

# Direito à liberdade Política

## (Tópicos da Comunicação)

Juan Mozzicafreddo \*

Nestas breves reflexões sobre o *direito à liberdade política* nas actuais sociedades europeias, parece-me importante assinalar a situação paradoxal em que a liberdade política se encontra: há *cada vez maior liberdade política* e *cada vez menor capacidade de exercício* dessa liberdade por parte do cidadão. Não se trata aqui de falarmos da liberdade política em termos de filosofia política nem do contexto moral ou humanista do direito à liberdade. Interessa-nos focar a questão do direito à liberdade política enquanto processo institucional.

1. Pensamos a liberdade política como um *processo* político, social e institucional. Um processo que assenta, por um lado, nos mecanismos de escolha da orientação e da prática política e, por outro, nos espaços de acção, ou seja, nos lugares de exercício de acção colectiva e individual. A liberdade política é, neste caso, a capacidade de autonomia do indivíduo em determinar o sentido e a acção da sociedade.

Ora, a liberdade política neste contexto, é uma liberdade atribuída e obtida através de processos institucionais. A sua evolução é social e histórica. É no espaço de evolução da lógica social, construída, tanto pelos indivíduos, como pelas instâncias políticas, que resulta a cidadania, enquanto direito à participação e decisão da configuração de uma dada sociedade. Há poucos direitos à liberdade política sem a realização da categoria de cidadania. A cidadania, enquanto processo político, jurídico e institucional constrói-se, por um lado, com base nos mecanismos de expressão individual de

---

Departamento de Sociologia, ISCTE, Lisboa.

escolha da autoridade e dos direitos e, por outro, formula-se nos espaços onde esses mecanismos/escolhas se realizam.

Isto significa que só há direitos — fora dos momentos de ruptura social — na fase de funcionamento das rotinas do sistema, quando são instituídos politicamente e atribuídos institucional e juridicamente. De onde resultam dois efeitos.

Primeiro: quanto mais as regras de comportamento estão instituídas, normalizadas e estabelecidas processualmente, mais direitos têm os indivíduos, desde que estes existam num sistema de democracia representativa. Segundo: existe, assim, predominância das regras processuais de escolha política democrática e predominância geral da lei sobre os indivíduos e preferências. Nesse sistema de procedimentos e de expressão das orientações políticas de organização da sociedade, consagram-se os direitos políticos, sociais e de igualdade de oportunidade. Portanto, a legitimidade do poder é processual. Mas como os processos de atribuição de direitos são concretos, o reconhecimento do poder é-o também pelos resultados da acção.

Assim, pensamos que quanto mais direitos individuais existem, isto é, mecanismos institucionais e legislativos, e quanto mais se multiplicam os espaços de exercício dos direitos (políticos, laborais, ambientais), maior é o direito à liberdade política. Ora bem, parece-nos que na sociedade democrática maior é a possibilidade de desenvolvimento desses mecanismos e desses espaços que dinamizam a lógica da cidadania. A configuração institucional das actuais sociedades democráticas europeias foi sendo instituída com base nos mecanismos e nos espaços de expressão dos direitos. Esta configuração democrática assenta na estrutura do Estado-providência, enquanto forma de organizar a compatibilidade da democracia e o sistema de mercado. Esta forma de organizar caracteriza-se pela coexistência dos direitos políticos e, portanto, sociais e laborais e dos princípios da igualdade de oportunidades a fim de compatibilizar a liberdade e a justiça social num sistema de mercado e de democracia. É o predomínio da regra maioritária na organização da sociedade.

Este alargamento e esta coexistência estão na base do reconhecimento social da autoridade, ou seja, é a base da legitimidade processual e social das sociedades democráticas. Mas está igualmente na base dos problemas com que este sistema se confronta, em termos de maiores liberdades e limitação das capacidades de exercício dessa liberdade política. Este funcionamento do sistema político democrático, organizado em torno das regras de procedimentos, das rotinas burocráticas, das formas de negociação e de compatibilização da democracia com o sistema de mercado, traz constrangimentos aos direitos e à liberdade política.

2. A questão das regras e dos procedimentos, que estruturam o sistema político, não deixa de levantar problemas em termos de consequências para o exercício do poder político dos cidadãos. Vejamos alguns dos factores que, no nosso entender, limitam essa capacidade de exercício político dos cidadãos, ou seja, os problemas sociológicos do funcionamento da regra maioritária ao exercício da liberdade política.

