett, 1981). Por exemplo, é possível termos a percepção de profundidade e distância quando fechamos um olho ou quando olhamos para uma fotografia (isto acontece devido à monitorização cognitiva na interpretação da imagem). Esta forma de complementação entre “*input* neural direto e sugestões cognitivas indiretas operam em todas as formas de percepção” (Bennett, 1981, p.85). A percepção é também um dos componentes que condiciona e é condicionada pelos estados internos do indivíduo, como, por exemplo, as emoções (Bennet, 1981). Aspectos como a cultura, a aprendizagem ou o desenvolvimento cognitivo são também variáveis que influenciam a percepção de um determinado indivíduo em relação a um objeto social e que são extremamente relevantes no entendimento de comportamentos políticos que exploraremos mais à frente.

A relação da percepção com a ciência política é feita por intermédio da psicologia política, área na qual este conceito tem grande influência em diversos estudos de avaliação de candidatos ou de tendências de voto (Sherrod, 1971). É preciso ter em conta que a transposição deste conceito do domínio da psicologia para o domínio da análise política

acarreta uma dificuldade: enquanto na área da psicologia, a percepção não gera equívoco a nível conceptual, já na área do comportamento político esta é fonte de confusão pois as operações complexas de processamento de informação são muito mais recorrentes na investigação feita nesta última área por comparação com a primeira. Para além disso, na análise política é muito mais complicado isolar variáveis que afetam o comportamento (Bennett, 1981). Assim, para entender a pertinência do estudo da percepção no campo da ciência política e, principalmente, para perceber por que razão o reconhecimento e condicionamento desta é essencial para qualquer órgão que pretende manipular um MDD a seu favor, é preciso uma clarificação deste conceito em várias vertentes. Começemos por expor a importância do papel do processamento da informação na formação de percepções.

2.3 - Processamento de informação

No âmbito dos estudos da percepção tornou-se consensual afirmar que formas diferentes de processar a informação dão origem a diferentes formas de perceber o mundo, e diferentes formas de condicioná-la por parte de agentes externos têm exatamente o mesmo resultado. No entanto, o modo como se faz esse processamento não é unânime dentro da literatura especializada. Assim, para se ter um entendimento global do conceito é preciso ter em conta as duas principais abordagens à forma de processar informação (que, apesar de terem sido desenvolvidas na área da percepção visual, podem ser generalizadas para os outros domínios).

Uma é o processamento *top-down* e diz respeito ao desenvolvimento de padrões de reconhecimento através do uso de informação contextual (Gregory, 1978). No processo *top-down*, o processamento dos estímulos sensoriais depende de conhecimento preexistente que os interpretará após o aparelho cognitivo os organizar e capturar. Isto significa que estes privilegiam a noção de percepção indireta à de percepção direta pois considera-se que a informação recolhida pelos órgãos sensoriais não é suficiente por si só para formar uma percepção. Assim, a formação de determinada percepção é o resultado da interpretação da informação que está a ser veiculada (estímulo) tendo em conta experiências passadas do indivíduo, pois a informação que chega ao cérebro não corresponde à totalidade da informação que foi inicialmente enviada (Gregory, 1978). Por isso é que quando conduzimos, por exemplo, numa rua que desconhecemos e avistamos um sinal hexagonal vermelho desgastado onde nos é apenas perceptível as letras 'T' e 'P' conseguimos perceber que estão em falta as letras 'S' e 'O' e, desta forma, deciframos o significado do sinal. Dentro das correntes que adotam a noção de processamento *top-down* e percepção indireta, aquela que destacamos é a construtivista.

A corrente construtivista postula que os *inputs* sensoriais são um estímulo físico que o cérebro, recorrendo a processos cognitivos complexos, tenta interpretar da forma mais pertinente possível. O cérebro procura determinadas hipóteses dentro do conhecimento preexistente de forma a escolher aquela que se adapta melhor aos *inputs* sensoriais, pelo que uma má interpretação cognitiva (uma seleção de uma hipótese pouco congruente com os *inputs*) pode conduzir a percepções incorretas. Assim, a qualidade das percepções está dependente não do *input* sensorial, como veremos que acontece no processamento *bottom-up*, mas da experiência do indivíduo, pois é a partir desta que ele acumula conhecimento para interpretar o que o rodeia. Um exemplo explicativo desta corrente pode ser aplicado às ilusões de ótica: o córtex tenta produzir hipóteses para coisas que não consegue interpretar através de conhecimento prévio, pelo que, recorrendo às representações mentais disponíveis, produz hipóteses aproximadas mas que resultam numa percepção incorreta (Démuth, 2013, p.31 a 35).

Segundo esta corrente, algo que se deve ainda considerar pertinente é que a nossa interpretação será sempre enviesada pela nossa motivação, emoção e expectativa. Esta premissa parte do conceito de *perceptual set* segundo o qual a forma particular de perceber de um indivíduo afetará a sua atenção fazendo com que “as predisposições do seu sistema perceptual destaquem alguns estímulos da informação veiculada pelos sentidos” (Rookes & Willson, 2005, p.26). É por essa razão que, com muita regularidade, só vemos aquilo que queremos ver ou não vemos aquilo que não queremos ver. É por essa razão também que temos a capacidade de ler textos onde algumas letras estão em falta: temos a expectativa de que, com base no contexto, a palavra é X.

A partir deste conceito também podemos perceber melhor por que razão as elites políticas se esforçam por atribuir determinadas simbologias a medidas ou posições que desejam ser aceites na sociedade civil. Mais à frente aprofundaremos esta questão quando explorarmos as variáveis que condicionam a percepção.

As principais críticas levantadas a esta corrente é que parece não conseguir explicar devidamente a universalidade de percepções comuns (ou seja, o facto de existirem percepções que são semelhantes à maioria das pessoas quando expostas aos mesmos *inputs* sensoriais, mesmo tendo em conta que não partilham conhecimento, nem emoções, expectativas e motivações). Também não parece explicar adequadamente como funciona o sistema de hipóteses, nem alguns fenómenos ilusórios (Démuth, 2013, p.36/37; Rookes & Willson, 2005, p.27). Por exemplo, na ilusão de Muller-Lyer são expostas duas linhas paralelas, uma tem nas pontas setas a apontar para dentro e a outra tem setas a apontar para fora: o indivíduo não consegue perceber que o tamanho das duas retas é igual

mesmo depois de as medir. Isto indica que a hipótese formulada pelo percetor não se modifica após a experiência.

Por outro lado, existe a abordagem do processamento *bottom-up*: a percepção começa num *input* sensorial (estímulo), cuja informação chega na totalidade e diretamente ao cérebro, não estando por isso dependente da interpretação com recurso a experiências passadas (Gibson, 1950a). Neste tipo de processamento, na medida em que o estímulo influencia diretamente a percepção, diz-se que é *data-driven* (guiado pela informação recolhida) ao contrário do *top-down* que é *conceptually-driven* (guiado por conceitos preexistentes). O processo *bottom-up* de processamento de informação começa nos níveis sensoriais mais baixos e chega gradualmente aos mais altos e complexos (dos locais do córtex mais distantes do aparelho cognitivo até às estruturas corticais superiores responsáveis pela forma de pensar mais abstrata (Démuth, 2013, p.23)).

Esta abordagem coloca o *input* sensorial como caixa de toque da formação de percepções, dado que é a partir desta que todos os conceitos abstratos ganham significado. Nós chegamos a esses conceitos pois existe primeiramente uma recolha de vários *inputs* simples que, quando processados posteriormente, ganham significado. Por exemplo, quando percecionamos uma árvore retiramos a informação mais básica de forma individual (as linhas horizontais, a textura, etc.) e só depois é que esses estímulos básicos são relacionados para nos dar a imagem complexa da árvore (Démuth, 2013, p.24). Assim, no processamento *bottom-up*, toda a informação essencial que precisamos para perceber um objeto (não só a sua estrutura e características morfológicas, mas também a utilidade/significado dos mesmos) pode ser conseguida através da informação que recolhemos do ambiente sem recorrer a processos cognitivos complexos (“percepção direta das suas qualidades percecionáveis” (Démuth, 2013, p. 27)).

Isto não significa que os teóricos que seguem a abordagem *bottom-up* não reconheçam qualquer importância à experiência e ao conhecimento. Todos os teóricos (mesmo os *bottom-up*) reconhecem que é preciso existir um processo de coincidência entre o *input* sensorial e representações mentais armazenadas para que uma identificação final exista (Rookes & Willson, 2005, p.14). A diferença é que os *top-down* acreditam que a experiência e conhecimento que temos armazenados serão essenciais no processo de coincidência para identificar o significado dos estímulos básicos que oferecem informação parcial; os *bottom-up* acreditam que toda a informação necessária para entender o significado desses estímulos é-nos dada pelos mesmos e, portanto, esses conseguem, por si só, dar a percepção correta para compreender o ambiente.

No caso da teoria da percepção direta de Gibson, enquadrada nesta abordagem, o significado dos estímulos é o resultado da combinação dos nossos estados físicos e psicológicos com as nossas matrizes óticas em constante mudança (Rookes & Willson, 2005, p.19). Esta premissa é denominada de *affordance* (disponibilidade) e é ela que justifica, por exemplo, que se tivermos sede sejamos capazes de identificar um copo atribuindo-lhe como significado um recipiente que permite beber; no entanto, se alguém nos der um ramo de flores, o significado desse copo mudará, representando desta vez um vaso. É de destacar que também os teóricos *bottom-up* como James Gibson, consideram que variáveis como a emoção e a expectativa desempenham um papel central na forma como o indivíduo processa a informação sensorial e a transforma em percepções.

Esta abordagem apresenta vários problemas: por um lado, não reconhece o papel de certas operações cognitivas complexas no processo de interpretação dos *inputs* sensoriais (como foi mais tarde provado em pesquisas ligadas ao *split brain*); por outro, não tem em consideração que a familiaridade dos objetos pode tornar o seu significado ou utilidade mais fácil de desvendar; por fim, não toma em consideração que a percepção direta dos objetos pode ter toda a informação necessária para que percebamos o seu significado, mas não nos dá as ferramentas para o entender, fazendo desta forma com que o conceito de *affordance* seja muito contestado (por isso é que muitas vezes temos de aprender com outros a utilizar determinado objeto) (Démuth, 2013, p.28-30).

Numa tentativa de realçar o papel das duas abordagens, o modelo de análise por síntese de Neisser postula que o processo de deteção sensorial é, em regra, *bottom-up*, pois a receção de *inputs* sensoriais é um processo de recolha de amostras preliminares que, caso não contenham informação considerada relevante, é inconscientemente tratada sem passar pelas funções cognitivas mais complexas (Démuth, 2013, p.42/43). Essa informação influencia o nosso comportamento, mas nós não nos apercebemos disso. Nesta categoria inclui-se, por exemplo, a percepção de um obstáculo do qual nos temos de desviar (nós desviamos-nos inconscientemente sem pensar ativamente nisso). No entanto, quando existe informação que chama a nossa atenção (quer seja por desígnio evolutivo ou intencional), então o processamento *top-down* entra em jogo. Essa informação será tratada através de esquemas de imagens/conceptuais que serão submetidos à experiência do indivíduo, dando origem a um modelo de percepção que corresponderá a uma representação mental do estímulo (Démuth, 2013, p.43). Essas representações mentais serão posteriormente submetidas a constantes avaliações para poderem sofrer modificações de forma a adaptarem-se melhor aos constantes *inputs* sensoriais, aperfeiçoando, desta forma, a nossa interpretação dos mesmos (Démuth, 2013, p.44).

Apesar de ter defeitos, esta teoria explica tanto a importância das mensagens subliminares no contexto de campanha eleitoral, como a razão pela qual os eleitores tendem a reparar e estar mais atentos aos atores políticos que são mais sensacionalistas.

Independentemente desta teoria unificadora, há algo que distingue as duas abordagens de processamento: enquanto na *top-down* as percepções são resultado de uma hipótese devido à perda de informação durante a transmissão até ao cérebro ou pela atribuição de significado aos estímulos com base no conhecimento apreendido previamente, na *bottom-up* as percepções são uma imagem direta e exata da realidade que não depende de conhecimento prévio (Gregory, 1978; Gibson, 1950a).

A importância de distinguir entre o processamento de informação *bottom-up* ou *top-down* deve-se ao facto de nos dar a entender que ambas as formas são importantes para formar a percepção, sendo que é comum na literatura reconhecer que as duas formas de processamento coexistem (Bennet, 1981; Démuth, 2003; Rookes & Willson, 2005). Por exemplo, se colocarmos a questão: “a percepção em relação a um assunto político é determinada pelo candidato ou pelo eleitor?”, podemos agora entender que ambas as formas de processamento desempenham um papel importante (*bottom-up*: o conteúdo do assunto, a ênfase do candidato; *top-down*: identificação partidária, identificação com o candidato). É preciso também ter em conta que, apesar de ambas as formas de processamento serem interdependentes, na maioria dos casos, uma das formas torna-se dominante – existindo muitas variáveis que definem qual delas é dominante em determinada situação (por exemplo: a qualidade da informação disponível, a familiaridade da situação, o estado emocional do indivíduo) (Bennett, 1981).

2.4 - Fragmentação da percepção política

A percepção política, como já foi dito, é muito complexa devido à dificuldade e impossibilidade de isolar variáveis. Como tal, para perceber o conceito de percepção política é necessário identificar a sua sobreposição e uso em diferentes áreas de estudo. Um aspeto base exposto em teorias como a psicofisiológica é que propriedades de estímulos semelhantes tendem a produzir respostas estáveis (Gibson, 1950c). Por sua vez, as percepções decorrentes nessas situações são relativamente estáveis. Em complementação desta premissa, teorias ligadas à qualidade adaptativa sugerem que "padrões de estímulos dominantes e os contextos nos quais esses são encontrados produzem uma resposta sensorial adaptada que, por sua vez, media a percepção do estímulo subsequente" (Bennett, 1981, p.108). Assim, quando o ambiente é controlado e constante, as percepções tendem a normalizar e, quando existe uma perturbação, existe uma tendência para uma adaptação gradual aos novos *inputs* ambientais.

Outras correntes estão diretamente relacionadas com a forma como a informação é processada sendo que teorias da aprendizagem e probabilísticas seguem uma lógica *top-down* partindo de representações mentais para dar sentido aos *inputs* sensoriais. Outro ramo teórico do domínio da percepção enaltece o papel das emoções e das cognições na forma como estas afetam a percepção de objetos sociais. Jerome Bruner e Cecile Goodman (1947) demonstraram que a percepção dos indivíduos em relação ao tamanho de um objeto social era afetada pelas suas motivações sociais. Nessa experiência, estes investigadores organizaram dois grupos de estudantes, de um estrato social mais pobre e outro de um estrato social mais rico, e fizeram com que ambos descrevessem a percepção que tinham do tamanho de moedas. A conclusão a que chegaram foi que “o grupo mais pobre exagerou consideravelmente no tamanho das moedas em relação ao grupo dos mais ricos” (Bruner & Goodman, 1947, p.39).

Da interseção entre as contribuições destas áreas resulta que nenhuma está absolutamente errada ou absolutamente certa, mas sim que cada uma funciona para explicar determinadas características, sendo que o contributo de cada teoria pode ser muito útil para criar uma teoria geral da percepção (Gibson, 1950b; Bennett, 1981). Lance Bennett afirma que a única forma de explicar percepções tão complexas como a percepção dos eleitores em relação aos candidatos é ter em conta as contribuições de todas as teorias supramencionadas (Bennett, 1981), e por isso é que o estudo de percepções políticas é tão complexo. Descobrir que tipo de variáveis condiciona a formação de uma percepção num determinado momento torna-se o grande desafio para os analistas e psicólogos políticos.

2.5 - Variáveis que afetam a percepção política

A razão pela qual indivíduos têm formas diferentes de perceber o mesmo estímulo é porque todos os indivíduos são diferentes. E isso não é um fenómeno essencialmente psicológico ou cultural, mas resulta da combinação daquilo que experienciamos com o domínio neurológico. Como Démuth explica (2013, p.57/58), as experiências sensoriais ativam as conexões sinápticas preexistentes originando novas conexões sinápticas que, por sua vez, formam (desenvolvem) o córtex cerebral. Assim, à medida que vamos envelhecendo, a nossa forma de perceber vai ser influenciada pelas nossas experiências anteriores. Não é mesmo descabido afirmar que, quanto mais velhos somos, mais diferenciada será a forma de perceber – não só pela perda natural de faculdades cognitivas, mas também porque a vivência individual diferencia cada vez mais cada indivíduo.

