

Que há de Novo na Sociedade Civil?

Mendo Castro Henriques

Instituto da Defesa Nacional. Universidade Católica Portuguesa.

Resumo

A utilização crescente da fórmula *sociedade civil* tem sido escassamente acompanhada de uma reflexão de fundo sobre a origem, natureza e alcance da respectiva realidade e conceito. O presente artigo mostra a emergência do tema como paralela à construção seiscentista dos símbolos do estado moderno por Suarez, Locke, Grócio e Althusius, com importantes matizes resultantes de escolas divergentes de filosofia política. Argumenta-se que, em confronto com o modelo da tábua rasa e do contrato social, a tradição consistente do duplo pacto social e político tem vindo a ser adoptada por tendências e autores tão diversos como Walzer, Novak, Havel, Ferry, Renaut, Manent, e Oakeshott, entre outros. Apesar de diferentes conceptualizações da sociedade civil ocidental na América e nos Estados Europeus, esta tendência corresponde ao robustecimento mundial da sociedade civil como rede de instituições de origem privada e de finalidade pública. Tendo em consideração as pesquisas de Robert Bellah e da sua equipa em *Habits of the Heart*, o artigo conclui com uma exortação de que as questões abstractas sobre a sociedade civil merecem um tratamento prospectivo em Portugal, agrupando as instituições segundo uma classificação referida como dos quatro C's: cuidados, cultura, capital e cidadania.

Abstract

*The increasing use of the 'civil society' formula has scarcely been followed up by a reflection about the origin, nature and reach of its reality and concept. The present article discloses the emergency of the issue as parallel to the XVIIIth century's building of the symbols of modern state, from Suarez, Locke, Grotius and Althusius onwards, with divergent shades according to different schools of political philosophy. It is argued that, nowadays, in confrontation with the tabula rasa and social contract model, the consistent tradition of the double pact – social and politician – is being currently adopted by diverse trends and authors, namely Walzer, Novak, Havel, Ferry, Renaut, Manent, and Oakeshott. In spite of conceptual differences of Western civil society in the European States and in America, this analytical trend corresponds to the world-wide strengthening of civil society as a net of institutions of private origin and public purpose. Taking into due account the research of Robert Bellah's team in *Habits of the Heart*, the article concludes with an exhortation that the abstract questions about civil society deserve to be dealt with in a prospective way in Portugal, classifying institutions around the so-called four C's: care, culture, capital and citizenship.*

A Adriano Moreira¹

1. Uma rede de instituições

O conceito de sociedade civil fez o seu caminho na modernidade a par do de estado como esfera política integradora e da existência privada como realizadora de potencialidades pessoais. Sempre que o estado se declarou absoluto e mesmo totalitário, absorvia o indivíduo e desaparecia a sociedade civil; sempre que se reconheceu que a comunidade de cidadãos carecia, para se manter, de pelo menos dois pactos, um social e outro político, a sociedade civil cresceu. Neste início do séc. XXI, em que as dinâmicas históricas extravasam o quadro dos protagonistas tradicionais; quando a múltipla pertença individual resultante do jogo das liberdades pessoais e colectivas sustenta novas instituições fundadas no direito originário da liberdade de associação e que realizam potencialidades do ser humano; quando, na ordem política interna, o estado se tornou grande demais para as pequenas tarefas e pequeno demais para as grandes, segundo a fórmula já clássica de Daniel Bell; e quando, nas relações internacionais, o fim da velha ordem do equilíbrio das duas superpotências cede o lugar, de modo lento e complexo, à nova ordem poliárquica, é patente que aumenta o espaço da sociedade civil².

A sociedade civil pode definir-se como rede de instituições de origem privada e de finalidade pública. A sua constituição apoia-se na pertença dos membros a instituições. A sua finalidade estende-se a todos os fins compatíveis com um bem comum. A sua dimensão é extraordinariamente variável, desde a esfera local à transnacional. A sociedade civil é, assim, uma rede de instituições culturais, cívicas, religiosas, sociais e económicas, sobrepostas por laços mútuos e entrosadas por múltiplos micro-poderes³. As suas faces são

1 Adriano Moreira foi o primeiro a introduzir entre nós o tema da sociedade civil, nomeadamente em “Gilberto (Freire), teórico da sociedade civil” in *Comentários*, Lisboa, 1988. Por seu convite, regii a primeira cadeira universitária com esse título em Portugal, na Universidade Internacional, em 1994. O presente escrito é uma síntese de apontamentos redigidos no âmbito dessa cadeira e desenvolvidos na cadeira de *Sociedade Civil Mundial* depois leccionada no Mestrado de Relações Internacionais, na Universidade Lusíada desde 2002.

2 Jean Cohen e Andrew Arato, *Civil Society and Political Theory*, MIT Press, 1995, talvez o melhor estudo de conjunto sobre o tema. Os tópicos tratados incluem religião, educação, família, cidade, partidos e políticos. Os autores enfatizam a ética do discurso e as novas teorias de movimentos sociais, mais do que a construção de comunidades e outras formas de actuação.

3 Trata-se de teses caras a Ernst Friedrich Schumacher in *Small is beautiful. Economics as if people mattered*, Nova Iorque, Harper Collins, 1989. (1ª ed. 1973). Trad. port, Lisboa, Europa-América, 1975.

as mais diversas, em virtude da múltipla pertença individual e da potencial presença transnacional e global. Dos poderes às redes de informação; de universidades, igrejas, clubes desportivos, meios de comunicação, até às associações empresariais, sindicais e profissionais; das famílias às organizações não-governamentais, a sociedade civil renova os equilíbrios político-sociais, criando um “caos criativo”⁴.