— O regular funcionamento da *regra maioritária* pressupõe, por um lado, que a capacidade política dos indivíduos, em influenciar ou determinar as orientações colectivas, seja distribuída de forma igualitária entre os cidadãos. Por outro lado, esse funcionamento é a garantia institucional que os efeitos resultantes, em termos de escolha pública, derivam da opção que os cidadãos expressam nas instâncias políticas. A obtenção da maioria de votos, em consequência do funcionamento dos procedimentos eleitorais, é essencial e definitiva do regime democrático. No entanto, é possível observar alguma disfuncionalidade a este respeito.

Um dos efeitos da regra maioritária é que a competição partidária induz uma uniformização das alternativas possíveis, aproximando as orientações partidárias ao *centro político* a fim de captar o máximo de apoios políticos. Esta situação de indiferenciação política, nomeadamente entre os partidos com possibilidades de atingir maioria eleitoral, repercute-se na diminuição do interesse público em razão, precisamente, da limitação das alternativas apresentadas aos cidadãos. Pensamos, por outro lado, que a imposição da lógica da competição eleitoral aumenta a importância das elites dirigentes partidárias na definição das alternativas possíveis e nas tomadas de decisões, generalizando a percepção de que as decisões e a definição dos objectivos distancia-se da vontade geral. A lógica de funcionamento das regras e dos procedimentos impõem uma orientação *oportunistica* dos partidos políticos, no sentido de uma adequação ao mercado eleitoral na procura de captação das preferências imediatas.

— Esta adequação oportunística às tendências do eleitorado encontra correspondência nas atitudes e comportamentos dos cidadãos, numa fase de expansão dos direitos e benefícios sociais, concomitante com uma situação centrada nos *interesses privados e sectoriais*. Os direitos sociais, enquanto instrumentos de realização de maior justiça social distributiva, são considerados como a base legal necessária para alcançar a independência social que capacite o efectivo exercício dos direitos políticos. Esta relação é, porém, contingente e sujeita a uma constante reformulação. Isto na medida em que a expansão dos direitos sociais e dos benefícios individuais resultantes, podem propiciar um comportamento de retraimento privado do exercício da cidadania. O *retraimento para a esfera privada* — atitudes mais centradas

no interesse profissional e individual — pode ser uma das consequências da dificuldade e da ambígua relação entre a cidadania política e a cidadania social.

— A definição de alternativas realistas na competição pelo poder, no contexto do funcionamento da regra maioritária, limita a apresentação de diferentes opções políticas e restringe os espaços e os mecanismos das instâncias de mediação entre os grupos sociais e o poder instituído. Os *pró prios movimentos sociais*, outrora fortemente críticos, evidenciam uma tendência em *se transformar em grupos de interesse público*. Estes grupos de interesse, inseridos no sistema político institucional, actuam com base no que se denomina situação de *negociação horizontal*, ou seja, através de mecanismos de negociação, avaliação, *fórum*, comissões de inquéritos e de trabalhos integrando departamentos do Estado. O poder e a influência que se obtém com a integração institucional perde-se com a diminuição da pluralidade de perspectivas e de variedades de formas de mobilização e de participação.

A integração na *política normal* acrescenta maior peso às suas exigências nas instâncias do poder e maior possibilidade, em termos de recursos e estratégias, em consolidar uma rede de relações e apoios à acção colectiva. Contudo, a integração na *política normal* põe limites à *gramática política de intervenção* no social e de reflexão sobre novas formas de organização da sociedade. A perspectiva política que sobressai nestas formas de acção colectiva ou deste grupo de interesse público assenta, sobretudo, na expansão dos limites da política institucional. Posicionando-se dessa maneira, não como uma forma de participação alternativa, mas como uma forma política de acção que visa a aplicação dos princípios democráticos nas actuais sociedades desenvolvidas.

— As formas de *concertação social* desenvolvidas no modelo político de Estado-Providência afectam, de alguma maneira, o exercício dos direitos de cidadania nos regimes democráticos. As relações entre os grupos sociais e a estrutura política institucional torna-se, neste contexto, *mais instrumental e imediata*. A diminuição da importância dos mecanismos de mediação pode tornar-se disfuncional para a capacidade dos cidadãos em exercer poder e influência na determinação política da orientação colectiva.

