
**FORMAÇÃO PARA A CIDADANIA
FORMAÇÃO PARA A RESPONSABILIDADE**

Texto baseado nas palavras de apresentação do I Curso de Formação para a Cidadania proferidas pelo autor, no Instituto da Defesa Nacional, em 18 de Abril de 1994.

Mendo Castro Henriques

FORMAÇÃO PARA A CIDADANIA

FORMAÇÃO PARA A RESPONSABILIDADE

A atitude de cidadania nasce da experiência de pertença a uma sociedade politicamente articulada, caracteriza-se pela participação do cidadão na vida pública e desenvolve-se através do exercício de direitos e deveres. São valores da cidadania todos os que impelem à participação na vida activa da comunidade ⁽¹⁾; são seus factos históricos as modalidades de desempenho e vigilância do poder, consignadas em preceitos constitucionais ou tacitamente aceites como responsáveis. Do exercício da cidadania resultam os compromissos históricos com que cada sociedade estabiliza em normas de direito público a tensão entre os valores individualmente assumidos e os múltiplos interesses de âmbito local, nacional e supranacional. A participação na vida pública decorre através das instituições políticas do regime democrático, cuja missão é legislar, executar ou fiscalizar, em conformidade com o grau de soberania de que estão investidos, e através das instituições e actividades cívicas cujo dever é responsabilizar o exercício do poder.

Sugerem estas observações que o exercício da cidadania envolve quase todos os factores da acção humana em sociedade. Formar para a cidadania exige, pois, o contributo das redes conceptuais das Ciências Humanas que permitem analisar a escolha de meios e fins sociais. Precisamos das abordagens metodológicas das ciências éticas (etologia, axiologia, deontologia), das ciências jurídicas, das ciências sociais (ciência política, economia, antropologia, polemologia), das ciências históricas que situam o concreto no tempo e das ciências filosóficas que inscrevem as particularidades nas questões da existência em geral. Na perspectiva do direito, trata-se de identificar os modos de se tornar cidadão e caracterizar as obrigações decorrentes. Para a ciência política, o essencial da cidadania é o modo como se adquire

(1) Cf. de Isabel RENAUD, «Os valores da cidadania», «Nação e Defesa» n.º 62, 1992, e de Guilherme d'Oliveira MARTINS, «Escola de Cidadãos», Lisboa, Fragmentos, 1991.

a liberdade política e como as fronteiras da soberania de estado acolhem, ou não, a soberania popular. Numa perspectiva moral, a cidadania implica lealdade a um grupo social — a comunidade nacional *prima facie* — assente em condutas cuja responsabilidade tem de ser apurada.

Se a diversidade dos factores implicados na atitude de cidadania já dificulta o aparecimento de uma teoria geral satisfatória, acresce que as abordagens reflectem clivagens doutrinárias de vulto. Na sistematização clássica de Aristóteles, é cidadão (*polites*) quem tem cargos públicos e toma parte na administração da justiça. No que interessa aos regimes democráticos contemporâneos, ou seja, onde existe capacidade universal de acesso às magistraturas e alternância entre governantes e governados, importa mostrar que não basta o voto para definir a cidadania. Esta também envolve outros direitos e deveres; há prerrogativas jurídicas, políticas, económicas e sociais de que cada pessoa dispõe, em virtude da acção do sistema político em que se insere; e há um conjunto de obrigações que o cidadão deve cumprir, para manter a eficácia desse sistema político. E, ao invés do que defendem concepções relativistas e permissivas, deveres como a participação cívica e o serviço militar são ainda mais permanentes numa democracia que visa garantir direitos cívicos, sociais e económicos, pois acabam por ser os redutos em que o cidadão nacional se distingue do estrangeiro.

Nos debates contemporâneos deste tema, as categorias científicas usadas não estão suportadas pelo senso comum; na comunicação social, o público assiste ao espectáculo dos fazedores de opinião, que só não desfazem o adversário não tanto porque não o pretendam mas porque não sabem como proceder. As diferenças ideológicas podem ir da atitude permissiva e libertária até neocollectivismos encapotados, passando pela omissão pura. A definição originária de cidadania como participação na vida pública é convertida, por uns, em acatamento da legalidade, por outros em exclusiva reivindicação de direitos, por outros, ainda, em subordinação fundamentalista ao interesse comum. Que termos e que conceitos existem para descrever a cidadania em África? E no «democrático» Japão? E no Islão, fundamentalista ou tolerante? E o que se apurou das transformações políticas, levadas a cabo sem excessos na Rússia, na Europa do Leste, na África do Sul e noutros países da América, África e Ásia? E mesmo nas nações ocidentais, que desde o séc. XVI levaram a cabo a Revolução Atlântica, há mudanças profundas em curso, decorrentes da integração euro-

peia e das modificações no sistema partidário que alteram a base institucional, as convicções pessoais e os factores históricos de cidadania. O que era um dado tradicional tem de ser, agora, objecto de educação. A democracia aprende, à força, que tem de educar para os valores e para as obrigações.