Enquanto rede de instituições que enquadram as potencialidades da existência individual, a sociedade civil tem vindo a ser perspectivada segundo duas tendências divergentes. Em termos minimalistas, constitui o domínio das associações privadas voluntárias: grupos de interesses locais, regionais, associações sindicais, filantrópicas, recreativas, culturais, paróquias, organizações de defesa do ambiente, do património, dos direitos do consumidor, entre outras. Num sentido maximalista, inclui todos os tipos de associações de origem privada e finalidade pública e que formam o mosaico complexo das sociedades contemporâneas: famílias, igrejas, órgãos de comunicação social, empresas, poder local, grupos geracionais, organizações não-governamentais, sindicatos, movimentos sociais, grupos de interesses, e grupos informais de pessoas empenhadas em actividades de alcance público.

Entre ambas as tendências, afirma-se uma outra tipologia que classifica as instituições da sociedade civil segundo o respectivo impacto na vida pública. Em primeiro lugar vêm as instituições que enquadram a existência privada, tal como famílias e grupos de parentesco, realizam funções primárias de integração social. Um segundo tipo, com funções mais elaboradas de socialização, inclui as associações de lazer, desporto e espectáculo e os organismos de cultura, incluindo universidades, museus, fundações, movimentos intelectuais e meios de comunicação social. Um terceiro tipo é o das organizações profissionais, sindicais, patronais e empresariais que fazem pesar os direitos dos associados no mercado que, na perspectiva da sociedade civil, é também estrutura de relações sociais. Um quarto é o de organizações cívicas, de defesa dos direitos humanos, ambiente, património, consumidor, até ao limiar dos grupos de pressão e de interesse que coexistem com os partidos políticos. Em toda esta escala opera o que Spruyt designou por processo de selecção institucional.

Qualquer das classificações apontadas de sociedade civil revela a coexistência de instituições entrosadas e sobrepostas em rede. A origem privada distingue-a da actividade pública de governação que caracteriza o estado, dentro do novo entendimento da soberania partilhada. A finalidade pública distingue-a da actividade do sector privado e da

4 Sobre o “caos criativo” de Ralf Dahrendorf, cf. *Ensaíos sobre o Liberalismo*, Lisboa, Fragmentos, 1993.

iniciativa individual. Mas, precisamente, ao envolver a vertente institucional da acção humana e ao mediar entre estado, mercado e existência privada, a sociedade civil oferece um espaço simultaneamente voluntário e público a exigir virtudes próprias do sector privado – a liberdade – bem como do sector público – sentido de justiça.

Este carácter de rede constitui a primeira novidade da sociedade civil, que nem sempre é bem compreendida. A cultura cívica actual no Ocidente enaltece, simultaneamente, os direitos individuais e o aspecto comunitário da existência em detrimento do individualismo, sem compreender a sua comum origem na sociedade civil. É nesta que se gera a vida associativa, a evolução das mentalidades, a participação na vida pública e a feitura dos padrões de civismo: é a sociedade civil que introduz a devolução de poderes, a organização autónoma de interesses, e outras formas de cidadania participativa conforme o princípio “tanta sociedade quanto possível, tanto estado quanto necessário”. O conceito revela que estamos perante uma tendência histórica que obriga a repensar velhos modelos convencionais de análise política e social.

2. O fim da tábua rasa

A identificação do carácter reticular da sociedade civil revela uma segunda novidade que permite contrariar os modelos politológicos ainda dominantes da *tábua rasa* e do *contrato social*, criados nos longínquos meados do séc. XVII e considerados até finais do século XX, como explicativos da relação entre o social e o político. Efectivamente, as sociedades políticas são comunidades de cidadãos; não se constroem a partir da tábua rasa, nem de um contrato social que substitui o designado “estado de natureza”; constituem-se, sim, pela sobreposição de uma ordem de poderes políticos à rede muito variada de entidades que formam o tecido social, formado pelas instituições de coesão e uniformização dos comportamentos individuais.

Esta abordagem teórica vem corrigir as velhas politologias do contrato social único centradas unilateralmente na política, na economia, ou na ideologia, construídas a partir da metáfora fundamental mas errónea, como mostrou Hans Blumenberg, da passagem do “estado de natureza” ao “estado de sociedade”. O modelo da “tábua rasa” declara que o estado de natureza pretensamente belicoso ou pacífico tem que ser substituído pelo contrato social. A moralidade deixa de se vincular à natureza; é uma decisão da razão (Hobbes); do direito (Grócio); do bom-senso (Locke); ou da vontade maioritária (Rousseau); e mesmo da ideologia (Marx), ou do carisma (Weber).

Em termos mais pragmáticos, a insistência na sociedade civil é um correctivo para doutrinários neo-conservadores e socialistas que restringem o foco primário da cidadania e a origem de bens públicos às tarefas da governação; é um correctivo para os ultra-liberais que vêem a actuação de consumidores individuais e empresas produtoras como a sede única de liberdade e de equilíbrio social; e é sobretudo um correctivo à política partidária que encara a sociedade na perspectiva do “*business as usual*” e o estado como “*power politics*”.