As formas de legitimidade funcional são uma das instâncias políticas que capacitam, com efeitos positivos, os indivíduos e, sobretudo, os grupos sociais nos processos de orientação e redistribuição dos recursos sociais e económicos. Mas, em contrapartida, postulando a *igualdade do que é diferente*, numa sociedade fragmentada e diferenciada, a capacidade de influenciar as decisões políticas, por parte dos grupos sociais com maiores possi-

bilidades de mobilização e de negociação, predomina no contexto institucional de concertação social. Neste caso é de toda a importância o enraizamento da prática institucional no pluralismo social, isto na medida em que dificilmente pode desenvolver uma prática de arbitragem dos interesses em conflito com o Estado que procura reduzir *a multiplicidade à unidade*.

Acrescente-se, por outra parte, que o desenvolvimento com o Estado-Providência, com os seus mecanismos de regulação laboral, social e económica, e a institucionalização dos direitos de cidadania, foi alterando a agenda política. Surgiram, igualmente, *novos clientes* em consequências dos mecanismos de regulação, como é o caso das afectações de subsídios, benefícios e compensações sociais. Trata-se, como referimos anteriormente, da *criação social de poder*, por parte da estrutura política institucional, como uma das dimensões de aumentar a margem-de-manobra de autonomia do poder político. A questão é que para este novo grupo de *clientes* da estrutura política institucional, o seu estatuto político e a redistribuição de poder e de recursos é mais importante do que as suas bases sociais, económicas ou regionais.

— Pensamos, por outro lado, que o desenvolvimento da legitimidade processual, responsável, certamente, pela consolidação da democracia e da capacidade efectiva da cidadania, envolve situações que introduzem limitações ao exercício político da cidadania. Assim, parece-nos que as necessidades em assegurar *a estabilidade política e a eficácia governativa*, constroem os governos à definição de estratégias políticas de consenso parlamentar, privilegiando, por esse facto, os objectivos e as propostas que, em termos de alcance e de tempo de implementação, suscitam menos divergências e polémicas políticas e sociais.

Parece-nos, ainda, que a *diminuição da importância política do Parlamento*, como sede de decisão maioritária das diferentes opções e orientações políticas, parece-nos resultar do peso predominante do poder político e legislativo do Governo e do facto de o Parlamento se instituir, sobretudo, *como base de sustentação maioritária do Governo*. O predomínio político da regulação instrumental e pragmática das relações sociais e a necessidade de sustentar uma maioria governamental, que caucione as políticas do executivo, relegam para um segundo lugar, as competências formalmente atribuídas ao Parlamento, enquanto órgão de representação do cidadão e de controlo da actividade governativa.

— Por último, um outro elemento de limitação do exercício efectivo da cidadania, refere-se à algumas das *características de funcionamento dos partidos políticos*, enquanto forma de representação dos cidadãos. Não se trata de pôr em causa o seu papel positivo, mas apenas de observar alguns

dos efeitos disfuncionais da sua acção, enquanto canais privilegiados da representação dos cidadãos e de formação do espaço público. Parece-nos que, algumas das características de funcionamento dos partidos políticos, tais como o *fechamento na escolha de apresentação de candidatos às eleições*, o predomínio de *clientelas partidárias*, políticas e sociais, tanto na escolha como na acção e na reflexão política necessária à governação, bem como a *fragilidade dos seus mecanismos de funcionamento democrático*, constituem alguns dos obstáculos a uma efectiva escolha por parte dos cidadãos que, mesmo assim, demonstram preferências partidárias. A relativa desadequação das ofertas partidárias aos novos problemas da sociedade, a diminuição do interesse suscitado, junto dos eleitores e o aumento da taxa de abstenção, encontram, certamente, alguma explicação nas particularidades do funcionamento acima referido.

Em síntese, digamos que a *crise de representação política dos cidadãos* não indica que o regime democrático e o funcionamento das instituições políticas não desenvolvam um papel determinante, quer na estabilidade governativa, limitando a fragmentação dos interesses partidários e sectoriais, quer, e, sobretudo, na consolidação dos direitos dos cidadãos. A questão está, antes, na *reformulação dos processos* — mecanismos e espaços de acção — que introduzem efeitos disfuncionais no regime democrático e no aperfeiçoamento das formas de representação e de exercício do poder político da cidadania, a fim de diminuir a distância entre as razões da lógica política e institucional e as escolhas públicas dos cidadãos.