Esta maleabilidade cerebral é a razão pela qual até mesmo gémeos monozigóticos (que, portanto, têm o mesmo ADN) têm formas de perceber diferentes (Bouchard,

1990). Assim, a percepção é influenciada por diversas variáveis que condicionam o desenvolvimento de cada indivíduo. No entanto, dentro da especificidade de cada indivíduo é possível encontrar determinados aspetos que nos permitem perceber a razão pela qual certas percepções, e particularmente percepções políticas, são comuns a determinados grupos. É neste nível que fatores de ordem psicológica e cultural se juntam aos fatores biológicos para desempenhar uma função de diferenciação coletiva.

A experiência do indivíduo, apesar de diferenciá-lo relativamente aos outros, também o equipa com competências semelhantes através do papel da aprendizagem. Num estudo que pretendia testar a hipótese de que experiências específicas, adquiridas sob condições particulares, podem tornar o indivíduo mais suscetível em conflito de situações próximas daquelas, Hans Toch e Richard Schulte (1961) concluíram que estudantes do curso de polícia em níveis mais avançados tendem a focar situações violentas numa proporção muito superior a alunos do 1º ano do mesmo curso ou a estudantes de cursos diferentes. Isto acontece porque estes são instruídos para estarem atentos a comportamentos violentos com uma exposição constante a esses estímulos.

Assim, da mesma forma que os polícias têm um sistema perceptual mais sensível a um certo tipo de estímulo, cada indivíduo tem exatamente a mesma predisposição quanto a outros estímulos. Este é um aspeto que pode ser manipulado por grupos de interesse ou elites políticas de forma a gerar apoio para uma determinada causa. Se um grupo de interesse pretender recorrer a uma iniciativa de cidadãos para prosseguir interesses particulares, poderá adotar e adaptar um discurso que lhe permita chegar a um determinado grupo de pessoas que, por partilhar experiências passadas, tem um sistema perceptual semelhante. Isto poderá ser problemático pois o interesse comum e, em certo sentido, os interesses dessas pessoas não estão necessariamente representados por essa iniciativa, mas são percebidos dessa forma.

No domínio da biologia, várias variáveis tornam a nossa forma de perceber única. Para além de fatores fisiológicos, como a produção hormonal, o nível de açúcares no sangue ou o estado de saúde do indivíduo, terem um impacto no nosso temperamento que pode influenciar a forma como percebemos um determinado estímulo, também fatores externos de ordem natural como os níveis de pH do ambiente ou a temperatura condicionam de forma determinante a nossa percepção (Koukolík, 2003, p.146/147 *apud* Démuth, 2003, p.58). Estas variáveis podem ser compartimentadas em diferentes grupos, sendo possível perceber por que razão pessoas que partilham uma característica biológica tendem a reagir de forma homogênea a estímulos semelhantes. As diferenças entre sexos são um exemplo disso. Devido ao diferente desenvolvimento do cérebro masculino e feminino (muito por influência dos diferentes tipos de hormonas que estão

predominantemente presentes), os homens tendem a ter um processo de visão mais amplo e mais produtivo na presença de boa luz, enquanto as mulheres tendem a ter uma melhor adaptação ao escuro, a focar mais os detalhes e a fazer uma melhor avaliação das cores (Démuth, 2013, p.59), para além de terem maior sensibilidade olfativa que os homens (Herz, 2006). Estes aspetos biológicos, associados à aprendizagem diferenciada, leva a que, como vimos, os homens alemães tendessem a votar favoravelmente no partido Nazi por questões de redenção, enquanto as mulheres depositavam esse voto por questões de índole mais social. Assim, um *marketing* político eficaz pode aproveitar estas características para atrair a atenção do eleitor para um determinado tipo de mensagem, pois o estado fisiológico do indivíduo pode ter impacto na perceção política.

Nesse sentido, a investigação na área da divisão cerebral demonstrou pontos de vista interessantes quanto a perceber como é que respostas fisiológicas estão relacionadas com o comportamento político consciente. Segundo as pesquisas nesta área, a forma como determinada informação é processada está relacionada com o hemisfério cerebral que está a ser usado. A utilização de determinado hemisfério está, por sua vez, relacionada com o tipo de comportamento que a informação vai gerar (Ornstein, 1977). O hemisfério esquerdo atende ao discurso, funções linguísticas e tarefas sequenciais ou intelectuais; o hemisfério direito processa informação espacial e *inputs* sensoriais (Ornstein, 1977). Assim, quando o objetivo é apontar para uma face conhecida numa imagem, o processamento da informação é principalmente feito pelo hemisfério direito; quando o objetivo é verbalizar a localização dessa pessoa nessa imagem, o processamento será feito essencialmente pelo hemisfério esquerdo (Ornstein, 1977). Como os hemisférios cerebrais operam de forma diferente, certos julgamentos serão processados de formas distintas (Ornstein, 1977). Este dado é útil pois acentua a importância e o impacto que mensagens subliminares podem ter na forma como um indivíduo percebe uma situação (Bennett, 1981).

A tendência para o indivíduo encontrar uma zona de conforto através da habituação/rotinas é também uma variável muito influente na formação de perceções. Bennett afirma que “as pessoas simplesmente crescem acostumadas a padrões particulares de informação e desenvolvem esquemas conceptuais que rotinizam a perceção de tais padrões” (Bennett, 1981, p.116). Como consequência disto, surgem perceções estereotipadas de problemas sociais ou a complacência dos cidadãos perante soluções políticas, mesmo quando existe grande insatisfação. Esta tendência pode justificar a razão pela qual, por exemplo, Pedro Passos Coelho foi reeleito para um segundo mandato

mesmo quando os níveis de satisfação perante o governo estavam, segundo dados do *European Social Survey*, no ponto mais baixo desde o início do milênio²¹.

Mais uma vez, as emoções têm de ser destacadas nesta exposição. Enquanto variável, são um dos aspetos mais importantes na construção de percepções. As emoções intervêm sempre na formação de percepções dos indivíduos, sendo que, quanto maior for a ambiguidade em perceber um objeto social, maior será o impacto da mediação emocional para a esclarecer (Bennett, 1981). Este fator pode justificar a razão pela qual determinados cidadãos com pouco entendimento sobre assuntos políticos tendem a ter uma atração pela narrativa populista. Desta premissa segue que quanto maior for o estímulo emocional a que um indivíduo está submetido, maior será a distorção da informação sensorial (Bennett, 1981). A partir daqui pode perceber-se por que razão determinados movimentos radicais, como o Ku Klux Klan ou o feminismo transformista (que se alimentam da emotividade do próprio grupo), têm uma percepção muito distorcida da realidade. O papel das emoções na formação de percepções está, em parte, dependente do ambiente social em que o indivíduo está inserido – como tal, Bennett sugere que “poderá ser possível suprimir determinados estados emocionais na percepção ao reestruturar as relações sociais em situações políticas” (Bennett, 1981, p.119). Essa reestruturação teria sempre de passar por examinar a influência de determinados simbolismos numa comunidade ou sociedade específica.

O papel do simbolismo na codificação de percepções políticas é muito importante para entender determinadas convicções populares. Um estudo dirigido por Raymond Schmitt & Stanley Grupp (1976) demonstrou que a percepção da escassez de um recurso depende do valor simbólico do recurso no mundo social do percetor e não das propriedades objetivas do recurso em si. Esta descoberta é mais um dado que ajuda a explicar por que razão a percepção política pode tão facilmente ser condicionada por políticas populistas. Uma campanha que enfatize o papel de determinadas medidas, associando-as a valores ditos nacionais e que, portanto, têm um grande significado para a generalidade dos cidadãos, faz com que essas medidas sejam percebidas como essenciais pelos recetores para colmatar a ausência de determinado recurso. Esta questão está correlacionada com a cultura em que o indivíduo está inserido. Diferenças culturais e a forma como esquemas culturais afetam a percepção estão na génese do entendimento de considerações políticas fundamentais como as conceções de território ou a seleção e contextualização de informação politicamente relevante (Bennett, 1981). Estas variáveis

²¹ Este dado foi retirado da variável “*How satisfied with the government*” presente nos relatórios bianuais que podem ser consultados em <http://nesstar.ess.nsd.uib.no/webview/>

como a cultura, a emoção e o simbolismo são, por sua vez, manipuláveis através do condicionamento eficaz da informação.

2.6 - Condicionamento de informação

O condicionamento da informação também desempenha um papel importante na percepção do indivíduo em relação a um determinado objeto social. Assim, uma forma de mudar a percepção de um indivíduo em relação a um determinado tema é selecionando a informação para que o percetor associe os valores e crenças pretendidas pelo agente político que veicula a informação aos seus objetivos (Bennett, 1981). Esse condicionamento torna-se particularmente eficaz pois o indivíduo não precisa de tomar atenção a essa informação para ser influenciado (Watanabe *et al*, 2001).

Omitir determinados trechos de informação de uma notícia é algo que é feito de forma recorrente com o objetivo de induzir determinadas ideias nas pessoas. Essas ideias dão origem a percepções condicionadas que podem, por exemplo, difundir um determinado sentimento na opinião pública que era pretendido por grupos de interesse de forma a pressionar as instituições legislativas. Esta seleção da informação tem grande impacto na opinião pública, pois “é geralmente mais fácil conseguir que as pessoas percecionem um objeto de forma diferente ao distorcer a sua estrutura de informação do que atrair pessoas para um objeto complexo e realístico ao educá-las sobre os seus méritos” (Bennett, 1981, p.98). Assim, as pessoas tendem a recusar o que é complexo, preferindo estímulos mais simples, mesmo que esses estímulos possam divergir da realidade ou verdade da narrativa total.

Evidências na área da psicologia experimental no quadro de testes à teoria da autopercepção, desenvolvida por Daryl J. Bem (1972), mostram o papel decisivo que estímulos externos têm no condicionamento da percepção que o indivíduo tem de coisas tão fundamentais como verdade ou mentira. Esta teoria assenta em dois postulados principais: o primeiro é que “os indivíduos ‘conhecem’ parcialmente as suas próprias atitudes, emoções e outros estados internos ao inferi-los de observações do seu próprio comportamento evidente e/ou as circunstâncias em que esse comportamento ocorre” (Bem, 1972, p.5); o segundo é que “porque as pistas internas são fracas, ambíguas ou difíceis de interpretar, o indivíduo está funcionalmente na mesma posição que um observador exterior, um observador que precisa necessariamente de recorrer às mesmas pistas externas para inferir os seus estados internos” (Bem, 1972, p.5).

Estas ‘pistas externas’ são particularmente eficazes a condicionar a percepção do indivíduo quando são veiculadas por outros de forma clara (por exemplo, verbalmente).

Várias experiências são apresentadas pelo autor para corroborar estas premissas e as hipóteses que se podem formular a partir delas. Entre estas, destaca-se a designada ‘experiência da falsa confissão’, que demonstrou que uma falsa confissão relativa a um tema pode distorcer os verdadeiros comportamentos se a confissão for feita na presença de pistas previamente associadas a dizer a verdade (neste caso, o incentivo a mentir sobre alguns acontecimentos fez com que, quando foi pedido para dizer a verdade sobre esses acontecimentos, os participantes tivessem dificuldade em fazê-lo) (Bem, 1972, p.10-12). Este comportamento está, por sua vez, relacionado com o processo de internalização em que uma estrutura emite estímulos contraditórios que podem levar o indivíduo a dar como certo algo que não conhece ou nunca aconteceu. As pontuais falsas (e dissonantes) confissões feitas por suspeitos de crimes graves são um exemplo disso (Kassin, 2006). Assim, das várias hipóteses que a teoria da autopercepção apresenta, aquela que pretendemos focar é a de que a manipulação de estímulos externos ao indivíduo através, por exemplo, de um eficaz processo de seleção de informação, pode levá-lo a ter uma percepção que é pretendida pelo agente que faz esse condicionamento. O condicionamento da informação, por sua vez, dará ideias-chaves erradas para interpretar os estímulos.

No domínio concreto da percepção política, a *political cues theory* enuncia que “as pessoas utilizam pistas relevantes que lhes são acessíveis para calcular a posição de um candidato num determinado assunto” (Granberg, 1985, p.505). Isto significa que, quando as pessoas não sabem a posição de um candidato em relação a um assunto, tendem a recorrer à informação que conhecem para inferi-la (normalmente efeitos de segunda ordem). Como esta teoria coloca como fator determinante da percepção a forma como o indivíduo processa a informação veiculada, esta tendência é particularmente preocupante pois pode gerar generalizações incorretas por falta de informação ou por informação condicionada/manipulada. Assim, por falta de informação um indivíduo pode acreditar que toda a direita é conservadora pelo que toda a direita é contra a despenalização da eutanásia.

Um exemplo relevante prende-se com Ted Kennedy quando concorria às primárias democratas de 1980: muitos cidadãos norte-americanos percecionavam Kennedy como sendo contra a despenalização do aborto, apesar de pertencer à ala mais liberal do partido democrata. Estudando este caso, Donald Granberg (1985) concluiu que aqueles que diziam conhecê-lo e apoiá-lo percecionavam-no como a favor da despenalização (que era a sua real posição); já aqueles que não o conheciam ou conheciam mal utilizavam dados contextuais, como o facto de Kennedy ser católico, para o percecionarem incorretamente. Neste caso, parece que a falta de informação foi o principal fator para os cidadãos terem uma percepção incorreta; no entanto, pode ter havido um condicionamento de informação

– o que demonstra que quem controla as fontes de informação pode controlar os resultados de uma eleição com base na manipulação da percepção política.

Após a indução dessa percepção, os indivíduos ficarão (consciente ou inconscientemente) mais predispostos a interpretar futura informação acerca de um certo agente político de forma tendenciosa dado que “as pessoas são motivadas a evitar desacordos com um candidato de que gostam (através do processo de assimilação) e acordos com um candidato de que não gostam (através do processo de deslocamento (*displacement*))” (Granberg, 1985, p.505).

Na verdade, as pessoas tendem a distorcer a posição de um candidato no sentido das suas próprias convicções quando gostam do candidato e, no sentido oposto às suas convicções, quando não gostam. Esta procura de justificação de proximidade ou distanciamento é independente das suas reais posições e é condicionada sobretudo por dinâmicas motivacionais internas. Assim, um eleitor residente de um determinado partido (residente no sentido de ter uma identificação partidária forte com esse partido votando nele independentemente das propostas) irá justificar as suas semelhanças ideológicas com o líder desse partido, quer essas sejam próximas ou distantes. Da mesma forma, um eleitor de um partido comunista irá tentar justificar o seu distanciamento face a um candidato pró-mercado livre, mesmo que as suas convicções em relação a várias matérias possam ser coincidentes. Isto demonstra como, em referendos, os efeitos de segunda ordem que as elites políticas potenciam durante as campanhas podem ser nocivos para o processo democrático, dado que o tema em discussão passa para segundo plano em favor de, por exemplo, um pedido de voto de confiança no Governo.

No espaço político, a tendência e possibilidade de os indivíduos estarem predispostos e involuntariamente sujeitos a perceberem com base em informação distorcida (quer o processo de percepção seja consciente ou inconsciente) aponta para uma ameaça à democracia a que o paradigma da Democracia Direta está particularmente suscetível. A melhor forma de garantir que os MDDs são benéficos para os cidadãos passa por dificultar a possibilidade de manipulação da sua percepção por parte das elites e assegurando que eles possuem *inputs* suficientes para interpretar os temas em discussão sem ter de recorrer a estados emocionais ou outras predisposições internas.

Neste caso, os *inputs* são a informação disponível. Quanto mais, melhor e mais equilibrada for a informação veiculada, mais qualidade terá o processo referendário, mais próximo das verdadeiras convicções dos cidadãos estará o resultado e mais provável será a participação formal dos indivíduos (Tierney, 2013). Assim, no terceiro capítulo desta dissertação passaremos a expor uma teoria da democracia que coloca o foco na qualidade

discursiva do processo democrático e que tem como objetivo principal tornar os cidadãos mais informados.