Efectivamente, o debate em curso sobre a sociedade civil faz convergir contribuições mais científicas ou mais exortativas de muitos matizes – liberais, conservadores, progressistas, tradicionalistas, agnósticos e crentes, ocidentais e do “resto do mundo”. Os conservadores realçam a importância dos “corpos intermédios”. Os doutrinários de esquerda consideram a esfera pública renovada pela intervenção de novos movimentos feministas, ecológicos, e consumeristas. As correntes anglo-protestante e latino-católica convergem no tema da sociedade civil, possivelmente pela primeira vez desde o séc. XVII⁵. Os reformadores da Europa do Leste, no período pós-soviético e mais ainda agora no período de alargamento da União Europeia, adoptam o conceito para responder aos desafios da transição e da integração. Com a *Centesimus Annus*, a Igreja reitera o papel do mercado e da cultura no ideal de “libertação integral”⁶. Nos países em vias de desenvolvimento, a sociedade civil pode ser um correctivo para o estado omnipresente⁷.

Podemos identificar estas propostas em conservadores anglo-saxónicos como Oakeshott, Novak e Berger, ou em liberais europeus como Hayek e Popper; no novo pensamento político francês de Jean-Marc Ferry, Alain Renaut, Blandine Kriegel, Pierre Manent, entre outros⁸; na “libertação integral” referida na *Centesimus Annus*; nas “estruturas intermédias” das doutrinas conservadoras de europeus como Vittorio Possenti, Rocco Butiglione, ou americanos como Mary Ann Glendon e Robert Putnam; na revalorização da comunidade num “liberal” como John Rawls; na valorização do indivíduo num “comunitarista” como Alasdair McIntyre⁹.

5 Concepcion Naval, *Participar en la sociedad civil*, Pamplona, EUNSA, 2002.

6 Cf. o estudo de Kenneth Arrow *Social and Ethical Aspects of Economics*, Vatican City, 1992, preparatório da Encíclica *Centesimus Annus*.

7 Sobre país lusófono, ver Fernando Pacheco, Director da ADRA, “Democracia e sociedade civil em Angola” polic, Luanda, 1995, 8 pp.

8 Mendo Henriques. “O novo pensamento político francês” em *Boletim Gepolis*, 3 (1996).

9 Cf. cap. 1º, “The Contemporary Revival of Civil Society” de Jean Cohen e Andrew Arato, *Civil Society and Political Theory*, MIT Press, 1995. Ver ainda o *To empower people*, de Peter L. Berger e Richard J. Neuhaus, AEL, Washington, 1996 (reimpressão da 1ª edição de 1977).

Recuando duas gerações, notamos que o declínio do espírito comunitário foi um tema decisivo para os intelectuais que contribuíram para a refundação da sociologia no séc. XX em bases não-positivistas. Ferdinand Toennies, em *Gesellschaft und Gemeinschaft*, de 1887, distinguiu entre vontade natural e vontade reflexiva. Max Weber e Émile Durkheim com o problema da coesão/anomia fizeram distinções semelhantes. Para encontrar os “pais fundadores” do conceito de sociedade civil, devemos retroceder ainda mais, até ao pensamento ibérico krausista, presente num Oliveira Martins; ao liberalismo orgânico de Stuart Mill; à “Democracia na América” de Tocqueville; à *Bürgergesellschaft* como momento do estado, em Hegel; ao “common sense” de Thomas Reid e Adam Smith; à *civil society* de John Locke; encontramos, ainda o tema associado a Giambattista Vico e ao *pactum associationis* em Suárez; finalmente, nas remotíssimas origens medievais, encontramos a afirmação inicial da sociedade civil com a distinção entre *animale sociale et politicum* de São Tomás de Aquino, cujo humanismo medieval cristão veio corrigir as teorias compactas da *polis* helénica e da *civitas* romana que faziam assentar a cidadania na faculdade de governar e de julgar, sem cuidar do duro relacionamento do senhor com o servo e do *paterfamilias* com a sua gente¹⁰.

Nesta retrospectiva histórica, damo-nos conta de que os pais fundadores do conceito de sociedade civil são os mesmos pais fundadores do conceito de estado, mas com matizes notórios. Autores seiscentistas como Suárez, Locke, Hobbes e Altúcio tiveram que conceber um modelo de comunidade alternativo ao esgotado modelo dos dois poderes – espiritual e temporal. Cansados das guerras de religião e do “governo dos santos na terra”, os pais fundadores da teoria da sociedade civil elaboraram os conceitos de direito natural, liberdade e propriedade a fim de preencher o vazio criado pela desordem política. Tais propostas partiram do consentimento como base de uma sociedade institucionalmente cristã. Começaram, todos eles, por revisitar a definição tomista do homem como *animale sociale et politicum*, corrigindo Aristóteles com a teoria medieval de governo misto e com a doutrina dos dois poderes. Suarez distingue *pactum associationis* e *pactum subjectionis* como momentos distintos de pertença do indivíduo à comunidade de cidadãos. Hobbes está consciente de que Beemoth, o povo desordenado, é a outra face de Leviatã, o poder imanente ordenador. Althusius constrói uma pirâmide de associações que coordenam hierarquia e liberdade.

10. “*Naturale autem est homini ut sit animal sociale et politicum, magis etiam quam omnia alia animalis; quod quidem naturalis necessitas declarata in Summa Theologica*”, I, 1.

