

Quando é que um referendo deve ser vinculativo?

Luís Aguiar-Conraria



A Assembleia da República devia começar por decidir se a regra de quórum é para levar a sério ou não



Em Portugal, o resultado de um referendo só é vinculativo se a participação exceder os 50%. Mas não deve ser assim

Em 2007, na ressaca do segundo referendo em Portugal sobre o aborto, começou, de forma quase casual, um dos projectos e uma das parcerias de investigação que mais gozo me deram ao longo da minha carreira académica. Recorde-se que em Portugal o resultado de um referendo só é vinculativo se a participação eleitoral exceder os 50%. Na altura, quase em simultâneo, o Pedro Magalhães,

investigador no ICS da Univ. de Lisboa, e eu escrevemos aqui no PÚBLICO dois artigos a criticar este requisito de quórum nos referendos portugueses.

Ambos argumentávamos que o quórum de participação (exigido em Portugal, mas também noutros países) tinha efeitos perversos, incentivando alguns eleitores a abster-se para invalidarem o referendo. Divergíamos na análise que fazíamos sobre a utilidade de haver um outro tipo de quórum chamado de aprovação. Neste caso, em vez de se impor um quórum mínimo de participação, requer-se que uma determinada percentagem de eleitores vote pela mudança do *statu quo*. Por exemplo, em vez de se obrigar a que a totalidade dos votos represente mais de 50% do eleitorado,

exige-se que a pergunta referendada tenha a aprovação de pelo menos 33% dos eleitores. Apesar de menos comum, existe em alguns países, como a Dinamarca.

Na sequência desses dois artigos, o Pedro e eu decidimos explorar o assunto de forma sistemática para ver quem tinha razão. O primeiro produto desse trabalho foi publicado em 2010, na revista *Public Choice*. Usámos dados para vários referendos nacionais realizados em países da União Europeia até 2007 e mostrámos que em países onde havia quóruns de participação a abstenção era maior do que em Estados sem quaisquer requisitos de quórum. Já o quórum de aprovação não tinha efeitos sobre as taxas de participação eleitoral. A primeira conclusão, naturalmente, era de que o quórum de aprovação parecia uma boa escolha.

Continuámos a trabalhar, explorando este tópico por ângulos diferentes. Começámos por, recorrendo à Teoria dos Jogos, estudar de que forma os diferentes quóruns alteravam as estratégias óptimas dos actores políticos. Aí concluímos que há várias reacções possíveis a cada quórum, gerando múltiplos equilíbrios, criando uma enorme ambiguidade face aos resultados de um referendo. Ficava a ideia de que, em havendo quóruns, só por sorte o resultado final reflectiria as preferências do eleitorado.

Mais tarde, adicionámos um terceiro elemento à equipa, Christoph Vanberg (da Universidade de Heidelberg), e simulámos em laboratório jogos que mimetizavam referendos com vários tipos de quórum, envolvendo dinheiro real, por forma a garantir que os jogadores tinham os incentivos correctos. Numa experiência assim, a causalidade fica bem definida. Os resultados foram devastadores para os requisitos de quórum. Concluímos que a existência de um quórum não só aumentava a abstenção como aumentava substancialmente a probabilidade de haver boicotes aos referendos; situação comum em Itália, onde não raras vezes há

grupos políticos a apelar a que as pessoas se abstenham em massa nos referendos. Os efeitos perversos eram mais fortes com o quórum de participação, mas existiam em ambos.

Estes resultados apresentavam para nós um problema. No nosso primeiro estudo, tínhamos concluído, com dados reais, que os quóruns de aprovação não aumentavam a abstenção em referendos (aliás, a ter algum efeito, até seria o contrário). Como confiar nos resultados de uma experiência que contradiz a realidade? Provavelmente, tínhamos simplificado demasiado a experiência laboratorial e ela teria perdido validade externa.

Na nossa experiência seguinte, procurámos introduzir um *twist*, garantindo que uma percentagem dos jogadores gostava de votar, independentemente de considerações estratégicas sobre quem vai ganhar a votação. Ou seja, tentámos captar a ideia do voto enquanto dever cívico. Adicionalmente, testámos um terceiro tipo de quórum que, tanto quanto sabemos, não existe em referendos, mas que tinha sido proposto por alguns cientistas políticos num passado recente: o quórum de rejeição.

Um quórum de rejeição é uma espécie de direito de veto que é entregue a uma minoria. Imagine um quórum de rejeição de 35%. Isso quer dizer que, se 35% do eleitorado votar pela rejeição, então, mesmo que haja mais votos a favor (o que implicaria uma taxa de abstenção inferior a 30%), não há mudança. Se um quórum destes existisse no Reino Unido, o “Brexit” teria perdido.

Na semana que passou, foi publicado este nosso novo trabalho, novamente na *Public Choice*. O resultado de que gostei mais foi o de que conseguimos reconciliar os dados experimentais com os dados reais, ficando a ideia de que encontrámos uma relação de causalidade que explica a correlação que encontrámos no primeiro trabalho: o quórum de participação incentiva a abstenção e, até, o boicote em referendos. Já o quórum de aprovação não distorce incentivos e os jogadores/eleitores votam como se não houvesse quórum. Com base nestes resultados, a conclusão é cristalina: o quórum de aprovação domina completamente o de participação.

Relativamente ao quórum de rejeição, observámos que o mesmo incentiva a participação de quem gosta do *status quo*, desincentivando a participação dos que desejam a mudança. Inclina-se o terreno do jogo a favor do *status quo*. Se quem defende as regras de quórum pretende com isso criar um viés contra a mudança, o que parece ser o

Data: 06.11.2019

Titulo: Quando é que um referendo deve ser vinculativo?

Pub:



Tipo: Jornal Nacional Diário

Secção: Nacional

Pág: 8



caso de muitos dos que criticam o referendo no Reino Unido, esta pode ser uma boa opção.

Que recomendações para Portugal? Em primeiro lugar, vale a pena referir que o nosso requisito de quórum é apenas mais uma forma de sermos ambíguos. Há países em que se o quórum não é atingido então, simplesmente, as urnas são destruídas e nem se contam os votos. Por cá, a prática tem sido a de respeitar o resultado do referendo: apesar de em nenhum deles o quórum ter sido atingido, o Parlamento legislou sempre como se o tivesse sido. Assim, eu diria que a Assembleia da República devia começar por decidir se a regra de quórum é para levar a sério ou não. Caso seja para levar a sério, o recenseamento eleitoral tem de ser imaculado. O quórum de participação, previsto na Constituição, é o pior de todos e deve ser mudado. Eu preferia que mudasse para o de aprovação, que está bastante testado e dá bons resultados. O quórum de rejeição não deve ser descartado como hipótese, mas, antes de ser implementado, exige mais investigação.

Post Scriptum – Muitos destes trabalhos com o Pedro Magalhães tiveram o apoio financeiro da Fundação para a Ciência e Tecnologia.

**Professor da Escola de Economia e Gestão da Universidade do Minho.
Escreve à quarta-feira**

Área: 628cm²/66%

Tiragem: 72.253

FOTO

Cores: 4 Cores

ID: 6649002