3 - Democracia Deliberativa

O paradigma predominante na maioria dos países democráticos ocidentais é o paradigma liberal, que coexiste com outras teorias que se propõem melhorá-lo, reformulá-lo ou substituí-lo (Cunningham, 2002). Dentro deste segundo grupo encontram-se as teorias de democracia deliberativa, que apresentam argumentos que vão no sentido de trazer a deliberação para o centro do contexto político. Para alguns teóricos desta corrente, o ideal seria implementar uma democracia deliberativa, mas a maioria das propostas segue uma corrente reformista, pretendendo introduzir aspetos da teoria deliberativa como correções aos paradigmas liberais preexistentes.

O esforço dirigido pelos teóricos da democracia deliberativa pode ter uma repercussão especialmente eficaz em instrumentos de democracia direta. Para o demonstrar, exploraremos neste capítulo as principais premissas teóricas desta corrente, abordando a relação entre a democracia direta e a qualidade deliberativa e fazendo o enquadramento de um modelo teórico deliberativo adaptado à democracia direta. Esta incursão permitir-nos-á, no próximo capítulo, analisar um caso prático que demonstra como o modelo deliberativo pode auxiliar o processo referendário, bem como o seu impacto no processo democrático.

3.1 - Introdução teórica

A teoria deliberativa surge formalmente na segunda metade do século XX como parte de um conjunto de teorias democráticas que pretendiam apresentar soluções perante a crise das democracias representativas liberais das décadas de 1960 e 70 (Carreira, 2010, p.7). Apesar de ter como principal proponente filosófico Jürgen Habermas, a apologia às virtudes da deliberação no espaço público encontra-se ao longo do pensamento político antigo e contemporâneo por autores como Aristóteles, John Stuart Mill, Jean-Jacques Rousseau ou John Rawls (Carreira, 2010, p.3-5; Chambers, 2003, p.308).

A particularidade das teorias de democracia deliberativa passa por se apresentar como uma forma mais democrática e justa de lidar com o pluralismo em vez dos modelos agregativos típicos da democracia liberal (Chambers, 2003, p.308). Como Simone Chambers explica, o problema dos modelos agregativos é que se baseiam muito num estilo de competição onde cada parte interessada tenta seduzir os cidadãos por forma a ganhar votos. Essa busca incessante pela vitória é referida por Noam Chomsky (1991) quando discorre sobre o conceito de democracia de espectadores cunhado por Walter Lippman: as elites políticas e os *media* aproveitam-se da ignorância dos cidadãos para fabricar o seu

consentimento, ou seja, conseguir a adesão das pessoas, recorrendo a técnicas de propaganda. Nesse sentido, não existiria vontade por parte das elites políticas em promover a troca de ideias e confrontar as suas convicções.

Os autores da democracia deliberativa pretendem tirar o foco do voto e recolocá-lo no diálogo. Os modelos que surgem enquadrados nesta teoria desenvolvem-se em oposição àqueles que são individualistas, economicamente racionais e focados em votações (típicos das concepções dominantes da democracia liberal) e favorecem um carácter coletivo, discursivo e de *accountability*, numa concepção que Filipe Carreira (2010, p.10) apelida de comunicativa de racionalidade. Assim, uma das condições essenciais de qualquer modelo deliberativo passa por potenciar a ação dos cidadãos enquanto atores discursivos que procuram a razoabilidade em vez de atores estratégicos que procuram a racionalidade (Chambers, 2000, p.235)²². Desta forma, pretende-se proporcionar meios e incentivos aos cidadãos para que estes procurem informação e possam trocar razões – em última instância, isso conduziria a compreender melhor os outros, aproximando ou mesmo alterando a sua própria opinião, ou seja, as representações mentais que têm do mundo (neste sentido, mais e melhor informação conduziria a uma percepção política mais clara) (Landemore, 2018).

Como forma de garantir que o diálogo é o aspeto central da democracia, “a *accountability* substitui o consenso como núcleo conceptual da legitimidade” (Chambers, 2003, p.308), ou seja, qualquer decisão que seja tomada por agentes políticos só é legítima se essa puder ser justificada a todos os cidadãos e, principalmente, àqueles que serão diretamente afetados por ela. Convém referir que, com isto, os teóricos da democracia deliberativa não pretendem abolir as eleições ou o consenso (pois uma decisão formal deve continuar a ser a última etapa do ciclo democrático), mas sim garantir que as decisões só são tomadas após uma reflexão ponderada e inclusiva que será tão informada quanto possível. Segundo estes autores, a ponderação e inclusão democráticas são conseguidas através da deliberação.

Apesar de o conceito de deliberação apresentar algumas distinções consoante as subcorrentes que a definem, ele tem como características partilhadas pelas diversas subcorrentes o facto de ser “um debate ou discussão que procura produzir razoabilidade e opiniões bem informadas, e no qual os indivíduos estão dispostos a rever as suas preferências à luz de discussão, nova informação e argumentos feitos pelos seus concidadãos” (Chambers, 2003, p.309). Assim, a deliberação é definida e proposta como

²² Apesar da adoção de uma posição mais estratégica (e portanto racional) ser, por vezes, apropriada, quando os temas em questão são do interesse público (como questões constitucionais), o cidadão deve privilegiar uma posição discursiva (e portanto de razoabilidade) pois só desta forma se assegura a inclusão dos grupos sociais minoritários (Chambers, 2000, p.236)

uma alternativa à retórica ou à negociação (as duas estratégias mais utilizadas nas democracias liberais), que não encorajam os indivíduos a repensar as suas opiniões e preferências e que, nessa medida, falham naquilo que os autores da democracia deliberativa afirmam ser um dos principais objetivos da democracia (Cunningham, 2002, p.164/165).

A democracia deliberativa afirma, então, o discurso como a principal ferramenta de participação política, na medida em que incentiva os cidadãos a serem agentes políticos ativos e a desistirem do interesse próprio em favor do bem comum (Carreira, 2010, p.10). Podemos indiciar ainda dois outros aspetos centrais a esta teoria:

Primeiro: o agente político ativo. Uma crítica que é direcionada a propostas democráticas como a deliberativa ou de democracia direta – que adotam uma definição de participação política ativa e defendem um envolvimento mais regular dos cidadãos na esfera política – é a de que estes depositam demasiada esperança na competência e capacidade dos cidadãos para decidir sobre temas complexos. Esta corrente de pensamento que prima pela conceção minimalista de participação política em democracia foi postulada por autores como Montesquieu, mas ganhou particular destaque na contemporaneidade com Joseph Schumpeter. Schumpeter (1943, p.269) propôs que, ao contrário do que o pensamento clássico democrático postulava, seria mais benéfico para o processo democrático minorizar o papel de tomada de decisões por parte do eleitorado, priorizando o papel dos representantes. Assim, segundo este autor, o papel dos cidadãos ao nível da participação política deveria passar exclusivamente por eleger os representantes. Desta forma, adotar-se-ia a democracia de espectadores de Lippman, referida *supra*, pois os indivíduos fariam parte de um rebanho que não tem capacidade para definir ou decidir sobre o interesse nacional (Chomsky, 1991).

Os autores da democracia deliberativa opõem-se a esta conceção, pois acreditam que o problema da ignorância não está na falta de capacidade que as pessoas têm para decidir sobre assuntos políticos complexos, mas sim na falta de voz que estes percecionam ter na esfera pública (Fishkin, 2009). Para além desta convicção deliberativa, dados empíricos demonstram que os cidadãos têm capacidade para decidir acerca de coisas básicas e o recurso a estratégias heurísticas vai aumentando a capacidade para decidir sobre assuntos mais complexos (Kornberg *et al*, 2004, p.351; Lupia, 1994 e Donovan e Bowler, 1998 em Altman, 2011, p.57). A verdade é que, mesmo que consideremos que os cidadãos não se informam sobre o tema numa votação direta ou sobre as propostas dos candidatos numa votação representativa, restringir a participação política ao voto representativo acaba por ser paradoxal. Este paradoxo resulta do facto do argumento invocado quanto à incapacidade dos cidadãos ter de se aplicar também à sua participação

pontual na escolha dos representantes, o que tornaria os representantes resultado de uma decisão de ignorantes (e não se pode esperar que um ignorante faça escolhas acertadas) (Tierney, 2013, p.511; Cheneval e El-Wakil, 2018).

Este argumento, comumente designado como problema da ignorância racional, é explorado pelas correntes deliberativas e as suas propostas passam por encorajar a participação ativa dos cidadãos na esfera pública, entendendo que, desta forma, estes estarão mais informados e interessados, o que, por sua vez, os levará a reconhecer o papel decisivo que têm nas decisões políticas (Chambers, 2003, 315-318). O modelo deliberativo que vamos explorar aprofunda esta questão.

Segundo: o bem comum. A procura pelo bem comum é potenciada porque os cidadãos, como trocam e confrontam ideias uns com os outros, têm maior capacidade para compreender as suas diferentes perspetivas e desenvolvem um maior sentido de integração na sociedade dado que as suas deliberações terão um impacto direto nas suas vidas comuns. Estes fatores devem seguir um princípio de reciprocidade onde “os cidadãos devem uns aos outros justificações pelas leis vinculativas e políticas públicas que coletivamente promulgam” (Gutmann e Thompson, 2003, p.33). A ideia de respeito mútuo presente neste princípio faz com que seja possível “viver com desacordo moral de uma forma moralmente construtiva” (Gutmann e Thompson, 1996, p.361 citados por Cunningham, 2002, p.165). Desta forma, até o processo de decisão pressupõe uma etapa discursiva. No fundo, os indivíduos estão expostos a mais informação e, por isso, as suas opiniões tornam-se mais ponderadas e tendencialmente mais tolerantes. Esta tolerância advém, por exemplo, do desencorajamento de decisões utilitárias exclusivas, dado que decisões dessa natureza poderão prejudicar alguma minoria (Gutmann e Thompson, 2003, p.34). Assim, torna-se mais fácil entender por que razão é consensual entre os teóricos da democracia deliberativa a deliberação pública ser o fundamento da legitimidade democrática (Carreira, 2010, p.10).

Apesar do quadro teórico aqui descrito ser partilhado pela maioria dos autores que desenvolvem o seu trabalho no âmbito da teoria deliberativa, a verdade é que dentro deste paradigma existem subcorrentes que englobam perspetivas distintas sobre certos aspetos. Por exemplo, Amy Gutmann e Dennis Thompson (2003) fazem uma crítica àqueles que apelidam de “processualistas puros”, ou seja, os teóricos que dão apenas atenção aos processos e condições necessários para existir uma boa democracia, não tomando em consideração princípios substantivos. Estes processualistas puros dispensam princípios substantivos por dois motivos: em primeiro lugar, consideram que estes impõem uma autoridade moral – ou seja, como o julgamento moral dos cidadãos deve determinar o conteúdo das leis, então uma teoria não deve conter princípios substantivos pois estes

antecipam indevidamente a autoridade moral dos cidadãos; em segundo lugar, consideram que estes impõem uma autoridade política, ou seja, condicionam o processo democrático deliberativo (Gutmann e Thompson, 2003, p.32).

Na senda da crítica de Thompson e Guttman (2003), a posição dos processualistas puros acarreta dois grandes problemas: primeiro, torna-se pouco clara a sustentabilidade de um sistema democrático que não se alicerce em princípios substantivos, dado que estes asseguram igualdade e liberdade que permitem lutar contra fenómenos como a tirania da maioria ou discriminação racial (leis substantivas como a proibição de ataques pessoais são necessárias para manter uma boa qualidade deliberativa); segundo, os processualistas puros parecem ter um pensamento paradoxal perante estes princípios dado que, como todos os aspetos da esfera pública, estes seriam revistos e alterados se necessário – no entanto, olham para esses princípios como se fossem definitivos. Esta crítica é particularmente importante porque chama a atenção para algo que é usualmente apontado a esta teoria: trata-se de uma proposta idealista e que não tem, por isso, possibilidade de aplicação real. No entanto, apesar de todos considerarem importante o processo deliberativo e as interações informais que ajudam a tornar mais claras e ponderadas as perspetivas de cada indivíduo, nem todos os teóricos da democracia deliberativa são idealistas. Na verdade, vários modelos práticos têm sido desenhados para ter impacto em diversas instituições democráticas. É o que acontece com os MDDs.

3.2 - Democracia Direta e Deliberação

Depois do exposto, convém começar por recordar a diferença entre democracia deliberativa e democracia direta. Enquanto a democracia direta se opõe à democracia representativa, a democracia deliberativa procura melhorar o mecanismo representativo, que, consoante a corrente deliberativa, pode passar tanto pela representação direta como pela representação coletiva. Na verdade, estes dois paradigmas costumam colidir, dado que a forma como os processos referendários são conduzidos se aproxima mais do paradigma liberal cuja ineficiência deu origem à corrente deliberativa. Esta é a razão pela qual Stephen Tierney (2013) afirma que a democracia direta não é um mau paradigma democrático pois os problemas que esta tem são de ordem prática (a forma como se usa o mecanismo – modelos e ideologia que o moldam) e não de princípio (a participação direta dos cidadãos no processo legislativo).

Como vimos anteriormente e como Chambers (2003, p.316/317) nota, a democracia direta, por regra, não inclui nem incentiva a inclusão dos seus cidadãos em todas as etapas do processo, fazendo com que estes se comportem como um participante eleitoral num sentido individual – não confrontando as suas convicções com os outros e

não percebendo, dessa forma, a sua sustentação. Esta débil execução é exatamente uma das principais críticas que os teóricos da deliberação fazem à democracia direta. Os apologistas da democracia direta desvalorizam, por vezes, o argumento de que um MDD “que não seja cuidadosamente projetado pode debilitar a participação significativa [ponderada]” (Chambers, 2000, p.240). O caráter de decisão maioritária e da percepção vinculativa dessa participação são exemplos disso. Ao perceberem que uma maioria dará a vitória a um dos lados, os participantes alterarão a sua abordagem em debates, tornando-se mais estratégicos do que discursivos e prejudicando a qualidade deliberativa do processo referendário²³. Isto acontece essencialmente por a maioria saber que tem mais força e não querer ouvir os *inputs* da minoria, dificultando os canais de diálogo e desrespeitando o objetivo de mútua *accountability* que a deliberação pretende proporcionar (Chambers, 2000, p.241/242)²⁴.

Deve considerar-se ainda o efeito nefasto que a percepção do resultado tem nos cidadãos ao condicionar o diálogo, pois os participantes tendem a adotar uma posição estratégica racional ao invés de uma posição discursiva (Chambers, 2000, p.245)²⁵. Estes problemas de percepção estão relacionados com uma das características que os teóricos da democracia deliberativa mais antagonizam: o foco exclusivo na votação. A percepção de efeito conclusivo veiculado pelo ato final da votação fecha a porta à cooperação e dá lugar ao clima de competição que é encorajado pelas elites políticas e pelos grupos de interesse (Chambers, 2000, p.247; Chambers, 2018). Esta convicção leva Chambers (2018) a afirmar que o melhor *design* que um referendo pode ter é ser não-vinculativo e iterativo, pois, ao permitir mais do que um momento de votação, faz com que a circulação de informação e a possibilidade de debate legitimem mais a decisão final²⁶.