A descrição mais durável, pela sua recepção nos países anglo-Saxónicos e não por outras virtudes intrínsecas, será a de Locke no *Tratado sobre o Governo Civil*¹¹. Para o “individualismo possessivo”, os interesses civis são vida, liberdade, saúde, livre disposição do corpo, e a posse de bens externos tais como dinheiro, terra, casa, mobiliário, numa definição decisiva para o Iluminismo Escocês e nesse sentido, para a génese da economia clássica com Smith, Malthus e Ricardo. A passagem do estado de natureza para a sociedade civil surge com a invenção do dinheiro, (sec. 36) e o acordo tácito dos que valorizam a propriedade. O reconhecimento do valor dos bens duráveis que podem ser entesourados, liquida a economia do valor de uso. A propriedade não é um direito natural mas um direito por defeito, por consentimento e falta de revolta dos que não possuem bens. A desigualdade de ricos e pobres deve-se ao desejo de se possuir mais do que o necessário (sec. 37). Como esta concepção do “civil state” (condição civil) não resolve a questão económica, a teoria da economia do valor de trabalho tornou-se uma ideia explosiva com Marx.

Coube a Hegel explicar a relação entre estado e sociedade civil (*Bürgergesellschaft*) segundo um modelo que mantém actualidade se substituirmos a sua dialéctica fechada por uma dialéctica em rede. A sociedade civil enquanto esfera do contrato social e político, é uma parcela da ordem política que fornece um campo limitado de auto-reconhecimento e de liberdade subjectiva. O estado acrescenta a liberdade objectiva resultante do integral cumprimento das responsabilidades de cidadania. Tal definição esclarece que as associações voluntárias têm origem social espontânea mas a sua sustentação depende de usos e costumes com enquadramento jurídico; tenham ou não carácter político, são as instituições públicas que protegem e implementam as forças sociais. As consequências políticas deste modelo são duplas: tanto originaram um liberalismo mitigado na tradição europeia e anglo-americana do séc. XIX, como reforçaram o autoritarismo e o papel intervencionista do estado, no conservadorismo alemão, inglês do séc. XIX e americano do séc. XX até se atingir o estado-providência¹².

Tocqueville – e os seus continuadores actuais – são pedra de toque para avaliar a relação entre sociedade civil e democracia e para que os EUA se visionem como o modelo

11 John Locke, *First Letter on Toleration* 1689. “The commonwealth seems to me to be a society of men constituted only for the procuring, preserving, and advancing their own civil interests”. Ver Mendo Castro Henriques e Manuel Araújo Costa, *Apresentação do Segundo Tratado sobre o Governo Civil*, Lisboa, Ed. 70, 1999. Sobre o seu individualismo possessivo cf. de C.B. McPherson, a introdução a “John Locke Second Treatise of Government”, Hackett Publishing Company, Indianapolis and Cambridge, 1980.

12 Cf. cap. 5 “The dialectic of Civil Society” na obra de Harry Brod, *Hegel’s Philosophy of Politics: idealism, identity and modernity*, Boulder, Westview Press, 1992, pp. 187-119.

social e político de um mundo globalizado¹³. A força original da democracia americana resultou de encorajar os cidadãos a formar associações de todos os tipos e finalidades. As associações cívicas reforçam o espírito de colaboração, de modo vital para a vida pública; as associações políticas inculcam hábitos transferíveis para formas não-políticas de cooperação. Através da vida associativa de Igrejas independentes e de associações voluntárias, os cidadãos americanos, que viviam em condições de igualdade relativa superior à dos europeus, adquiriram uma ética de “interesse próprio bem compreendido” e que contrabalançava a força do individualismo. Mais do que a legislação para a igualdade democrática, os “hábitos do coração” – ou seja, os costumes nos domínios da religião, política e economia – contribuíram para o voluntarismo e a virtude cívica.

3. América e Estados Europeus

Apresentada a sociedade civil como realidade reticular, muitas perguntas ficam por responder, tantas, aliás, quantos os modelos de relacionamento entre as esferas do privado e do público, do social e do político, do estatal e do não-governamental, do nacional e do internacional. A lista destes relacionamentos não é exaustiva mas indica a complexidade do problema.

Concentremo-nos, em primeiro lugar, na relação da sociedade civil com o mercado que é esfera de actividade privada. A sociedade civil não pode incluir todo o mercado porque uma empresa é uma criação em que o risco é superior à estabilidade pelo que não tem carácter propriamente institucional. A existência de empresas parece ser uma exigência natural mas a existência de determinada empresa decerto não é exigida pelo interesse público. Só a integração com êxito no mercado poderá adequar a empresa aos fins humanos e sociais. Mas se a sociedade civil exclui o mercado, onde incluir a função social das empresas? E mesmo excluindo o mercado, permanece a relevância de organizações de carácter sindical, patronal e profissional, cujo desempenho depende da relação decisiva entre a propriedade e a existência em sociedade. Na medida em que se valoriza a

13 Ver a reapreciação por Marcel Gauchet em “Tocqueville, l’Amérique et nous”, in *Libre*, 7 (1989), pp. 172-78. Alexis de Tocqueville, *Democracy in America*, New York: Harper and Row, 1969. Capítulos mais importantes para o tema da sociedade civil: Vol. I, Cap. 9, *The Main Causes Tending to Maintain a Democratic Republic in the United States*; Vol. II, Part I, Caps. 5-7 sobre a religião; Vol. II, toda a Parte II, em especial Caps.1-9, sobre o individualismo, associações, e interesse próprio; Vol. II, Parte III, Caps. 1-2 sobre costumes e Cap. 13 sobre igualdade.

propriedade privada, a sociedade civil incluirá uma fatia máxima de agentes económicos. Na medida em que se insiste nos mecanismos redistributivos, a contracção do mercado diminui a esfera de autonomia da sociedade civil face à intervenção estatal.