Na raiz da Revolução Atlântica, em curso desde o séc. XVI, salientam-se duas tendências, ambas parcialmente reflectidas no constitucionalismo português, quer no liberalismo monárquico quer em república. Os contributos de raiz anglo-americana salientam a importância da obrigação política, ameaçada ou destruída por forças absolutistas desde os sécs. XVI e XVII. A obrigação política atinge não só os direitos e obrigações do súbdito e do cidadão mas também, pelo menos com igual vigor, os governantes. De acordo com a narrativa de Locke, os governantes são obrigados a exercer os seus poderes, tendo como horizonte a preservação das liberdades e propriedades. A cidadania exige uma delimitação contratual desses poderes mas, como atitude de participação na sociedade, é mais do que consenso: as guerras civis são uma prova de que o contrato é implementável pela força e em nome da obrigação colectiva. Outro é o alcance da cidadania na tradição revolucionária francesa, também reflectida na história do constitucionalismo português. Significa, em abstracto, que todas as pessoas e cidadãos são iguais perante a lei e que nenhum grupo é privilegiado; mas a cidadania limitada pela propriedade (e outros factores censitários) não se generaliza a todos os membros da comunidade nacional. A partir de Karl Marx, consolida-se a crítica de que a noção «formal» de cidadania não proporciona condições para o seu exercício. Aos direitos cívicos teriam de ser acrescentados direitos económicos e sociais (paz, pão, terra, liberdade, educação, etc.), inspiradores das políticas de governos sociais-democratas e socialistas, conservadores e autoritários, desde os finais o séc. XIX ⁽²⁾.

Oscilam os fazedores de opinião entre uma abordagem da cidadania centrada na defesa exclusiva dos interesses (de modo dito «realista», mas

⁽²⁾ Para exposição recente desta posição ver a perspectiva materialista de T. H. MARSHALL, «*Citizenship and Social Class*», 1949, Cambridge. Para o autor existe um conflito de base entre os princípios dos direitos sociais e do mercado. A crítica de Ralph DAHRENDORF, 1959, «*Class and Class Conflict in Industrial Society*», Londres, de que assim se excluiria da análise o poder e autoridade foi respondido por A. GIDDENS «Class division, class conflict and citizenship rights» in *Profiles and Critiques and Social Theory*, Londres, 1982. Em língua portuguesa cf. BARBALET J. M., *A Cidadania*, Lisboa, 1989.

basicamente cínico) e o modo «idealista» (mas fundamentalmente ingénuo), da reivindicação de direitos. Após a Segunda Guerra Mundial, o desejo imperioso de paz, o avanço tecnológico, a economia social de mercado e as tentativas de coordenação da economia mundial criaram, nas nações ocidentais, um modelo tácito de cidadania que tornou obsoletos os debates sobre o regime de propriedade. Uma vez assegurado o estado de direito, o compromisso entre liberalismo e intervencionismo confiou ao desenvolvimento tecnológico e ao crescimento económico a solução dos remanescentes problemas de cada país, remetendo para a balança de poder o equilíbrio possível entre as nações. Por outro lado, e resumindo uma história longa, a cidadania foi apresentada como uma marcha na reivindicação de direitos: direitos civis no séc. XVIII, direitos políticos no séc. XIX, direitos económicos e sociais no séc. XX; descurou-se totalmente o enunciado de deveres como a outra componente da obrigação política, já presente na tradição clássica e liberal. As correntes oriundas da Revolução Francesa e dos seus críticos marxistas revolucionários insistiram no estado-providência, no partido, no grupo sindical para compensar a matriz inicial de cidadania individualista. A tradição liberal anglo-americana, que reteve melhor a componente clássica do bem comum, pôde permitir-se fazer a apologia da iniciativa individual, porque a inscreveu numa matriz de obrigações do governante e do cidadão.