²³ Estudos comparativos de júris de cidadãos mostram que quando uma decisão tem de ser tomada por maioria e não por consenso, a qualidade deliberativa é muito inferior (Chambers, 2000, p.241). Ainda como sustentação, Chambers refere um referendo na África do Sul onde a partir do momento em que o referendo foi anunciado não só a discussão entre as diferentes partes cessou, como os argumentos utilizados para convencer a opinião pública deixaram de ser de natureza discursiva para dar lugar a uma natureza racional estratégica (Chambers, 2000, p.241)

²⁴ No caso de referendos constitucionais o maioritarismo é particularmente grave pois tem a característica de tornar uma minoria permanentemente nesse estado dado que os atos constitucionais tendem a ser definitivos (Chambers, 2000, p.242)

²⁵ Um exemplo disto foi o referendo Canadano relativo a uma proposta constitucional em 1992 onde várias conferências relativas a esta revisão constitucional foram bastante produtivas com *middle ground* a ser atingido, mas quando estas propostas influenciadas por essas conferências foram levadas a referendo a campanha que o precedeu fez com que o até então ambiente discursivo de deliberação desse lugar a um ambiente estratégico e racional que aprofundou as divisões das partes (Chambers, 2000, p.245/246)

²⁶ Chambers refere, no entanto, que apesar de considerar que este *design* é especialmente bom na promoção da deliberação, não é necessário que estes consigam atingir esse objetivo nem que outros que têm uma direção completamente oposta (ex: referendos vinculativos) não o consigam fazer. Exemplos disso, na ótica de Chambers (2018, p.309), são o referendo vinculativo de 2015 na Irlanda sobre igualdade matrimonial que teve

Francis Cheneval e Alice El-Wakil (2018, p.300) contrariam o *design* proposto por Chambers ao considerar que a natureza vinculativa dos MDDs é a melhor forma das minorias que convocam o referendo terem um real impacto no processo de decisão. Para além disso, este vínculo dificulta a manipulação dos resultados do referendo e a possibilidade de os órgãos governativos decidirem contra o resultado do referendo. Perante esta crítica, Chambers (2018) afirma que, apesar das decisões não terem de ser obrigatoriamente seguidas pelos órgãos governativos, neste tipo de *design* institucional, a deliberação que se consegue atingir faz com que a formação de opinião dos cidadãos seja mais ponderada, o que influencia de forma indireta o carácter das decisões que as elites políticas tomarão sobre os temas a ser decididos. Apesar de não haver um vínculo legal, o conhecimento que os cidadãos têm tornará a sua decisão de tal forma ponderada que nenhum órgão governativo poderá ir contra essa decisão sem colocar em causa a legitimidade dessa contrariedade. Assim, o grande desafio daqueles que querem uma reforma deliberativa no paradigma da democracia direta é tornar a discussão predominante no binómio discussão/votação para que, quer seja vinculativo ou não, o referendo seja um mecanismo ao serviço do interesse público.

Numa tentativa de mostrar a forma como o processo referendário desencoraja a discussão (deliberação), Lawrence LeDuc (2015) destaca quatro variáveis que considera serem essenciais para perceber como isso acontece e que foram referidas no primeiro capítulo:

Primeiro, LeDuc afirma que “a política atrapalha a deliberação” (LeDuc, 2015, p.140). Como vimos, o calculismo político que está por detrás da convocação de um referendo faz com que este sirva muitas vezes como arma ao serviço daqueles que o convocam. Para além da expectativa de vitória, as elites políticas só convocam referendos quando precisam de decidir questões fraturantes que podem colocar em risco a estabilidade intrapartidária ou da coligação, quando são politicamente necessários (por causa de precedentes), ou, de forma indireta, quando são obrigatórios (LeDuc, 2015, p.140). Perante estas três exceções, a melhor delas é quando o referendo é convocado por divergências dentro do governo pois, apesar de calculista, os efeitos políticos perdem força ao anularem-se. O que é muito complicado evitar, e que afeta negativamente a deliberação, são os efeitos de segunda ordem. Este fator, como vimos anteriormente, diz respeito às variáveis que nada têm a ver com a questão, mas que mesmo assim afetam a decisão dos cidadãos. Como o verdadeiro debate sobre o assunto a referendar é abafado, os cidadãos tomam em consideração aspetos supérfluos e poderão ser influenciados a

uma qualidade deliberativa muito boa e o referendo não-vinculativo de 2015 do *Brexit* que foi pautado por muita desinformação

votar contra as suas convicções²⁷. Este fator tende a ser mais influente se o governo está há muito tempo no poder, pois é percebido como um voto de censura ou confiança (Qvortrup, 2018b, p.36/37).

Segundo, a clareza da questão apresentada aos cidadãos. Por vezes, a falta de clareza pode ser desejada por aqueles que convocam o referendo exatamente para enganar os eleitores (LeDuc, 2015, p.141). Um aspeto que é particularmente importante para garantir clareza é evitar a sobrecarga do processo referendário (LeDuc, 2015, p.142). No primeiro capítulo falámos de sobrecarga de *inputs* no sistema político; desta vez, falamos da sobrecarga ou *overload* que acontece quando vários temas e/ou perguntas (que podem ser sobre o mesmo tema) são colocadas no contexto do mesmo processo referendário. Assim, aumentar a quantidade de focos para os quais as pessoas têm de tomar atenção para fazer considerações ponderadas fará com que estas não tenham tempo para reunir toda a informação necessária. Para além disso, fará com que a procura de informação se torne mais complicada. Quando o processo referendário é sobrecarregado (como acontece muitas vezes em referendos relativos a reformas constitucionais) ou as perguntas são complexas, os cidadãos utilizam atalhos (heurísticos) para os ajudar a decidir. No entanto, a utilização desses atalhos não potencia a deliberação; na verdade, decisões que utilizam esse tipo de estratégia cognitiva resultam de pouca informação sobre o tema em discussão (LeDuc, 2015, p.143).

Terceiro, o comprometimento dos cidadãos. Como afirma LeDuc, para “um processo democrático direto [ser] verdadeiramente deliberativo requer tanto o envolvimento como a participação dos cidadãos” (LeDuc, 2015, p.145). Se as pessoas não aderirem, o valor representativo e a legitimidade democrática são muito reduzidos. Para assegurar que isto não se verifica, vários países adotam quotas de participação que tornam a decisão vinculativa apenas acima de um certo número de votantes (que, como vimos, pode ter o efeito contrário). LeDuc (2015, p.146) reforça, no entanto, que uma elevada participação não chega para tornar o contexto do referendo um processo verdadeiramente deliberativo. Para isso é também necessário que os cidadãos se empenhem, procurando informação e confrontando as suas posições com outras divergentes, o que nos leva à última variável.

Por último, os cidadãos precisam de estar bem informados para poderem deliberar. E estar bem informado diz respeito às fontes de informação que os cidadãos utilizam

²⁷ Por exemplo, No referendo de 1995 sobre a independência do Quebec observou-se que a imagem que os votantes tinham dos atores políticos que apoiavam uma determinada posição, assim como a percepção que os votantes tinham do desempenho do governo Canadano influenciava a sua posição (Kornberg *et al*, 2004, p.353).

(Altman, 2011, p.42; LeDuc, 2015, p.144). Neste domínio, para além de órgãos independentes que assegurem a veiculação de informação credível e transversal a todos os pontos de vista (como a instituição que iremos explorar no quarto capítulo), as campanhas podem desempenhar um papel importante, fazendo com que as pessoas tomem conhecimento de certas temáticas pelas quais, de outra forma, provavelmente não se interessariam (LeDuc, 2015, p.144). No entanto, como vimos anteriormente, as campanhas tendem a privilegiar a persuasão, e uma alteração na opinião dos cidadãos pode, nesse sentido, não resultar de uma deliberação sobre o tema, mas de uma campanha bastante persuasiva (LeDuc, 2015, p.144 /145). Importa ter em conta que o uso de táticas que descredibilizam opiniões opostas vai contra os modelos deliberativos, pois de acordo com estes todas as opiniões são válidas e devem ser ouvidas (LeDuc, 2015, p.145).

Perante esta análise de LeDuc, fica claro que um modelo deliberativo que pretenda ter impacto positivo no processo referendário tem de suprimir a influência da estratégia política, explicar com clareza o objetivo do tema, motivar os cidadãos a participar, veicular informação de qualidade e expor os cidadãos a perspetivas concorrentes sobre o mesmo tema para lá da campanha²⁸. Para além de parecerem muitos objetivos, parecem também ser muito complicados de atingir. No entanto, não são impossíveis.

3.3 - Modelo deliberativo de James Fishkin

Como indicamos anteriormente, uma das principais críticas apontadas à teoria da democracia deliberativa prende-se com a sua abstração, na medida em que parece não apresentar ideias concretas para implementar um método deliberativo nas instituições existentes (Chambers, 2003, p.316). No entanto, certos teóricos conseguem fugir da discussão abstrata e apresentar propostas para aplicar a deliberação na prática. O modelo deliberativo proposto por James Fishkin na obra *When the people speak: deliberative democracy and public consultation* (2009) apresenta não só uma componente prática forte, como se enquadra no paradigma da democracia direta. Passemos a explorá-lo.

3.3.1 - Princípios Democráticos

Na ótica de James Fishkin, as características de uma democracia ideal passam por ser inclusiva e ponderada, ou seja, tem de garantir que aqueles que nela participam estão realmente envolvidos no processo democrático. Para atingir este objetivo é necessário repensar a dimensão participativa da democracia de uma forma diferente da democracia liberal, considerando que, no contexto atual, não existem incentivos para que a população

²⁸ Stephen Tierney (2013, p.515) afirma que este impacto positivo só é possível se a par de qualquer estratégia teórica existir regulação ao nível constitucional, regulação de referendos específicos e existência de um estatuto legal para além das provisões constitucionais

se envolva ativamente (Fishkin, 2009). Não atingir a inclusão e ponderação, por sua vez, implica não prosseguir os três princípios fundamentais de uma democracia: igualdade política, participação política e deliberação.

Por “igualdade política” entende-se “a igual consideração de preferências políticas” (Fishkin, 2009, p.43), o que significa considerar a existência de condições políticas competitivas, ou seja, um estado em que as opiniões, votos e considerações de todos os participantes de um determinado fenómeno político sejam valorizados e não desperdiçados. Como tal, prosseguir igualdade política exige a existência de “alguns mecanismos institucionais que dão igual peso às perspectivas de todos os cidadãos” (Fishkin, 2009, p.47).

Já “participação política” é utilizada no sentido de participação política de massas. O conceito entende “o comportamento por parte dos membros da população direcionado a influenciar, direta ou indiretamente, a formulação, adoção, ou implementação de escolhas governamentais ou políticas” (Fishkin, 2009, p.45). Assim, a definição aponta para uma dimensão indireta de participação que, como vimos, é típica dos teóricos da democracia deliberativa, não se resumindo a atos diretos, como votar numa eleição, mas a todo o tipo de envolvimento do indivíduo com o contexto político, como ler o jornal para ficar mais informado. A definição de deliberação será debatida na próxima subsecção.

De entre as várias razões pelas quais a democracia liberal impõe limites à concretização destes princípios essenciais, destaca-se a promoção da “ignorância racional” (as pessoas optam por ser desinteressadas e desinformadas pois não percecionam os resultados da sua participação) e a falta de mecanismos oferecidos para dificultar a manipulação da opinião pública por parte de grupos de interesses (Fishkin, 2009). Para além disso, fatores psicológicos, como a tendência de as pessoas não admitirem que não dominam determinado assunto e o facto de discutirem política apenas com aqueles que têm uma visão semelhante à sua (Houghton, 2009a), mostram-se como inimigas da discussão democrática e, portanto, nocivas para a democracia em si (Fishkin, 2009). E se é verdade que é defendido que as pessoas têm acesso à informação que precisam e que o envolvimento e deliberação acontecem quando o indivíduo se interessa pelo assunto, Fishkin alerta que remeter as decisões para um conjunto de pessoas ou entidades que se interessam pelo tema é antidemocrático: por estarem de acordo com as ideias dos grupos de interesse e não com a vontade da população em geral, essas decisões não terão impacto representativo (Fishkin, 2009). Neste caso, a forma de tornar o processo o mais democrático possível seria arranjar um grupo de pessoas que deliberasse sobre um assunto específico com uma seleção aleatória de participantes. Desta forma, Fishkin

acredita que, ao aumentar a representação, se consegue igualdade política e deliberação. Como veremos, é ainda assim muito complicado conciliar os três princípios.

3.3.2 – Deliberação

O objetivo de James Fishkin, assim como de todos os teóricos da democracia deliberativa, é colocar a deliberação no coração do processo democrático. Para perceber exatamente a forma como o modelo deliberativo de Fishkin influencia a proposta que será explorada, é necessário compreender, em primeiro lugar, o que o autor entende por “deliberação”. Fishkin considera que deliberação descreve “o processo pelo qual indivíduos pesam de forma sincera os méritos de argumentos competitivos numa discussão conjunta” (Fishkin, 2009, p.33) – sendo que a deliberação democrática está relacionada com questões ligadas às políticas coletivas, onde se pretende que se escolha de forma informada o que é melhor para todos. A qualidade do processo deliberativo é tanto melhor quanto mais elevados forem o nível da informação, o equilíbrio substantivo e a diversidade, a consciência e a igual consideração dos participantes (Fishkin, 2009; Fishkin, 2011). Analisemos cada um desses elementos.

A “informação” é importante na medida em que leva as pessoas a tomar decisões refletidas; o “equilíbrio substantivo” “dá-nos confiança de que as considerações relevantes dos lados contrastantes do argumento são levantadas” (Fishkin, 2009, p.35) e retira o foco do equilíbrio afetivo, concentrando-se no próprio argumento e não nos vínculos emocionais que podem deturpar a discussão; a “diversidade dos participantes” num grupo deliberativo “tenta garantir que uma variedade de pontos de vista é representada” (Fishkin, 2009, p.37); a “consciência” define a imparcialidade da deliberação quanto ao conteúdo, ou seja, a capacidade dos participantes fazerem as suas escolhas consoante o mérito dos argumentos apresentados e não por comportamentos estratégicos; a “igual consideração” prolonga o fundamento imparcial relativo ao indivíduo em si, pois postula a atribuição de igual importância às considerações de todos os participantes, funcionando como um critério capaz de anular o tráfico de influências e/ou corrupção dentro do contexto deliberativo/democrático (Fishkin, 2009; Fishkin, 2011). Dentro de qualquer grupo deliberativo o cumprimento destes critérios é essencial e Fishkin admite que “se alguma destas cinco condições estiver ausente, pode haver motivos para desqualificar os juízos ponderados que resultaram dessa deliberação” (Fishkin, 2009, p.42).

Na ótica deste autor, o princípio da deliberação (assim definido) juntamente com o princípio da igualdade política e da participação política formam os três princípios que esboçam o processo democrático, pois definem “a forma como as pessoas constroem as suas perspetivas (deliberação), como essas perspetivas são recolhidas (participação das

massas) e como são contadas (igualdade política)” (Fishkin, 2009, p.60). Por sua vez, estes princípios originam três modelos de inclusão democrática. A razão pela qual se definem três modelos é porque “tentar realizar dois irá impossibilitar a conquista do terceiro” (Fishkin, 2009, p.46), assinalando Fishkin que não há registos de ter existido uma instituição que conseguisse com sucesso fazer coexistir os três princípios. Consideraremos agora dois desses modelos: o modelo do microcosmo deliberativo e o modelo de democracia de massas.

3.3.3 - Microcosmo Deliberativo

Este modelo pretende atingir deliberação e igualdade política, o mesmo é dizer, igualdade deliberativa. É preciso notar que, ao contrário do modelo de democracia de massas que exploraremos a seguir, trata-se de um modelo hipotético, ou seja, não vigora de forma consistente em nenhuma democracia²⁹. O microcosmo deliberativo baseia-se na combinação da amostragem aleatória da população (igualdade política) com processos deliberativos presenciais (deliberação), sendo que a igualdade política é cimentada quando o grupo de participantes é representativo da população (Fishkin, 2009; Fishkin, 2011). De uma forma muito resumida, Fishkin define o microcosmo deliberativo da seguinte forma: “a ideia é arranjar um grupo pequeno e presencial no qual toda a gente tem a mesma probabilidade e possibilidade de fazer parte, e fornecer boas condições para deliberar sobre questões políticas” (Fishkin, 2009, p.55).

Existem diversos mecanismos nas sociedades democráticas liberais que se assemelham a este modelo, como, por exemplo, júris de cidadãos; no entanto, aquele que Fishkin destaca como sendo a melhor versão é uma criação sua: as sondagens deliberativas. Isto porque são as melhores a oferecer amostras representativas tanto a nível das atitudes como demográficas, oferecem informação relevante que possibilita um estudo estatístico das possíveis mudanças de opinião, combinam a união de espaço e tempo ao colocar o grupo de participantes a deliberar num local de forma simultânea e com condições favoráveis e oferece mais equilíbrio substantivo e diversidade (em resultado dos participantes serem seleccionados aleatoriamente) do que qualquer outro mecanismo (Fishkin, 2009).

O principal problema deste modelo é que, ao pretender diminuir a quantidade daqueles que participam, mostra-se restritivo quanto à participação das massas mesmo que consideremos que a amostra seja representativa ³⁰. É preciso, no entanto, notar que este modelo está construído para “os poucos”, sendo que, para torná-lo suscetível de

²⁹ Isto porque é um modelo muito associado à democracia deliberativa que, enquanto paradigma dominante, não está instaurado em nenhuma democracia.

³⁰ Desvantagem se considerarmos a participação das massas como algo necessário.

participação das massas, teria de se procurar encorajar “os muitos” – o que desvirtuaria o modelo pois voltaríamos à questão da ignorância racional referida anteriormente (Fishkin, 2011).