Por outro lado, por onde passa a fronteira entre sociedade civil e agentes políticos, nomeadamente forças, partidos e grupos de pressão? Como distinguir entre associações políticas e grupos políticos da sociedade civil? Como enquadrar a actividade de grupos de pressão e de interesse que se mobilizam de forma secreta, discreta, indiscreta e mesmo anómica para atingir fins políticos? Como se relacionam sociedade civil e democracia? Estará provado que os hábitos de associação civil promovem a cidadania? Ou que a associação individual produz benefícios políticos? Ou que promove a cooperação e o civismo? Não poderão tornar-se, mais do que um contrapeso, um obstáculo ao poder do estado? E que impede a sociedade civil de se dividir em grupos e facções ou degenerar em conglomerado de interesses sectoriais? Será de defender uma teoria do género tudo o que não é aparelho de estado é contrapeso do estado? Numa palavra, como coexistir com o poder?

Formuladas em abstracto estas interrogações, é necessário responder-lhes de modo concreto conforme a sociedade a que se referem. As instituições criam um quadro de actividades e hábitos – susceptível de variações civilizacionais – dentro do qual devem ser conduzidos os negócios políticos. Naturalmente que esta preeminência da sociedade civil sobre os fins e os meios da política, deixa por resolver a repartição entre as tarefas sociais e as que requerem intervenção estatal. E se na actualidade o Ocidente se destaca do resto do mundo – “the West and the rest” – mesmo no Ocidente existem diferenças apreciáveis entre a América¹⁴, país federal centralizador e os Estados Europeus, agrupados numa poliarquia com subsidiariedade. A ficção política que utiliza as designações “Estados Unidos” e “União Europeia” mascara uma diferença entre sociedades civis divergentes que vale a pena analisar melhor.

A América, como estado federal centralizado, modela a sua própria sociedade civil como rede de associações, geradoras de normas de confiança, quer na perspectiva dos conservadores quer dos libertários. Os cidadãos aprendem a cooperar com benefícios mútuos, conforme o conceito de “capital social” introduzido por Mancur Olson¹⁵; e

14 Típico é William Schambra, “By The People: The Old Values of the New Citizenship,” *Policy Review*, (Summer 1994), 32-38, a discordar de que “cabe à sociedade civil” enfrentar os problemas sociais. Para ele o Estado moderno progressivo e liberal deve transferir as funções da sociedade civil para o governo em nome da comunidade nacional.

15 Em “The Rise and Decline of Nations”, New Haven, Yale University Press, 1982. Olson, da escola de economia política de *public-choice* ataca o que designa por “sociedade de grupos de interesse”.

Michael Walzer apresenta a sociedade civil como um correctivo indispensável nas sociedades democráticas; a partir de uma concepção não-igualitarista da igualdade, defende novas formas de acção estatal que apoiem a construção democrática de associação¹⁶.

Segundo esta definição circunscritiva, exposta brilhantemente por Robert Bellah e seu grupo no célebre “Habits of the Heart” (expressão de Tocqueville) as redes de associações socializam os participantes em normas de reciprocidade e de confiança generalizadas e facilitam padrões de acção em comum. Clubes desportivos, associações culturais, sociedades de ajuda mútua, organizações de defesa do património, do ambiente, do consumidor, empresas de cariz mutualista, organizações de vizinhança, paróquias religiosas, grupos geracionais de juniores e seniores, organizações de solidariedade, constituem redes horizontais com relações *sui generis*. E a sociedade torna-se mais governável através desta múltipla pertença dos cidadãos a organizações que ultrapassam barreiras sociais bem como clivagens políticas e empresariais.

Contudo, os indicadores sociológicos colhidos nos Estados Unidos por Robert Putnam indicam que a “long civic generation” está a ser substituída por uma geração de desgaste cívico¹⁷. O processo de socialização exige laços efectivos de relacionamento e não apenas ideologias e pertenças fracas. Poderão estar a crescer “associações de directórios” (*mailing-list organizations*) como os movimentos ecologistas ou pacifistas que, no limite, enviam revistas a troco de cheques e nomes para directórios. Mas a listagem das pertenças a grupos e o estudo da *time/busy occupation* revela um enfraquecimento gradual da sociedade civil americana desde os anos 60: é patente o declínio de associações tradicionais como escuteiros, grupos de pais e mulheres; por outras razões, também são desvalorizados os partidos políticos. A mobilidade suburbana, as pressões de tempo e de dinheiro, a emancipação feminina, o acréscimo de separações e divórcios, o desenvolvimento do *Welfare State*, a discriminação racial e de direitos humanos poderão contribuir para o individualismo crescente. Mas a instrução acrescida do americano médio apenas adensa o mistério do desaparecimento do espírito cívico. Um “suspeito do costume”, segundo Putnam, será a televisão¹⁸.

16 Michael Walzer, “The Civil society Argument,” in *Dimensions of Radical Democracy: Pluralism, Citizenship, Community*, ed. Chantal Mouffe. London, Verso, 1992, pp. 89-107. Sobre o tema ver de Paula Garcês, “O Justo sentido comum” in *Gepolis*, 4 (1) 1997, que faz a recepção do autor em Portugal.

17 *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community* by Robert D. Putnam (New York: Simon & Schuster, 2000). O êxito do estudo foi tão grande que originou o site <http://www.bowlingalone.com/>.

18 Ver “Rebuilding Civil Society”, A Symposium from *The New Democrat*, vol.7, no. 2 (March-April 1995). Simpósio do Democratic Leadership Council com ensaios e estudos de caso por Will Marshall, Benjamin Barber, Harry Boyte and Nancy Kari, sobre a sociedade civil americana.

O argumento minimalista da sociedade civil resulta de cada comunidade de cidadãos ter de organizar as múltiplas pertenças pessoais mediante fórmulas diversas: novas formas de actividade voluntária que preencham o esvaziamento da assistência entregue ao mercado dos serviços; organizações arbitrais não controladas pela classe política e isentas perante as pressões da comunicação de massa; a afirmação da liberdade de consciência por organizações não-governamentais, uma vez que o laicismo cada vez é menos neutro e se tornou uma profissão de fé entre outras¹⁹; o reforço da dimensão participativa da cidadania em sociedades onde o eclipse de valores e ideais enfraquece a dimensão representativa²⁰.

O argumento de Putnam sobre os efeitos microsociais de associações não-partidárias traduzidos em resultados macropolíticos tem que ser comparado com os argumentos dos que defendem que os efeitos macro-sociais resultam da acção das associações políticas²¹.

Na Europa ocidental, a concepção maximalista de sociedade civil constitui um laço essencial entre cidadãos e estado, ao procurar harmonizar finalidades públicas e privadas; castiga políticas demasiado presas à acção governamental como única forma de prossecução da justiça distributiva, e castiga políticas despreocupadas com o impacto destrutivo do mercado globalizador sem respostas locais. As doutrinas e os programas de forças partidárias são, cada vez mais, de Centro-Esquerda ou de Centro-Direita, modo de dizer que o posicionamento partidário cada vez se desloca mais das consignas ideológicas para as aspirações da sociedade civil que visa compensar com modalidades de cidadania participativa as deficiências das modalidades representativas da democracia tradicional e de reforçar a eficácia e a proximidade ao cidadão.

Efectivamente, o reforço da sociedade civil segue vias distintas e complementares conforme as sociedades concretas em que ocorre. No centro-direita, considera Michael Oakeshott que a sociedade civil equilibra valores liberais com o respeito pelas tradições, vincando que ela não resulta de um contrato; deve ser construída segundo um modelo de comunicação, em que a obrigação difusa de lealdade é mais importante, mais eficaz e mais duradoura que a obrigação irrevogável, mas denunciável, de contrato. No centro-

19 Cf. "O regresso do divino" por Adriano Moreira, Síntese do Congresso Internacional de Ciência Política, Sintra, 1995.

20 Como introdução ao tema veja-se Don E. Eberly, ed., *Building a Community of Citizens: Civil society in the 21st Century*, Lanham, MD: University Press of America and the Commonwealth Foundation for Public Policy Alternatives, 1994.

21 Cf. de Michael Foley e Bob Edwards "The Paradox of Civil Society" in *Journal of Democracy* 7, 3 (1996) pp. 38-52. que contradiz as conclusões de Putnam, insistindo em que a politização da sociedade é determinante do sucesso da sociedade civil tal como praticado em Itália, nos anos 90, pela *Legha Lombarda*.

-esquerda, como refere Ralph Dahrendorf, a sociedade civil é uma escola de múltiplas pertenças, em que o cidadão aprende direitos e iniciativas, e reconstitui lideranças e solidariedades.

Na Europa do Leste, na sequência das estratégias de resistência ao comunismo, procura-se agora valorizar a sociedade civil como esfera de acção independente do estado, e capaz de dinamizar a actividade personalizadora e socializadora. Após terem desafiado o estado em nome dos direitos civis, os *inakomyslyashitie* lutaram pela autonomia pessoal na sociedade civil. A “política anti-política” de Vaclav Havel e da Carta 77, o “Solidarnosc” dos polacos; os testemunhos grandiosos de Soljhenitsyne sobre a reconstrução da “casa russa”; “o poder dos sem poder” segundo Thadeus Masowiecki, obedecem a um mesmo modelo, salientado por Aleksander Smolar²²: a abordagem anti-política dos dissidentes da Europa do Leste insiste na mobilização dos cidadãos contra o poder despótico.

A *Centesimus Annus*, que comemora e integra cem anos de Doutrina Social da Igreja, propõe um novo ideal de “libertação integral” para as nações ex-comunistas e do terceiro mundo; democracia e, num sentido restrito, capitalismo (§42). O mercado, através do qual emerge a criatividade de cada mulher e homem é um instrumento importante mas limitado de libertação humana. O cap.5 da Encíclica – “Estado e Cultura” – critica a perda de humanismo criada pelo estado-providência, e pelo lado anti-humano da “assistência social burocrática”. Se o debate político do séc. XX foi resolvido em favor da democracia e o debate económico em favor do capitalismo, a questão social pensar emergente no século XXI, nasce do desapontamento criado pelo mau uso da liberdade e da segurança nas sociedades livres, salientando a inadequação da cultura tecnicista para responder aos desafios da nova luta de classes entre empregados e excluídos nos países ocidentais²³.