3.3.4 - Democracia de Massas

O modelo da democracia de massas tem como objetivo a conjugação de participação política com igualdade política e é aquele que é prosseguido nas democracias liberais. Desde que existe democracia, as contínuas reformas focaram-se, principalmente, na expansão da igualdade política (por exemplo, com a expansão do direito de voto até ao sufrágio universal), o que aumentou as oportunidades de participação política (Fishkin, 2011). No entanto, ao massificar e facilitar o processo político, as democracias dificultaram a realização do princípio deliberativo pois passou a dar-se primazia à opinião pública mesmo que superficial e desincentivada – mais uma vez, a questão da ignorância racional. Fishkin acredita que o desinteresse e essa desmotivação originaram uma tal distorção participativa, resultante daqueles que podem participar mas optam por não o fazer, que este modelo democrático deixou de conseguir atingir tanto a igualdade política como a participação política (Fishkin, 2009). E, no fundo, “as pessoas que escolhem participar não são representativas de todo o eleitorado” (Fishkin, 2009, pp. 49-50).

Um contra-argumento apresentado a esta crítica diz-nos que mesmo que os abstencionistas votassem, o resultado das eleições não se alteraria, pois aqueles que votam acabam por refletir de forma representativa as preferências da população global. Fishkin acredita, no entanto, que: se os não-votantes não votam é porque estão desinteressados; se todos eles decidissem votar seria porque haveria uma razão para se terem motivado; pessoas motivadas tendem a procurar informação e deliberar; a deliberação pode conduzir a uma mudança de atitudes e considerações políticas; essa mudança pode significar um resultado diferente nas eleições (Fishkin, 2009).

Num aspeto positivo, a distorção participativa abriu mais o processo político a consulta pública. Entre os mecanismos de consulta pública disponíveis, Fishkin destaca duas classes: aqueles que sondam a opinião pública “crua”, ou seja, a opinião típica das massas que se caracteriza por ser desinformada, superficial e manipulada pela *agenda setting* das elites (onde se incluem maior parte das sondagens e o referendo); e aqueles que sondam a opinião pública “refinada”, ou seja, a opinião que resulta da deliberação onde se incluem os grupos de discussão, os júris de cidadãos, as sondagens deliberativas e aquele que será o foco da última parte desta exposição: o *Citizens’ Initiative Review* (Fishkin, 2009; Fishkin, 2011).

3.3.5 - Democracia Deliberativa – a fórmula ideal

Considerando os dois modelos de inclusão democrática, deduz-se que a formulação democrática ideal pressupõe a adoção de um microcosmo deliberativo. Assim, numa proposta que pretende trocar um sistema de democracia liberal por um sistema de democracia deliberativa, o principal objetivo seria combinar a deliberação da população (e não simplesmente a deliberação restrita das elites) com a igualdade política (recorrendo a amostragens aleatórias). No entanto, essa igualdade não será atingida através da participação das massas, pois Fishkin acredita que a participação voluntária aumenta a distorção participativa e num contexto de larga escala existe pouca motivação para o voto informado ou para a deliberação entre cidadãos (Fishkin, 2009; Fishkin,2011). Assim, Fishkin remata dizendo que “combinar igualdade política com deliberação requer que a deliberação seja feita numa escala humana, na escala de democracia *face-to-face*” (Fishkin, 2009, p.80).

Esta forma de pensar a democracia salienta e contorna o problema da escala social, pois não existe capacidade de colocar toda a população de uma sociedade desenvolvida num grupo deliberativo. Por isso, como os grupos deliberativos são compostos por poucos membros, a partir do momento em que o indivíduo é selecionado para participar num, passa a interessar-se pelo tema tornando-o mais informado e com motivação para participar, derrubando a questão da ignorância racional (Fishkin, 2009). O modelo do microcosmo deliberativo não só garantirá a igualdade política como também deverá evitar a distorção participativa se a amostragem aleatória for boa e a motivação for alta, como é expectável.

Temos, no entanto, de ter em consideração um aspeto muito importante desta formulação democrática. É que, ao recorrer ao microcosmo deliberativo para delinear as políticas, o que esta vai conseguir não é a representação daquilo que a sociedade quer, mas sim a representação daquilo que a sociedade iria querer se tivesse boas condições para deliberar sobre o assunto. Ou seja, a sociedade tem uma opinião crua, não ponderada, mas se refinasse essa opinião, como aqueles que participam nos grupos deliberativos irão fazer, a conclusão a que chegariam seria a mesma a que o grupo deliberativo chegou (Fishkin, 2009). O que este mecanismo pressupõe é a generalização da forma de pensar da sociedade por considerar que o grupo eleito é representativo o suficiente para fazer essa extrapolação e também porque se considera que a conclusão a que o microcosmo chega é aquela que potencia o bem-comum e, portanto, toda a sociedade. Uma vantagem ou desvantagem, consoante aprovamos ou não este modelo, é que como os participantes não são eleitos nem lutam por uma reeleição, não estarão a deliberar com o objetivo de agradar à população, como acontece nas democracias liberais com sistemas políticos bi ou

multipartidários. Antes estão a deliberar com o objetivo de escolher o que é melhor para a sociedade a que pertencem, pois “o único posto que os participantes têm é de cidadão” e “eles vão continuar a sê-lo qualquer que seja a decisão que tomem” (Fishkin, 2009, p. 83).

Na ótica de Fishkin, esta proposta de uma democracia deliberativa poderá funcionar pois o instrumento da amostragem dá inclusão necessária ao processo e, se os critérios que atestam a deliberação forem cumpridos, atinge-se uma democracia ponderada que terá efeitos ao nível da mudança de atitudes políticas, intenção de voto, capacidades civis, diálogo público e políticas públicas (Fishkin, 2009; Fishkin, 2011). O que Fishkin realmente afirma é que a mudança de paradigma democrático significaria uma transformação total de tudo o que envolve o sistema político, desde o ambiente à ‘caixa negra’.

3.3.6 - Um pouco de deliberação na democracia liberal – a fórmula suficiente

Esta é a proposta de reforma deliberativa total. No entanto, alterar o paradigma não é fácil, até porque tem de se ter em consideração que a alteração proposta não seria do agrado daqueles que não apoiam a ideia de poder pelo povo de forma permanente³¹. Dessa forma, surgem propostas mais moderadas que não pretendem reformar a democracia liberal, mas sim complementá-la com mecanismos que permitam dar à população uma forma de sentir que tem voz nas decisões.

Já vimos que é complicado fazer coexistir diversas dimensões: se queremos participação ativa, informada e igual iremos descurar na participação massiva; se queremos ter participação igual e massiva, iremos abdicar da participação informada. Este fenómeno acontece porque não existe uma forma institucional de combinar os três princípios do processo democrático. Ora, a democracia liberal está muito ligada ao modelo da democracia de massas que pretende prosseguir, de maneira mais ou menos eficaz, a participação política e a igualdade política. A reforma deliberativa pretende alterar a participação política pela deliberação. No entanto, a complementação deliberativa propõe integrar mecanismos que não pretendem substituir princípios, mas sim aproveitar os processos democráticos existentes e tentar potenciar a deliberação incluindo uma etapa que recorra a um microcosmo. No grupo de instituições que seguem uma lógica de participação e igualdade, incluiu-se o processo referendário que, como vimos, peca exatamente por não dar ênfase à voz dos cidadãos. Como os referendos não conseguem, por si só, produzir deliberação, são necessárias instituições adjacentes que podem auxiliar a introdução dessa variável no processo referendário (Parkinson, 2020, p.13). Assim, na

³¹ Isto pois existem mecanismos na democracia liberal que oferecem a dimensão de poder pelo povo de forma pontual, como é o exemplo dos MDDs.

próxima e última parte desta dissertação, procuraremos expor um mecanismo que segue o modelo deliberativo de Fishkin com o objetivo de melhorar a qualidade deliberativa do processo referendário e, como consequência, a qualidade democrática. Por fim, faremos um levantamento dos seus resultados empíricos e concluiremos com uma análise para perceber qual o impacto real da deliberação no processo referendário.

4 - Oregon Citizens' Initiative Review

4.1 – Introdução

O estado norte-americano de Oregon é reconhecido pela utilização recorrente de mecanismos de democracia direta. Com provisões constitucionais aprovadas em 1902 por 91% dos eleitores do Estado, os dados do Comité de Serviços Legislativos de Oregon (2012) indicam que 352 medidas foram propostas por iniciativas (das quais 120 foram aprovadas) e 64 referendos foram realizados (dos quais 23 foram aprovados), de 1902 até julho de 2012³². No entanto, não é só por essa afluência que o sistema de democracia direta de Oregon se tornou um caso de estudo a nível mundial nesta última década. Esse interesse deve-se ainda à criação do *Citizens' Initiative Review* (CIR). O CIR foi estabelecido oficialmente como instituição regular pela lei de Oregon em 2011, após o bem-sucedido teste de pequena escala em 2008 e piloto em 2010, com o objetivo de acrescentar uma etapa deliberativa ao processo referendário. Ao ser um mecanismo enquadrado no modelo deliberativo de James Fishkin, o CIR é composto por um microcosmo e uma seleção aleatória estratificada de participantes para assegurar a deliberação e representatividade. Passemos a descrever este mecanismo.

4.2 - Como funciona

O CIR é composto por dois órgãos: a Comissão e o Painel de Cidadãos³³. A Comissão é composta por 11 membros, todos com experiência como moderadores ou participantes do Painel de Cidadãos ou como membros imparciais dos comités de declarações explicativas, e tem como missão supervisionar o decorrer do processo e selecionar uma medida das várias propostas por iniciativas ou petições a ser posteriormente debatida pelo Painel. A seleção da medida não cabe totalmente ao julgamento da Comissão, pois existem fatores, como o seu impacto fiscal, a forma como se enquadra na Constituição estadual ou a capacidade de fundamentar a revisão, que funcionam como critérios de objetividade ao processo de seleção. Estes parâmetros de objetividade servem também como forma de salvaguardar que o tema é do interesse público e não do interesse particular da Comissão.

³² Segundo a legislação de Oregon, Iniciativa refere-se à capacidade dos cidadãos proporem leis a voto popular, e Referendo refere-se à capacidade dos cidadãos levarem a voto popular uma lei adotada pelos órgãos legislativos Estaduais (*LCS*, 2012)

³³ A descrição do processo feita neste subcapítulo é uma junção dos pontos principais do sumário redigido pelo Comité de Serviços Legislativos de Oregon (2012) sobre o funcionamento dos MDDs no Estado e a descrição deste processo no *site* da *Healthy Democracy* (instituição selecionada pela Secretaria de Estado de Oregon para ficar responsável pela organização deste mecanismo) razão pela qual não contém nenhuma fonte bibliográfica.

O Painel de Cidadãos, que discutirá a medida, é formado por 18 a 24 membros, selecionados aleatoriamente de entre todos os eleitores registados no Estado. Esta seleção é estratificada de forma a garantir representatividade descritiva. Antes de começar o processo deliberativo sobre a medida, os participantes têm uma pequena fase de treino, sendo-lhes comunicado o objetivo do projeto, instruções breves quanto ao funcionamento da deliberação e os critérios que devem ter em mente quando estão expostos a um ambiente onde muita informação divergente é veiculada. Após esse período introdutório, os participantes ouvem e questionam os argumentos de grupos (políticos e de interesse) contra e a favor da aprovação da medida, assim como têm a possibilidade de ouvir e colocar questões a especialistas independentes. O objetivo é organizar e consolidar a informação recebida para poderem ponderar a sua posição. Durante este processo, que dura entre 4 a 5 dias, os participantes do painel, auxiliados por moderadores treinados (que garantem os critérios deliberativos descritos por Fishkin), serão divididos em grupos mais pequenos de forma a poderem examinar a informação fornecida e discutir aspetos como benefícios, custos e *trade-offs* políticos da medida. Para fazer essa análise, um aspeto essencial passar por os participantes tentarem, em conjunto, distinguir factos de argumentos propagandistas. Essa distinção torna-se mais fácil neste contexto, pois a interpretação da informação que os participantes fazem e transmitem uns aos outros permite estabelecer uma maior coerência aos argumentos que irão surgir mais tarde.

Após esta fase de audição, questionamento e ponderação, os participantes terão de redigir uma declaração, com a descrição e justificação dos argumentos mais fortes, as principais conclusões (de carácter imparcial) e, caso existam, considerações e uma indicação de voto dos participantes após a deliberação. Essa declaração será enviada a todos os eleitores registados, incluída no panfleto de voto oficial³⁴, distribuído pela Secretaria de Estado de Oregon, e estará também disponível nas fontes de informação estaduais oficiais. Assim, todos os cidadãos têm acesso a uma perspetiva redigida pelos seus concidadãos que foram sujeitos a este ambiente de informação controlada e cuja leitura é simples e explicativa.

Teoricamente, este mecanismo deveria assegurar maiores níveis de informação e maior predisposição tanto dos participantes como dos eleitores para participar mais ativamente na esfera pública. Mas será que consegue transpor para a prática as virtudes enunciadas na teoria?

³⁴ O panfleto de voto oficial ou Panfleto do Eleitor é enviado a todos os eleitores de Oregon antes de uma eleição e para além da declaração do CIR contém uma declaração explicativa, declarações sobre o impacto financeiro da medida e exposição de argumentos contra e a favor pagos (Gastil *et al.*, 2010, p.3 e 38).

4.3 - Dados empíricos

John Gastil e a sua equipa têm-se debruçado sobre o funcionamento deste mecanismo desde o início da sua implementação em Oregon, fazendo relatórios avaliativos bianuais para perceber o impacto do CIR ao nível do seu funcionamento (a estrutura), na qualidade deliberativa (avaliação dos participantes e da declaração) e entre os eleitores (utilidade da declaração). Os relatórios desenvolvidos por Gastil e a sua equipa foram de tal forma importantes que a instituição responsável pela criação e organização dos CIR, a *Healthy Democracy*, afirma que as conclusões a que estes chegaram foram decisivas na decisão do estado de Oregon de reconhecer esta etapa legalmente (*Healthy Democracy site*).

Relevante será ainda dizer que esta análise incide só sobre os CIR que foram feitos no contexto da avaliação de medidas propostas em eleições estaduais, excluindo aquelas que foram realizadas a nível local e o teste de 2008. Assim, tem-se em consideração os dois CIR de 2010, sobre a legalização do uso de marijuana medicinal (medida 73) e o aumento da pena efetiva para crimes reincidentes de índole sexual (medida 74) (Gastil *et al*, 2010); os dois CIR de 2012, sobre a possibilidade de casinos privados (medida 82) e a reforma do modo de financiamento da educação (medida 85) (Gastil *et al*, 2013); os dois CIR de 2014, sobre uma reforma ao sistema eleitoral (medida 90) e a forma de rotular os produtos geneticamente modificados (medida 92) (Gastil *et al*, 2015); e o CIR de 2016, sobre a criação de um novo imposto aplicável às empresas (medida 97) (Gastil *et al*, 2017)³⁵. Passemos a analisar os principais dados e conclusões desses relatórios.

4.3.1 - Estrutura e qualidade deliberativa do processo

Os aspetos principais que Gastil e a sua equipa (2010, p.8/9) analisam para avaliar a qualidade deliberativa e democrática deste processo são as seguintes: se este oferece oportunidades para os participantes terem acesso a informação necessária para formarem as suas opiniões ponderadas e pesar os valores competitivos relativos à medida; se existe igualdade de consideração perante todos os participantes e argumentos; se se verifica qualidade na moderação; a forma como é feita a votação perante os argumentos; e a redação da declaração final. Esta análise de cariz estrutural torna possível perceber se a deliberação teve influência na formação de opinião dos participantes. Em todos os relatórios, esta análise é feita recorrendo à interpretação dos investigadores das várias etapas do processo e a questionários feitos aos participantes, alguns no final de cada dia de deliberação, outro algum tempo após o fim do processo (com uma distância de 1 a 2 meses dependendo do ano).