4. A devolução de poderes em concreto

A comparação entre várias leituras da sociedade civil evidencia a importância da interpenetração de uma sociedade fortemente politizada com uma comunidade civil robusta e com a promoção da pessoa humana.

²² “From opposition to Atomization” *Journal of Democracy*, 7,1, (1996).

²³ Michael Novak, em “*The Catholic Ethic and the Spirit of Capitalism*”, Washington, 1993, (trad. port. 2001), confronta a ética católica que reconhece o papel legítimo do sistema político e do sistema moral-cultural em suprir e corrigir a economia de mercado com o Protestantismo que, segundo a dimensão cultural do capitalismo exposta por Max Weber, justificou a procura unilateral de riqueza e o estilo de vida ascético.

Entre estas três variáveis – potencialidades da natureza humana, formas da sociedade civil e agentes políticos – existem relações que não são lineares mas sim reticulares, ou seja resultantes de uma dialéctica aberta. O reforço da sociedade civil aumenta a governabilidade na medida em que não for divisiva. O empenhamento das associações depende de condições políticas de segurança e liberdade. E a insistência generalizada nos benefícios e virtudes das redes institucionais e dos grupos comunitários capazes de empenhamento cívico, tanto pode resultar em excessivo optimismo face à capacidade de iniciativa dos cidadãos, como em descrença generalizada sobre o papel dos poderes políticos, em particular o estado. Nenhum destes processos é linear, e todos eles revelam, uma vez mais, de que modo a dinâmica da sociedade civil interage com a dinâmica do estado, por forma a diminuir a conflitualidade social.

Seria muito ingénua a visão que proclamasse que a desfuncionalização dos cidadãos resulta apenas da intrusão do “estado-providência”; é também o resultado da erosão das instituições da sociedade civil. Os grupos de interesses dificilmente mobilizam os seus membros para além de reivindicações localizadas; as organizações de juventude limitam-se muitas vezes a fornecer serviços de recreação, tipo “cartão jovem”; a prestação mal cuidada de assistência e filantropia pode reforçar modelos de insucesso social; os meios de massa na comunicação social tanto ajudam como dificultam a capacidade de deliberar do público; as novas tecnologias de informação podem ser limitativas de outras formas de comunicação; as universidades podem apenas veicular informação técnica sem capacidade de inovação e criação; muitos dos novos movimentos sociais balcanizam identidades em nome da etnia, do género, da idade, etc. Para ser forte, a sociedade civil tem que começar por criar cidadãos confiantes.

É neste contexto que tem sido dado relevo ao conceito de “devolução de poder” e aos programas de acção que dele decorrem²⁴. O pressuposto do “devolução de poder” é que as políticas de descentralização não estabelecem, por si só, uma sociedade de rosto humano. A eliminação de programas estatais de previdência, saúde, educação e ciência tem que ser acompanhada pela devolução à sociedade civil das tarefas usurpadas pelo estado-providência.

24 O conceito surge de quadrantes ideológicos opostos. Entre os conservadores, cf. o já citado Peter L. Berger e Richard Neuhaus, *To Empower People*, Boston, 1999 e 1976. A segunda edição é acompanhada por um conjunto de comentários que fazem o balanço positivo de ideias lançadas vinte anos antes. Na esquerda, cf. Sara Evans and Harry Boyte, *Free Spaces: The Sources of Democratic Change in America*, Chicago: University of Chicago Press, 1992. É uma panorâmica, de raiz feminista e populista, dos “espaços livres” da sociedade civil americana, que serviram como escolas para expandir as fronteiras da democracia e “empoderar” as comunidades em diversas fases históricas.

As organizações da sociedade civil parecem apropriadas para defender interesses especiais. Mas como distinguir o alcance público desses interesses especiais? Até que ponto é possível os interesses dos cidadãos na ausência de representação política? Qual o sentido de serem apartidárias as organizações não-governamentais? Que correlação existe entre a nova sociedade civil e o aprofundamento da democracia? Como pode a representação de interesses reconciliar-se com formas de compromisso que regulamentam a acção dos governos? Como pode existir devolução de poderes à sociedade civil, sem afectar o poder soberano do estado e o poder subsidiário das organizações internacionais de que o estado participa?

As diferentes respostas às questões enunciadas anteriormente são reveladoras da força da sociedade civil. O desafio, em cada país, será o de aproximar do terreno os debates teóricos, passando das análises abstractas ou exortativas à investigação operacional. E se é verdade que os povos tomam por adquiridas as suas forças e doutrinam sobre as fraquezas que gostariam corrigir, seria interessante no caso português perante a acumulação de inventários e de investigações sobre o peso real da sociedade civil no nosso país, atingir um quadro ao mesmo tempo global e prospectivo de tais entidades²⁵.

Um primeiro passo para essa prospectiva consistiria em apurar critérios de ordenamento das instituições da sociedade civil; faço-o aqui de modo sumário e apenas para chamar a atenção para uma problemática. Para frisar mais este carácter exortativo e não metodológico, falaria dos quatro CCCC's da sociedade civil: as instituições de cuidados, cultura, capital e cidadania.