³⁵ Em 2018 não se realizou o CIR a nível estadual por falta de financiamento (*Healthy Democracy site*)

Estruturalmente, entre os anos de 2010 e 2014, Gastil e a sua equipa fizeram uma avaliação qualitativa que tinha em conta três critérios em cada CIR: o rigor da análise do tema, a facilitação do processo civil e democrático e a qualidade da declaração final. A escala de avaliação variava de A (Excelente) a F (Muito mau) (Gastil *et al*, 2010, p.8). Segundo essa avaliação, os três critérios dos seis CIR realizados durante esse período de tempo encontravam-se todos na classificação A e B, obtendo desta forma reconhecimento positivo por parte dos investigadores (Gastil *et al*, 2015, p.4). Apesar de não existir esta avaliação qualitativa para o CIR de 2016, depreende-se, pela análise do relatório, que os investigadores atribuiriam a este uma nota semelhante. A seguir passamos a detalhar as razões que sustentam estas notas positivas.

4.3.1.1 - Rigor da análise do tema

Este primeiro critério merece classificação positiva pois os investigadores acreditam que, de forma generalizada, a) os participantes apreendem a informação básica sobre o tema; b) os valores ligados aos temas são examinados e respeitados; c) as soluções alternativas são exploradas sempre que for pertinente; e d) há um cuidado no pesar dos prós e contras das medidas. Estas observações são suportadas pelos testemunhos dos participantes.

Os dados dos CIR de 2010, 2012 e 2014 demonstram que a maioria dos participantes (>90%) considera o processo, pelo menos, satisfatório (Gastil *et al*, 2010, p.11; Gastil *et al*, 2013, p.5; Gastil *et al*, 2015, p.9) e sentem que tinham aprendido o suficiente para tomar uma decisão informada (Gastil *et al*, 2010, p.15; Gastil *et al*, 2013, p.6; Gastil *et al*, 2015, p.10; Gastil *et al*, 2017, p.4).

É de referir, no entanto, que no ano de 2014, alguns participantes afirmaram não ter aprendido o suficiente para tomar uma decisão (Gastil *et al*, 2015, p.10). Duas razões podem explicar esta situação única: em primeiro lugar, o facto de nesse ano se ter discutido um tema cuja complexidade é particularmente elevada (medida 92); e, em segundo lugar, por nesse ano, como consequência da diminuição do tempo do processo de 5 para 4 dias, se ter abdicado da presença de elementos técnicos que, nos anos anteriores, ajudavam os participantes a esclarecer dúvidas sobre questões mais técnicas (Gastil *et al*, 2015, p.11; Gastil *et al*, 2017, p.4). No que diz respeito à complexidade da medida 92, devemos notar uma tendência: os representantes das diferentes posições tiveram particular dificuldade em comunicar com os participantes, pois estão habituados a falar para grupos de especialistas com jargão técnico muito complexo ou a comunicar com as massas através de *soundbytes* simplistas (Gastil *et al*, 2015, p.12). Os participantes constituem como que um ponto intermédio entre especialistas e as massas, pois não têm a

expertise para entender um discurso muito técnico mas estão bem informados ao ponto de não se contentarem com um discurso sem substância, pelo que a adaptação do discurso se demonstrou complicada (Gastil *et al*, 2015, p.12/13). Esta dificuldade, no entanto, dá suporte à premissa deliberativa segundo a qual uma sociedade civil mais informada se torna mais exigente na seleção de fontes de informação.

Os participantes sentiram também que os valores que estavam por detrás das diferentes opiniões sobre a medida foram considerados e respeitados, tendo sido possível, durante todo o processo, expor e ouvir soluções alternativas à medida (Gastil *et al*, 2010, p.17/18; Gastil *et al*, 2013, p.7/8; Gastil *et al*, 2015, p.15; Gastil *et al*, 2017, p.5). No ano de 2010, a constante preocupação dos participantes em exigir explicações da operacionalização da medida aos proponentes e em convocar especialistas para a explicação de informação que não estava clara demonstra o seu forte envolvimento com as possíveis consequências da medida (Gastil *et al*, 2010, p.18). Esta última evidência dá suporte à premissa teórica da democracia deliberativa segundo a qual os indivíduos tendem a perseguir o bem-comum ao invés do interesse próprio quando sentem que têm um papel decisivo na esfera política.

4.3.1.2 - *Facilitação do processo civil e democrático*

Este segundo critério merece nota positiva pois os investigadores acreditam que se verifica, de forma generalizada, a) igualdade de oportunidades na participação; b) compreensão da informação; c) consideração pelas diversas perspetivas; e d) respeito mútuo entre participantes.

A igualdade de oportunidades na participação é avaliada a dois níveis: na seleção dos participantes e na igual oportunidade de participação dos participantes e defensores das posições contra e a favor da aprovação da medida (Gastil *et al*, 2010, p.19). Como referido *supra*, o processo de seleção dos participantes é aleatório e estratificado. De todos os eleitores registados de Oregon, 10.000 são aleatoriamente convidados a participar, tendo para isso de preencher um pequeno questionário. Este questionário demográfico tem como objetivo identificar características de cada indivíduo como o sexo, a idade, o nível de escolaridade, a etnia, o local de residência ou a afiliação partidária. Após esta etapa, são anonimamente escolhidos entre 18 a 24 cidadãos, que sejam descritivamente representativos da população de Oregon, pelo *staff* da *Healthy Democracy*, com o auxílio dos dados do questionário³⁶. Para garantir que a situação financeira dos cidadãos não os impeça de participar, aqueles que são selecionados e aceitem participar terão as despesas

³⁶ A razão pela qual não é um número fixo é porque varia de ano para ano derivado a fatores como o financiamento disponível.

de viagem, alojamento e, se necessário, cuidados de crianças assegurados; também recebem 150 dólares por dia para compensar o dia de trabalho perdido. Como o próprio Gastil (2010, p.19) reconhece, mesmo com esta forma de seleção e com todos os incentivos para a participação, não se consegue assegurar que todos os interesses são representados. No entanto, a oportunidade de participar é exatamente igual para todos e existe um esforço para que a amostra seja o mais representativa possível. Feita esta ressalva, em todos os anos, os participantes eleitos para os CIR não foram 100% equilibrados³⁷ (como seria de esperar), mas foram representativos da população de Oregon.

Quanto à oportunidade de intervir enquanto participante, a estrutura do CIR está montada para dar capacidade a todos de expor as suas ideias e considerações com o mesmo tempo disponível. A divisão dos participantes em grupos pequenos (por vezes de 3 ou 4) potencia que cada um tenha mais tempo para partilhar a sua perspectiva e para chegar a ideias que posteriormente serão debatidas com o grupo completo (Gastil *et al*, 2010, p.20). Apesar de alguns participantes referirem que a pressão de falar primeiro em grupos pequenos e só depois em grupos mais amplos condiciona a disposição para intervir, a verdade é que, segundo os dados, em todos os CIR mais de 90% dos participantes sentiu que teve oportunidade suficiente para falar (Gastil *et al*, 2010, p.21; Gastil *et al*, 2013, p.9; Gastil *et al*, 2015, p.17/18; Gastil *et al*, 2017, p.8).

Já a oportunidade de intervenção dos representantes das posições contra e a favor também é respeitada. Os investigadores consideram que a estrutura do processo distribui o tempo e as oportunidades de intervenção de forma justa e os participantes acreditam que essa justiça e igualdade existe (Gastil *et al*, 2010, p.21; Gastil *et al*, 2013, p.9; Gastil *et al*, 2017, p.7).

Quanto à compreensão da informação, os dados de todos os CIR indicam que existiu uma tendência diária para os participantes sentirem, progressivamente, mais facilidade para acompanhar e entender a informação, assim como para colocar questões aos especialistas e representantes das posições contra e a favor (Gastil *et al*, 2010, p.22; Gastil *et al*, 2013, p.10; Gastil *et al*, 2015, p.16; Gastil *et al*, 2017, p.5)³⁸. Dois fatores parecem ser determinantes para explicar esta tendência: o período de treino inicial que ajuda os participantes a tratar e a procurar a informação mais relevante; e a adaptação ao

³⁷ Com ligeiramente desequilibrado entende-se que, por exemplo, o número de homens é ligeiramente superior ao de mulheres ou que o número de Democratas é ligeiramente superior ao de Republicanos.

³⁸ Há que referir, no entanto, que derivado à complexidade científica ligada à discussão sobre OGMs, os participantes do CIR relativo à medida 92 sentiram particular dificuldade a acompanhar a discussão quando se começou a aprofundar o tema (Gastil *et al*, 2015, p.16) e em 2016 os investigadores notaram alguma dificuldade por parte de alguns participantes em decidir que informação era forte e de confiança (Gastil *et al*, 2017, p.6). Mais uma vez uma razão que pode justificar estes problemas é o facto de nestes dois CIR o processo ter demorado 4 dias em vez de 5 (Gastil *et al*, 2017, p.6).

processo que desinibe os participantes ao promover o reconhecimento de que a sua ignorância é um estado normal, muito provavelmente partilhado pelos restantes, e do qual todos querem sair. Este dado parece corroborar outra premissa deliberativa segundo a qual os indivíduos tendem a ter mais vontade de *refinar* as suas opiniões quando são expostos a condições propícias para deliberar.

Quanto à consideração de perspectivas divergentes, os dados indicam que, todos os anos, os participantes não só afirmam ter tido em conta regularmente perspectivas divergentes das suas, como acreditam que toda a organização e funcionamento do processo não é tendenciosa. Os moderadores (que poderiam ser a principal manifestação de enviesamento) e o *staff* foram percebidos pela esmagadora maioria dos participantes como neutros (>94% em todos os CIR) (Gastil *et al*, 2010, p.23/24; Gastil *et al*, 2013, p.11/12; Gastil *et al*, 2015, p.17/18; Gastil *et al*, 2017, p.7 e 9). Estes dados confirmam outra premissa deliberativa pois demonstram que as condições favoráveis à deliberação tornam os cidadãos mais tolerantes a perspectivas dissidentes substituindo o ambiente de arena política por um de grupo discursivo, onde maior informação é tratada. Este ambiente pode conduzir cada indivíduo a uma opinião mais ponderada e, portanto, mais próxima de uma percepção política de acordo com as suas representações mentais.

Ainda relativamente à moderação convém fazer duas notas. Em primeiro lugar, os dados de 2012 demonstram que a minoria que considerava que os moderadores não tinham sido neutros não conseguiu justificar a sua razão para tal, indicando que essa opinião poderá estar mais baseada num pressentimento injustificado do que numa razão lógica e suportada por evidências (Gastil *et al*, 2013, p.11). Em segundo lugar, nos CIR de 2014 experimentou-se retirar os moderadores dos grupos de discussão mais reduzidos o que resultou na dominação da discussão por parte de participantes com maior disposição para intervir, demonstrando a importância da moderação em todas as etapas deliberativas (Gastil *et al*, 2015, p.14).

Por fim, os dados revelam que a larga maioria dos participantes sentiu que tinha sido tratada com respeito pela organização e pelos restantes participantes o que pode justificar a razão pela qual estes consideram que desempenham um papel importante no processo (Gastil *et al*, 2010, p.25/26; Gastil *et al*, 2013, p.12; Gastil *et al*, 2015, p.19; Gastil *et al*, 2017, p.9-11). Destacamos, no entanto, o ano de 2014 onde o nível de respeito mútuo foi ligeiramente mais baixo do que o normal durante os dois dias em que os participantes estiveram a ouvir os representantes das posições contra e a favor. Esta quebra parece dever-se ao facto de nesse ano se ter desistido da presença de especialistas para auxiliar os participantes a distinguir o que é factual do que é propagandista: os participantes podem ter-se sentido desrespeitados pelos representantes das posições contra ou a favor quando

percecionaram que estes os estavam a tentar manipular em vez de transmitir informação de confiança (Gastil *et al*, 2015, p.19). Este episódio dá ainda mais suporte à ideia segundo a qual os indivíduos procuram informação com substância quando expostos a um clima deliberativo.

4.3.1.3 - Qualidade da declaração final

O terceiro e último critério que os investigadores dizem ser “o indicador mais importante da qualidade deliberativa do processo” (Gastil *et al*, 2010, p.26) merece nota positiva, pois os investigadores acreditam que a tomada de decisão é informada e o processo não é coercivo.

Os investigadores consideram que a decisão tomada é informada por várias razões. Primeiro, porque os participantes não colocaram na declaração final qualquer argumento que não fosse suportado por evidências ou não tivesse sido explicitamente proferido por algum proponente da medida ou especialista (que assegura o rigor factual e a honestidade intelectual) (Gastil *et al*, p.27/28; Gastil *et al*, 2013, p.18). Esta tendência é suportada pela análise cuidadosa feita pelos investigadores à precisão das afirmações de todos os CIR que concluiu que todos eles têm uma precisão superior a 90%³⁹, e pela forma como os participantes redigem a declaração, com a utilização de expressões como ‘tem o potencial’ ou ‘irá provavelmente’ com o objetivo de não induzir o leitor em erro com análises objetivas desonestas (Gastil *et al*, 2013, p.18; Gastil *et al*, 2015, p.25/26; Gastil *et al*, 2017, p.13/14). Segundo, porque a análise posterior por parte da organização identificou certos aspetos que podiam ser melhorados e os participantes aceitaram as mudanças por considerar que seriam mais benéficas para os eleitores (Gastil *et al*, 2010, p.28). Desta forma, e mais uma vez, fica clara a premissa deliberativa da procura do interesse comum.

Outro dado relevante que suporta a ideia de que a exposição final é informada é o relato dos participantes quanto à sua posição perante a medida antes e depois do processo. Segundo dados de 2010 e 2012, em todos os CIR, 50% ou mais dos participantes estava indeciso ou não tinha opinião antes do processo; mas após o processo essa percentagem diminui para números inferiores a 10% (o que significa um ou dois participantes, dependendo do ano) (Gastil *et al*, 2010, p.29; Gastil *et al*, 2013, p.15). Ainda neste sentido, segundo dados de 2012, 90% dos participantes afirma ter chegado a uma decisão só no 4.º dos cinco dias de deliberação, o que significa que ouviram todos os intervenientes antes de decidir (o último dia corresponde apenas à escrita dos argumentos, à revisão da declaração e a uma conferência de imprensa) (Gastil *et al*, 2013, p.4 e 14).

³⁹ A percentagem média encontra-se nos 98% mas, mais uma vez, derivado à complexidade do tema das OGMs o CIR relativo à medida 92 registou uma taxa de precisão de 91,3% que é significativamente mais baixa que qualquer outra (Gastil *et al*, 2015, p.25)

Por fim, entende-se que a estrutura do mecanismo é não-coerciva em resultado de características como a tomada de decisão relativa aos argumentos ser feita anonimamente e a neutralidade dos moderadores ser decisiva (Gastil *et al*, 2010, p.30). Os relatos de satisfação generalizada dos participantes relativamente aos argumentos contra e a favor, assim como dos aspetos mais relevantes a considerar sobre a medida são dados que demonstram também esse fator que é essencial para tornar o processo verdadeiramente deliberativo (Gastil *et al*, 2010, p.29/30; Gastil *et al*, 2015, p.20-23). De forma generalizada, os participantes afirmam que não sentem pressão para tomar decisões e, mais concretamente, para decidir de uma determinada forma (Gastil *et al*, 2013, p.13; Gastil *et al*, 2017, p.8).

Uma nota importante tem de se fazer, no entanto, ao relato de um participante de 2010 que considerou que a necessidade de formular prós e contras no último dia introduz alguma pressão (Gastil *et al*, 2010, p.30). Este relato ajuda a entender a crítica deliberativa segundo a qual o foco na tomada de decisão que é colocado em paradigmas democráticos como o da Democracia Liberal ou da Democracia Direta pode ser prejudicial para o próprio processo democrático. Neste caso, o participante sentiu-se pressionado a decidir mesmo tendo informação suficiente para o fazer, o que, para além de demonstrar que a deliberação ajuda a tomar decisões (pois este foi um relato único), demonstra também que, extrapolando este caso para os modelos eleitorais existentes, os cidadãos sentirão ainda mais pressão para decidir sem terem informação suficiente. Em larga escala, este fenómeno pode ser responsável por uma larga percentagem da abstenção.