Um primeiro grupo de instituições da sociedade civil desempenha funções sociais de assistência, bem traduzida pela nossa expressão de "cuidados". A panóplia de instituições deste género vai desde a protecção à família, à infância, à terceira idade, aos sem-abrigo, aos economicamente destituídos, aos deficientes, aos narcodedependentes, aos marginais, aos presos, até à assistência hospitalar, e à prestação de cuidados elementares e avançados de saúde.

A segunda área é a das instituições de educação, religião, assistência, comunicação social, desporto, arte, ciência, filantropia, cultura, e lazer. Um povo livre não enjeita responsabilidades para com a atmosfera moral em que educa os seus filhos e cumpre o seu destino histórico. Particular relevo tem a reivindicação pelos criadores de cultura de um espaço próprio - alheios das pressões do poder a que se sujeitam os *opinion-makers* - um

25 Algumas sugestões iniciais sobre o tema são dadas em *Bem Comum dos Portugueses*, Jorge Braga de Macedo, José Adelino Maltez, Mendo Castro Henriques, Lisboa, Veja, 2ª. Ed. 1999.

espaço de oferta de bens culturais pelos que possuem a autoridade resultante do saber e da inovação. Os bens culturais mais importantes são os que não têm preço, ou que são tendencialmente gratuitos, e só a partir deles é possível estruturar organismos e entidades de formação tais como escolas e universidades, institutos de investigação, fundações e grupos culturais. No nosso país continua por fazer um estudo prospectivo das tendências fortes e emergentes na criação deste tipo de entidades e de como delas carecemos para uma sociedade civil robusta.

Em terceiro lugar, são entidades da sociedade civil as que desempenham funções sociais no mercado tais como agrupamentos profissionais, empresariais, sindicais, patronais, e todos os tipos de organização que atendem à projecção dos interesses de capital, seja este laboral, financeiro, empresarial ou humano. A sua função é garantir os interesses económicos e sociais dos associados por meio da intervenção perante os parceiros sociais. A morte lenta do actual sindicalismo parece devida a um errado posicionamento do capital humano dentro do modelo de luta de classes e não da rede da sociedade civil. As novas preocupações com desenvolvimento sustentável, empregabilidade, qualidade de vida e consumerismo parecem traduzir novas responsabilidades cidadãs por parte desta área da sociedade civil. Como afirma a *Centesimus Annus*, “a qualidade e a profundidade da cultura de uma nação pode ser deduzida da observação do que essa nação produz e consome”.

Em quarto lugar, a sociedade civil abrange entidades que projectam funções cívicas e mesmo políticas: as organizações não-governamentais, nomeadamente de defesa de causas comuns - direitos humanos, ambiente, património, comunidades locais - a galáxia da comunicação social, e ainda os grupos de pressão e os partidos políticos. A proximidade ao cidadão resulta da actuação destas associações cívicas que permite a desmassificação das soluções. A transparência e a prestação de contas pelos partidos, conforme dispositivos jurídicos e constitucionais consagrados só pode efectuar-se pela renovação dos quadros ou dos próprios partidos através de novas personalidades, oriundas da sociedade civil.

A devolução de poderes à sociedade civil tem que decorrer no quadro do estado democrático, de modo a assegurar os benefícios da cidadania. Uma vez mais se confirmam os laços entre sociedade civil e estado. Uma valorização da sociedade civil em detrimento da sustentação política da comunidade de cidadãos subestima o enraizamento de todas as liberdades numa identidade que tem contornos próprios para além dos traços de natureza cultural, religiosa, moral e jurídica. A dimensão política da sociedade civil acarreta obrigações e compromissos. Os poderes e instrumentos económicos, jurídicos e militares do estado não nasceram da tábua rasa, por meio de um contrato ou pacto entre cidadãos,

mas sim da diferenciação da esfera governamental e das suas técnicas de administração e governo a partir da esfera de associação. A cura para os cancro sociais consiste em reforçar a cidadania, no sentido de esfera originária em que participam as virtudes de respeito pela lei natural. Por isso, mais que nos benefícios políticos do apolitismo, a sociedade civil faz pensar nas vantagens políticas de uma cidadania participativa.

A sociedade civil carece de enquadramento jurídico que proteja as liberdades fundamentais e precisa enraizar as liberdades num cerne moral. O mercado deve ser limitado por uma cidadania e por um sólido conjunto de instituições dos 4 CC'S - famílias, associações, universidades, meios de comunicação, novas tecnologias de informação, igreja, grupos de interesses socio-económicos. Caso a sociedade civil não se afirme, a vida pública será dominada pelas oligarquias que actualmente disputam o estado democrático. Caso as instituições portuguesas da sociedade civil não executem a reforma institucional, a formação do carácter e a cidadania activa, serão eliminadas pelo processo de selecção institucional. Perderemos um pouco mais do tecido social onde, a longo prazo, se regeneram as soluções políticas que precisamos a muito curto prazo.

Por detrás destes dilemas da sociedade civil, encontram-se dilemas de políticas públicas, em Portugal como noutros países. E tais problemas de governabilidade são as questões de uma política que não esteja unilateralmente obcecada com o fenómeno do poder e que procura responder às duas interrogações políticas essenciais: por que razões culturais a existência humana toma a forma de uma sociedade política e por que razões políticas essa sociedade adopta um regime em alternativa a outro? Para essas questões clássicas da filosofia política, careceríamos de uma resposta mais longa e de um encargo mais amplo do que o presente artigo permite.