4.3.2 - Impacto do CIR nos eleitores

Se ficou claro que a estrutura do processo encoraja à deliberação e que os participantes beneficiam disso, algo que se tem de demonstrar agora é que esta deliberação microcós mica tem impacto junto dos eleitores. Como tal, vamos virar a nossa atenção para os dados dos relatórios que procuram perceber o reconhecimento, utilização e perceção de valor do CIR pelos eleitores.⁴⁰

⁴⁰ Os dados de 2010 foram recolhidos a partir de duas sondagens: uma feita por telefone e conduzida pelo Centro de Sondagens da Universidade de Washington que entrevistou 200 ou mais números associados à base de dados de eleitores registados no Estado de Oregon todas as semanas desde 30 de Agosto até ao dia da eleição no dia 1 de Novembro; e outra feita *online* e conduzida pela Polimetrix que permitiu formar um painel de cidadãos onde cada indivíduo foi entrevistado duas vezes (no início da eleição e nalgum momento dentro das duas semanas seguintes) (Gastil *et al*, 2010, p.32). Os dados de 2012 foram recolhidos a partir de duas sondagens: uma feita por telefone e conduzida pela empresa especializada em sondagens Elway Polling Inc que entrevistou 800 prováveis eleitores de Oregon onde metade da amostra foi entrevistada 2 semanas antes da eleição e outra metade na semana anterior; e outra feita *online* e conduzida pelo Centro de Investigação em Sondagens da Universidade da Pensilvânia com uma amostra de 400 eleitores de Oregon que foram divididos em quatro grupos para responder a um conjunto de questões submetidos a condicionamentos diferentes (Gastil *et al*, 2013, p.19 e 23). Os dados de 2014 foram recolhidos de três formas: uma sondagem feita por telefone a 600 eleitores de Oregon no último fim-de-semana antes da eleição; entrevistas presenciais

4.3.2.1 - Reconhecimento e utilização da declaração do CIR

No primeiro ano do CIR, no dia da eleição apenas 42% do eleitorado estava pelo menos algo ciente da existência deste mecanismo e da declaração que este produziu, sendo que apenas 29% a leu (Gastil *et al*, 2010, p.33). Daqueles que leram a declaração, 44% consideraram que esta introduziu informação, perspectivas e argumentos novos que, de outra forma, provavelmente não teriam adquirido relativamente à medida 73 (31% afirmou a mesma coisa quanto à medida 74) (Gastil *et al*, 2010, p.33). No entanto, esse reconhecimento aumentou nos anos subsequentes. Em 2012, 2014 e 2016, cerca 51%, 54% e 52%, respetivamente, sabia da existência da declaração do CIR e 43% e 44% nos dois outros anos leu-a (Gastil *et al*, 2013, p.23; Gastil *et al*, 2015, p.35-37; Gastil *et al*, 2017, p.17-19). 65% elogiou a nova informação veiculada quanto à medida 82; 71% quanto à medida 85; 56% quanto à medida 90; 58% quanto à medida 92; e 60% quanto à medida 97 (Gastil *et al*, 2013, p.19-21; Gastil *et al*, 2015, p.38; Gastil *et al*, 2017, p.20).

É relevante notar dois aspetos. Em primeiro lugar, as sondagens de 2014 incluíam questões que procuravam perceber se o leitor tipo da declaração tinha algumas características particulares (por exemplo, se tendia a ser homem, democrata ou de um estrato social ou de nível de educação). A conclusão foi a de que não havia uma tipologia significativa em nenhum parâmetro, demonstrando desta forma que a acessibilidade da declaração cumpre o pré-requisito deliberativo de ser inclusiva (Gastil *et al*, 2015, p. 38/39). Em segundo lugar, entre aqueles que leram a declaração do CIR no Panfleto do Eleitor, que contém uma estimativa fiscal, um sumário explicativo e argumentos contra e a favor redigidos por grupos de interesse, os eleitores afirmam ter depositado consideravelmente, em média, mais tempo e atenção a ler a secção do panfleto relativa à declaração do CIR que qualquer outra secção (Gastil *et al*, 2010, p.34). Essa atenção pode estar positivamente correlacionada com a desconfiança que o eleitorado afirma ter relativamente aos argumentos dos grupos de interesse (Gastil *et al*, 2013, p.22). Para verificar esta desconfiança, no ano de 2016 a habitual sondagem feita por telefone a um conjunto aleatório de eleitores de Oregon com o objetivo de medir o impacto e utilidade CIR, incluiu uma questão nova que procurava perceber se os eleitores consideravam o facto de serem cidadãos comuns selecionados aleatoriamente a pensar e escrever a declaração influenciava a confiança depositada na informação exposta. Apesar de 60 % da amostra (cujo universo era de 435 pessoas) responderem que não fazia diferença, cerca de 33% confiava mais e apenas 7% confiava menos (Gastil *et al*, 2017, p.28/29). Este dado faz

conduzidas na Universidade de Bentley a 40 eleitores onde 20 tinham lido a declaração do CIR relativo à medida 90 e 20 relativo à medida 92 e onde metade já tinham lido declarações de anos anteriores e outra metade que tinham lido uma declaração pela primeira vez; Os dados de 2016 foram recolhidos a partir de uma sondagem feita por telefone a 600 eleitores de Oregon no último fim-de-semana antes da eleição (Gastil *et al*, 2017, p.17).

transparecer que uma parte significativa dos eleitores desconfia das elites políticas e prefere a análise dos seus concidadãos. Esta desconfiança fica ainda mais evidente se considerarmos uma posterior sondagem feita nesse ano relativamente ao impacto da declaração do CIR na votação da medida 97, onde se concluiu que mais de um terço dos respondentes admitem acreditar no conteúdo da declaração mesmo que este venha a ser refutado durante a campanha por fontes de informação alternativas (Gastil *et al*, 2017, p.29).

Esse reconhecimento de confiança no processo está positivamente correlacionado com a vontade dos eleitores de participar em futuros CIR. O relatório relativo ao CIR de 2016 revela que aqueles que consideraram a declaração do CIR muito útil para definir o sentido de voto estavam mais predispostos a participar num futuro CIR caso fossem selecionados para tal, assim como estavam mais interessados em participar noutros mecanismos de cariz deliberativo como um júri de cidadãos (Gastil *et al*, 2017a, p.34/35). Todos estes dados parecem indicar que os indivíduos, apesar de demonstrarem uma tendência para procurar estímulos mais simples (que, neste caso, se materializa em informação propagandista e que facilita uma tomada de decisão com recurso à heurística independentemente do valor de verdade), procuram formas de fugir a essa propaganda quando reconhecem as virtudes da deliberação.

4.3.2.2 - Percepção do valor da declaração do CIR

Uma conclusão interessante relativa à percepção dos eleitores da declaração, é que parece tornar aqueles que a lêem mais atentos a informação com substância e menos às 'letras gordas' dos órgãos de comunicação social. O mesmo acontece com os participantes nos CIR. Segundo dados de 2010, os órgãos de comunicação social, na sua referência à declaração do CIR, costumavam aludir apenas à secção que expunha o resultado final, ou seja, se maioria dos participantes aprovava ou não a medida, não dando muita atenção aos argumentos e considerações que suportavam as posições contra ou a favor (Gastil *et al*, 2010, p.35). No entanto, a maioria daqueles que leram a declaração (53%-55%) não se lembrava da inclinação de voto dos participantes ou tinha uma lembrança errada, afirmando que esse dado era irrelevante para o seu sentido de voto (Gastil *et al*, 2010, p.35). Essa tendência reproduziu-se em anos subsequentes (Gastil *et al*, 2015, p.46-48). Este dado é particularmente importante, pois reforça a premissa deliberativa segundo a qual, numa escala ampliada, os indivíduos têm uma menor tendência a ser seduzidos por informação sem substância quando expostos a informação ponderada.

É importante referir que o impacto que a informação veiculada pela declaração teve para definir o sentido de voto dos cidadãos variou. Por exemplo, segundo dados de

2010, a maioria dos eleitores que leu a declaração considerou que a relativa à medida 73 os ajudou no processo de decisão, enquanto menos de um terço afirmou o mesmo relativamente à medida 74 (Gastil *et al*, 2010, p.35/36). Se o problema desta variação não está na importância que os eleitores dão à declaração, então os fatores que a podem justificar estarão provavelmente ligados à especificidade de cada medida, como a familiaridade do tema, se esse desperta uma defesa particularmente emocional (como é expectável relativo à medida 74) ou a sua complexidade.

Dados adicionais demonstram ainda que, para além do CIR ser a parte do Panfleto do Eleitor a que os cidadãos mais dão atenção, é também aquela que faz os eleitores reconsiderar mais a sua posição, aumenta mais o conhecimento sobre o tema e a confiança que têm desse conhecimento (Gastil *et al*, 2010, p.39-43; Gastil *et al*, 2013, p.23-25; Gastil *et al*, 2015, p.55/58; Gastil *et al*, 2017, p.23-27). Isto acontece pelo mérito reconhecido por parte dos eleitores, mas também pela forma como a declaração está escrita. Nos relatórios de 2015 e 2017, os investigadores fizeram uma análise detalhada ao modo como cada declaração expunha a informação. Três parâmetros foram analisados: a precisão da informação, a acessibilidade da escrita (gramatical e vocabulário) e a contextualização e explicação da informação. Como vimos *supra*, a precisão da informação é muito elevada (>90%) (Gastil *et al*, 2015, p.24-26; Gastil *et al*, 2017, p.13/14). Utilizando três modelos de avaliação de legibilidade⁴¹, conclui-se que a forma como estava escrita é facilmente compreensível para quem tem o 11^o/12^o anos de escolaridade e a escrita era coerente, gramaticalmente correta e clara (Gastil *et al*, 2015, 26-28; Gastil *et al*, 2017, p.14-15).

Ao nível da contextualização e explicação da informação, que toma em conta critérios como a explicação dos objetivos da medida, consequências não intencionais possíveis ou comparação com jurisdições que têm leis semelhantes, os investigadores afirmam que existiu um progressivo melhoramento (Gastil *et al*, 2015, p.29; Gastil *et al*, 2017, p.15/16). Esse melhoramento é de tal forma notório que estes acreditam que a declaração redigida em 2014 compreendia toda a informação necessária para o leitor ter uma ideia holística de um cenário onde a medida fosse aprovada (Gastil *et al*, 2015, p.29).

Por fim, o último dado que pretendemos analisar é aquele que diz respeito ao impacto na afluência às urnas que o CIR tem. No rescaldo do CIR de 2014, dois grupos experimentais foram convocados para perceber se as declarações tinham alguma influência na sua decisão de votar (Gastil *et al*, 2015, p.48/49). A um grupo de cidadãos que não tinha lido qualquer declaração foi apresentada a referente à medida 90 e outro grupo na mesma situação foi apresentada a referente à medida 92. Após esta leitura, foi

⁴¹ Modelos *Flesch-Kincaid*, *FOG* e *SMOG*

colocada a cada indivíduo a questão sobre se a leitura da declaração lhe dava mais motivação para votar sobre essa medida, menos motivação ou não fazia diferença. Apesar de 59% do grupo da medida 90 e 60% do grupo da medida 92 considerarem que não fazia diferença, 39% e 38%, respectivamente, afirmaram ter mais probabilidade de depositar um voto sobre essa matéria (Gastil *et al*, 2015, p.49). Esta questão foi posteriormente colocada numa sondagem *online* com uma amostra significativamente maior, e os resultados foram muito semelhantes com cerca de 1/3 a afirmar que as declarações lhes dão mais motivação a decidir oficialmente (Gastil *et al*, 2015, p.49). Estes dados suportam a ideia deliberativa segundo a qual uma população informada tem maior interesse em participar nas decisões políticas, corroborando também a ideia de que, se queremos que exista maior envolvimento político por parte dos cidadãos, o foco não deve estar só na extensão das formas de participação mas também na disponibilização de espaços discursivos onde os cidadãos possam informar-se, verem as suas convicções confrontadas e sentirem-se, desta forma, agentes políticos ativos capazes de fintar a ignorância racional.

Considerações finais

Concluiremos a dissertação, estabelecendo a relação entre os dados empíricos do CIR e a questão central que orientou o nosso trabalho: perceber o impacto que uma reforma deliberativa poderia ter no processo referendário.

Durante a exposição dos dados, fomos verificando se as premissas deliberativas tinham as consequências práticas que a teoria reivindicava. Verificou-se que: a) a deliberação tornou os cidadãos mais exigentes e seletivos na escolha de fontes de informação; b) os cidadãos adotaram uma postura mais discursiva do que racional, privilegiando o bem-comum face ao interesse próprio; c) os cidadãos tornaram-se mais tolerantes e com maior disposição para ouvir e tomar em conta perspectivas diferentes; e d) a deliberação foi um fator decisivo no combate à ignorância racional, o que, como consequência, pode aumentar o envolvimento da população nas decisões coletivas. Estas conclusões, que se manifestaram de forma constante no período de tempo estudado, vão ao encontro das ambições deliberativas. Se tivermos ainda em conta que, para além da ponderação, este método deliberativo conseguiu ser inclusivo, então, seguindo a perspectiva de James Fiskin (2009), este é um processo realmente democrático.

Um outro aspeto que devemos endereçar refere-se ao modo como a concretização destas premissas deliberativas afeta a perceção política dos participantes do CIR e dos eleitores de Oregon. Como já referimos, a perceção política é condicionada por vários fatores. Alguns são particularmente complicados de controlar, como os de índole biológica. No entanto, qualquer mecanismo que pretenda assegurar deliberação tem de ser construído com o objetivo de suprimir ou minimizar o efeito desses fatores. O método deliberativo empreendido no CIR está desenhado para que qualquer perceção que os indivíduos tenham dos temas em discussão seja desafiada. Tendo em conta as conclusões expostas, verifica-se que existe uma garantia de informação ponderada e confronto de posições dissidentes. Acresce também que se assegura: o cumprimento de critérios deliberativos; o tempo que os participantes levaram a decidir qual era a sua posição final sobre cada tema (lembrar que todos os participantes apenas consideraram ter tomado uma decisão após ouvir todos os intervenientes); e as frequentes mudanças de posição. Estas conclusões demonstram que a decisão dos participantes foi tomada após o tratamento de toda a informação veiculada, o que significa que as suas perceções dos temas foram o menos possível condicionados por simbolismos, hábitos percecionais, emoções ou informação falsa ou omissa. No mesmo sentido positivo, grande parte dos eleitores reconheceu o mérito do método deliberativo: demonstrando confiança na informação que dele resultou; demonstrando interesse em se envolver mais ativamente no

processo democrático; sentindo-se mais predispostos a participar formalmente na decisão relativa ao tema em discussão. Assim, podemos confirmar a hipótese segundo a qual o método deliberativo fortalece a percepção política dos participantes e eleitores do Estado de Oregon.

Por último temos de abordar a relação direta entre o método deliberativo e o processo referendário. Todas as conclusões supramencionadas apontam para uma relação simbiótica entre os dois paradigmas democráticos. Para além disso, importa destacar outro aspeto: o caráter inclusivo da deliberação. Como constatámos no segundo capítulo, um dos grandes problemas dos MDDs passa por constituírem uma ameaça às minorias (quer seja pelo efeito das quotas ou da tirania da maioria). O método deliberativo, ao incorporar uma seleção aleatória estratificada da população, garante que os participantes sejam representativos da população de Oregon (a nível de dispersão geográfica, etnia, raça, idade, filiação partidária, etc.) e, como consequência, que os eleitores tenham acesso a um conjunto de argumentos e informação que são o resultado dessa representação. Assim, a posição que os eleitores formam a partir daqui tem mais força por ser ponderada e inclusiva. Ao formarem uma opinião a partir da informação ponderada, os indivíduos ganham uma certa imunidade aos argumentos propagandistas das campanhas referendárias. Um dado que demonstra isto é a larga percentagem de eleitores que afirmou continuar a acreditar na informação da declaração do CIR mesmo que outra fonte a contradissesse. Esta imunidade ajuda a diminuir a suscetibilidade de manipulação da percepção política e, como consequência, pode diminuir a vontade de convocar MDDs para fins plebiscitários. Não existe nenhuma evidência neste estudo que sustente esta última hipótese diretamente, no entanto, tendo em conta a confirmação das outras hipóteses, podemos afirmar que existem boas pistas para acreditar que um grupo de interesse ou órgão governativo do Estado de Oregon, terá pouco interesse em convocar um MDD para fins plebiscitários considerando o impacto do CIR.

Parece-nos, portanto, que uma reforma deliberativa poderá ter um efeito muito positivo no processo referendário. No entanto, é importante salientar que estas conclusões não demonstram que o método deliberativo é uma resposta universal para impedir a instrumentalização de MDDs. Duas razões sustentam este reparo. Em primeiro lugar, porque é possível que existam alguns defeitos que dificultem a deliberação ao reproduzir certas dinâmicas sociais indesejadas. Tomemos como exemplo o que se observou num dos CIR de 2014, em que a ausência de moderadores levou à dominação dos grupos deliberativos por parte de participantes com maior disposição para intervir. Este fenómeno está intimamente ligado com a permeabilidade à autoridade que um conjunto de indivíduos tem em relação a outros (Milgram, 1963). Este tipo de dinâmica é muito

comum, pois um grupo amplo de pessoas reconhece num grupo mais restrito alguma qualidade (quer tenham ou não) que os faz acreditar que as suas opiniões ou indicações são corretas e como tal devem ser seguidas (Milgram, 1963). Ao ser reproduzida esta dinâmica, os critérios deliberativos não são cumpridos e, como tal, qualquer conclusão que surja é inválida. Se, eventualmente, essas conclusões forem facultadas aos eleitores então a etapa deliberativa foi inútil na medida em que não existiu ponderação ou inclusão. Para além desta, outras dinâmicas como a polarização e/ou amplificação ideológica dos grupos deliberativos podem prejudicar a deliberação (Sunstein et al, 2007).

Em segundo lugar, porque este é um exemplo particular e, como tal, não podemos generalizar para todas as jurisdições, que tendo leis específicas, podem tornar uma etapa deliberativa mais ou menos eficaz e mais ou menos necessária. A conclusão a que chegámos foi que a inclusão de uma etapa deliberativa no processo referendário *pode* beneficiar o processo referendário ao fortalecer a perceção política dos cidadãos tornando-os mais atentos e, por isso, menos suscetíveis de manipulação. Como consequência dessa dificuldade de manipulação, torna-se mais complicado querer que as pessoas pensem/sintam algo que é desejado pelos grupos de interesse ou órgãos governativos, recorrendo a discursos populistas ou sem substância. Algo que continuaria a acontecer mesmo com uma etapa deliberativa bem-sucedida seria a convocação de MDDs com base no que as pessoas pensam/sentem. No entanto, como as perspetivas dos cidadãos estariam mais consolidadas, mais do que um aproveitamento da sua ignorância, essa convocação seria uma oportunidade de debater o tema e legitimar a decisão final.

Assim, e como forma de aprofundar esta temática consideramos que futuramente se possam explorar outros mecanismos que adotam este método noutras jurisdições. Recorrendo a uma lógica indutiva, essa linha de investigação seria um teste às hipóteses confirmadas na nossa dissertação para além de salientar que características (se é que existem) são imprescindíveis para fazer um mecanismo deliberativo funcionar de forma eficaz.

Bibliografia

- Aguiar-Conraria, L., Magalhães, P. C., & Vanberg, C. A. (2015). Experimental evidence that quorum rules discourage turnout and promote election boycotts. *Economic Science Association*.
- Altman, D. (2011). *Direct Democracy Worldwide*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Altman, D. (2016). The potencial of direct democracy: a global measure (1900-2014). *Springer Science*.
- Arendt, H. (1973). *The Origind of Totalitarianism*. San Diego, New York, London: A Harvest Book.
- Asmonti, L. (2015). *Athenian Democracy: a A Sourcebook*. London: Bloomsbury Sources in Ancient History.
- Beacháin, D. Ó. (2012). Faking It: Neo-Soviet Electoral Politics in Central Asia. In R. Jessen, & H. Richter, *Voting for Hitler and Stalin* (pp. 204-230). Campus Verlag GmbH.
- Becker, T. (2017). Teledemocracy and deliberative polling. In L. Morel, & M. Qvortrup, *The Routledge Handbook to Referendums and Direct Democracy* (pp. 479-494). Routledge.
- Bellamy, R. (2018). Majority Ryle, Compromise and the Democratic Legitimacy of Referendums. *Swiss Political Science Review*, 24, pp. 312-319.
- Bem, D. J. (1972). Self-Perception Theory. *Advances in Experimental Social Psychology*, 6, pp. 1-62.
- Bennet, S. (2003). *The Politics of Constitucional Amendment*. Obtido de Parliament of Australia:
https://www.aph.gov.au/about_parliament/parliamentary_departments/parliamentary_library/pubs/rp/rp0203/03rp11#referenda
- Bennett, L. (1981). Perception and cognition. In S. Long, *The Handbook of Political Behavior: Volume 1* (pp. 69-194). Plenum Press.
- Berryman, S. (2016). *Democritus*. Obtido de Stanford Encyclopedia of Philosophy:
<https://plato.stanford.edu/entries/democritus/>
- Bjorklund, T. (1982). The demand for referendum: When does it arise and when does it succeed? *Scandinavian Political Studies*, 5, pp. 237-259.
- Bouchard, T. J., Lykken, D. T., McGue, M., Segal, N. L., & Tellegen, A. (1990). Sources of Human Psychological Differences: The Minnesota Study of Twins Reared Apart. *Science*, 250, pp. 223-228.
- Bruner, J., & Goodman, C. (1947). Value and Need as Organizing Factors in Perception. *Journal of Abnormal and Social Psychology*, pp. 33-44.

- Bulmer, E. (2017). *Direct Democracy: International IDEA Constitution-Building Primer* 3. Estocolmo: IDEA.
- Burge, T. (2010). Origins of Perception. *Disputio, IV*, pp. 1-38.
- Chambers, S. (2003). Deliberative Democratic Theory. *Annual Review of Political Science*, 6, pp. 307-326.
- Chambers, S. (2018). Making Referendums Safe for Democracy: A Call for More and Better Deliberation. *Swiss Political Science Review*, 24, pp. 305-311.
- Chambers, S. (s.d.). Constitutional Referendums and Democratic Deliberation. In M. Mendelsohn, & A. Parkin, *Referendum Democracy: Citizens and Deliberation in Referendum Campaigns* (pp. 231-255). Palgrave.
- Cheneval, F., & El-Wakil, A. (2018). The Institutional Design of Referendums: Bottom-Up and Binding. *Swiss Political Science Review*, 24, pp. 294-304.
- Chomsky, N. (1991). *A manipulação dos media: os efeitos da propaganda*. Inquérito.
- Crook, M. (2000). The Uses of Democracy: Elections and Plebiscites in Napoleonic France. In M. F. Cross, & D. Williams, *The French Experience from Republic to Monarchy, 1792-1824: New Dawns in Politics, Knowledge and Culture* (pp. 58-71). Palgrave Macmillan.
- Cunningham, F. (2002). *Theories of Democracy: A critical introduction*. Londres e Nova Iorque: Routledge.
- Demuth, A. (2013). *Perception Theories*. Cracóvia: Edicia kognitivne studia.
- Descartes, R. (1984). *Meditations I & II*. (J. Cottingham, Trad.)
- Ehrmann, H. W. (Dezembro de 1963). Direct Democracy in France. *American Political Science Association*, pp. 883-901.
- Fimiani, E. (2012). Elections, Plebiscitary Elections, and Plebiscites in Fascist Italy and Nazi-Germany: Comparative Perspectives . In R. Jessen, & H. Richter, *Voting for Hitler and Stalin* (pp. 231-253). Campus Verlag GmbH.
- Fishkin, J. (2009). *When The People Speak: Deliberative Democracy and Public Consultation*. Oxford University Press.
- Fishkin, J. (2011). Deliberative Democracy and Constitutions. *Social Philosophy & Policy Foundation*, pp. 242-260.
- Gastil, J., & Knobloch, K. (2010). *Evaluation Report to the Oregon State Legislature on the 2010 Oregon Citizens' Initiative Review*. Department of Communication University of Washington .
- Gastil, J., Johnson, G. F., Han, S.-H., & Rountree, J. (2017). *Assessment of the 2016 Oregon Citizens' Initiative Review on Measure 97*. State College: Pennsylvania State University.

- Gastil, J., Knobloch, K. R., & Richards, R. (2015). *Empowering Voters through Better Information: Analysis of the Citizens' Initiative Review, 2010-2014*. State College: Pennsylvania State University.
- Gastil, J., Knobloch, K. R., Richards, R., & Feller, T. (2013). *Evaluation Report on the 2012 Citizens' Initiative Reviews for the Oregon CIR Commission*. State College: Pennsylvania State University.
- Gibson, J. J. (1950). A Psychophysical Theory of Perception. In J. J. Gibson, *The Perception of the Visual World* (pp. 59-76). The Riverside Press.
- Gibson, J. J. (1950). Theories of Perception. In J. J. Gibson, *The Perception of the Visual World* (pp. 12-26). The Riverside Press.
- Gibson, J. J. (1950). Why do things look as they do? In J. J. Gibson, *The perception of the visual world* (pp. 1-11). The Riverside Press.
- Granberg, D. (1985). An Anomaly in Political Perception. *Pulic Opinion Quarterly*, 49, pp. 504-516.
- Gregory, R. (1978). *Eye and Brain: The Psichology of Seeing*. McGraw-Hill Book Company.
- Gutmann, A., & Thompson, D. (2003). Deliberative Democracy Beyond Process. In J. Fishkin, & P. Laslett, *Debating Deliberative Democracy* (pp. 31-54). Blackwell Publishing.
- Herz, R. (2006). I know what I like: Understanding odeor preferences. *Sense of Smell Institute*, pp. 1-24.
- Houghton, D. P. (2009). Group Decision-Making. In D. P. Houghton, *Political Psychology: Situations, Individuals, and Cases* (pp. 69-82). Routledge.
- Kassin, S. M. (2007). Internalized False Confessions. In *The Handbook of eyewitness psychology* (Vol. 1, pp. 169-187). Lawrence Associates Publishers.
- Kornberg, A., Clarke, H., & Stewart, M. (2004). Referendum Voting as Political Choice: The Case of Quebec. *British Journal of Political Science*, pp. 345-355.
- Landemore, H. (2018). Referendums are never merely referendums: on the need to make popular vote processes more deliberative. *Swiss Political Science Review*, 24, pp. 320-327.
- LeDuc, L. (2002). Opinion change and voting behaviour in referendums. *European Journal of Political Research*, pp. 711-732.
- LeDuc, L. (2015). Referendums and deliberative democracy. *Electoral Studies*, pp. 139-148.
- Lentz, T. (2020). *Napoleonic Legitimacies and the Proclamtion of Empire*. Obtido de Napoleon.org: <https://www.napoleon.org/en/history-of-the-two-empires/articles/napoleonic-legitimacies-and-the-proclamation-of-empire/>

- Loewenstein, K. (1937). Opposition and public opinion under the dictatorship of Napoleon the First. *Social Research*, 4, pp. 461-477.
- Maier-Katkin, D., Warren, S. R., & Stoltzjus, N. (2020). *Distaste For the Political System May Have Been Why German Women Voted for Hitler*. Obtido de The Wire: <https://thewire.in/history/german-women-hitler>
- Mendez, F., & Germann, M. (2016). Contested Sovereignty: Mapping Referendums on Sovereignty over Time and Space. *British Journal of Political Science*, pp. 1-25.
- Milgram, S. (1963). Behavioral study of obedience. *Journal of Abnormal and Social Psychology*, 371-378.
- Miranda, J. (2008). O referendo e o plebiscito: a experiência portuguesa. *Cuestiones Constitucionales*, 19, pp. 149-171.
- Mitchell, T. N. (2015). *Democracy's Beginning: The Athenian Story*. New Haven and London: Yale University Press.
- Moeckli, D. (2018). Referendums: Tyranny of the Majority. *Swiss Political Science Review*, 24, pp. 335-341.
- Morel, L. (2007). The Rise of 'Politically Obligatory' Referendums: The 2005 French Referendum in Comparative Perspective. *West European Politics*, pp. 1041-1067.
- Morel, L. (2017). Types of referendums, provisions and practice at the national level worldwide. In L. Morel, & M. Qvortrup, *The Routledge Handbook to Referendums and Direct Democracy* (pp. 27-59). Routledge.
- Morris, W., & Brown, C. (2019). *David Hume*. Obtido de Stanford Encyclopedia of Philosophy: <https://plato.stanford.edu/entries/hume/>
- Offe, C. (2017). Referendum vs Institutionalized Deliberation: What Democratic Theorists Can Learn from the 2016 Brexit Decision. *Daedalus, the Journal of the American Academy of Arts and Sciences*, pp. 14-27.
- O'Leary, B., Qvortrup, M., & Wintrobe, R. (2018). Explaining the Paradox of Plebiscites. *Government and Opposition*, pp. 1-18.
- Omland, F. (2012). "Germany Totally National Socialist"—National Socialist Reichstag Elections and Plebiscites, 1933–1938: The Example. In R. Jessen, & H. Richter, *Voting for Hitler and Stalin* (pp. 254-275). Campus Verlag GmbH.
- Ornstein, R. (1977). Two Sides of the Brain. In R. Ornstein, *The Psychology of Consciousness* (pp. 16-39). Harcourt Brace Jovanovich, Inc.
- Papadopoulos, Y. (1995). Analysis of Functions and Dysfunctions of Direct Democracy: Top-Down and Bottom-Up Perspectives. *Politics and Society*, 23, pp. 421-448.
- Parkinson, J. (2000). Deliberative democracy and referendums. *Political Studies Association*, pp. 1-31.
- Parkinson, J. (2020). The Roles of Referendums in Deliberative Systems. *Journal of Representative Democracy*, pp. 1-16.

- Patzelt, W. J. (2012). Elections in Modern Dictatorships: Some Analytical Considerations. In R. Jessen, & H. Richter, *Voting for Hitler and Stalin* (pp. 126-146). Campus Verlag GmbH.
- Quivy, R., & Campenhoudt, L. V. (1995). *Manual de Investigação em Ciências Sociais*. (J. M. Marques, M. A. Mendes, & M. Carvalho, Trads.) Gradiva.
- Qvortrup, M. (2000). Are referendums controlled and pro-hegemonic? *Political studies*, 48, pp. 821-826.
- Qvortrup, M. (2017). The History of Referendums and Direct Democracy. In L. Morel, & M. Qvortrup, *The Routledge Handbook to Referendums and Direct Democracy* (pp. 11-26). Routledge.
- Qvortrup, M. (2018a). Introduction: Theory, Practice and History. In M. Qvortrup, *Referendums Around the World* (pp. 1-18). Coventry: Palgrave Macmillan
- Qvortrup, M. (2018c). Two Hundred Years of Referendums. In M. Qvortrup, *Referendums Around The World* (pp. 263-272). Coventry: Palgrave Macmillan.
- Qvortrup, M. (2018). Western Europe. In M. Qvortrup, *Referendums Around the World* (pp. 19-46b). Coventry: Palgrave Macmillan.
- Qvortrup, M. (2020). *Plebiscites*. Obtido de Encyclopedia Princetoniensis: <https://pesd.princeton.edu/node/571>
- Schmitt, R., & Grupp, S. (1976). Resource as a Symbol. *Social Science Quarterly*, pp. 324-338.
- Serdult, U. (2018). Switzerland. In M. Qvortrup, *Referendum around the World* (pp. 47-112). Coventry: Palgrave Macmillan.
- Services, L. C. (2012). Initiative, Referral and Referendum Process.
- Setala, M. (1999). Referendums in Western Europe - A Wave of Direct Democracy. *Scandinavian Political Studies*, 22, pp. 327-340.
- Silva, F. C. (2010). Democracia Deliberativa: reflexões sobre o percurso recente de uma ideia. 1-34.
- Sincero, S. (2013). *Perception*. Obtido de Explorable: <https://explorable.com/perception>
- Smith, G. (1976). The Functional Properties of the Referendum. *Europe Journal of Political Research*, 4, pp. 1-23.
- Stockton, D. (1990). *The Classical Athenian Democracy*. New York: Oxford University Press.
- Tierney, S. (2012). *Constitutional Referendums: The theory and practice of republican deliberation*. Oxford: Oxford University Press.
- Tierney, S. (2013). Using Electoral Law to Construct a Deliberative Referendum: Moving Beyond the Democratic Paradox. *Election Law Journal*, 12, pp. 508-523.

- Toch, H. H., & Schulte, R. (1961). Readiness to Perceive Violence as a Result of Police Training. *British Journal of Psychology*, 52, pp. 389-393.
- Walker, M. C. (2003). *The Strategic Use of Referendums*. United States of America: Palgrave Macmillan.
- Watanabe, T., Náñez, J. E., & Sasaki, Y. (2001). Perceptual learning without perception. *Nature*, pp. 844-848.
- Willson, P. R. (2000). *Perception: Theory, development and organisation*. Londres e Filadélfia: Routledge.