Apesar de tudo, a apresentação destas tradições esconde mais do que revela. Em primeiro lugar, esconde a origem dos simbolismos que dominaram o horizonte ocidental desde o século XVII. Em segundo lugar, as amplas expectativas de direitos económicos, sociais e políticos criam uma dinâmica de igualdade de classes que, a prazo, se torna em guerra de todos contra todos, caso não seja acompanhada pela consciência dos deveres. O desequilíbrio entre direitos e deveres na sociedade industrial, já notado por Marshall, tem aumentado e não diminuído. Se direitos, liberdades e garantias de bem-estar não são contrabalançados por deveres fiscais, serviço militar e formas de participação cívica, a coesão social fica ameaçada. Os deveres e as obrigações de cidadania têm um papel indispensável na manutenção da ordem e da integração sociais, sobretudo em democracia^(*).

(*) JANOWITZ Morris, «Observations on the sociology of citizenship; obligations and rights», *Social Forces*, 59 (1).

Esta fragilidade da democracia é tanto mais facilmente esquecida quanto os símbolos políticos predominantes das nações-estado modernas — gizados desde os legistas medievais, Maquiavel, Bodin, Hobbes, Locke, Montesquieu e com base no direito romano — reduziram tendencialmente todo o tecido das relações sociais aos esquemas da propriedade e do contrato, omitindo outras fontes orientadoras da acção humana. E foi este esquema do individualismo possessivo, como o designa C. B. Macpherson, que iniciou a crise da cidadania clássica, forjada na tradição ético-política de Aristóteles, Estóicos e Escolásticos; é ele que tem de ser ultrapassado para superar a crise actual do estado-de-poder soberano (*).

Ao invés dos mitos veiculados pelos fazedores de opinião, o constitucionalismo não deriva da tradição do contrato social. O «pré-constitucionalismo» da Idade Média expresso na limitação do poder régio pelos estatutos — e ainda conservado nas tradições britânicas do *King-in-Parliament* e da *common law* e nas constituições liberais da monarquia portuguesa — desenvolveu-se a partir do feudalismo, baseado na confiança ou lealdade (*fides, trust, Treue*) como experiência central da existência em sociedade. Na Europa feudal, a *fides* — a fonte da obrigação — constituía a comunidade existencial do corpo político em que assentava a governação. Expressava-se de muitas maneiras, entre as quais as cerimónias de menagem e o juramento de fidelidade são as mais importantes em termos políticos. Foi por influência dos legistas formados no Direito Romano, em particular pela *lex regia*, e pelos seus critérios de poder, *princeps a legibus solutus* e *quod princeps placuit legis habet vigorem*, que todo o poder e autoridade, entregue ao príncipe, se tornou lei absoluta. Os absolutismos, do século XVI em diante, introduziram a soberania do estado como conceito supremo do direito público e entregaram a sociedade (por vezes dita «civil») à esfera do direito privado, enquanto sistema de mercado competitivo de relações de propriedade entre homens cujo atributo mais proeminente era a aquisitividade. Estava criada a situação histórica, atrás referida, em que a cidadania revolucionária surgiu na ribalta das preocupações, dadas as deficiências do absolutismo.

(*) MACPHERSON C. B., 1973, *Democratic Theory*, Oxford, OUP.

É neste quadro histórico que se insere a «revolução atlântica», referida na vasta obra de Adriano Moreira. A revolução inglesa de 1689 («*glorious revolution*» no dito histórico, «*a revolution not made but evitated*» no dizer de Burke) e a revolução americana de 1776 estatuem o governo por consentimento, em que o contrato é mais uma metáfora do que uma descrição realista dos factos. As doutrinas anglo-americanas de obrigação mútua enfatizavam a responsabilidade de grupo, alcançando um equilíbrio entre as exigências da confissão religiosa e a defesa dos direitos, se necessário pela revolta armada. Nisto aproximavam-se da distinção entre pacto de sujeição e pacto de associação, defendida pelos Restauradores portugueses de 1640, modelo cortado cerce pelas exigências da guerra e do Absolutismo e depois retomado na revolução de 1820 e na revolução brasileira de 1822, como lembra Silvestre Pinheiro Ferreira no seu *Manuel do Cidadão*. Já o modelo racionalista da Revolução Francesa de 1789 teve de criar uma religião política, o nacionalismo dos «*enfants de la patrie*», a fim de levar cabo a transformação do súbdito em cidadão⁽²⁾.

Até 1989, seria verosímil pensar que a clara opção entre democracia e totalitarismo dispensava mais luz nestes temas. Mas 1989 é o símbolo das revoluções mundiais de restituição de direitos perdidos pelos povos. Vieram ao de cima os processos de libertação interna que conduzem as sociedades aculturadas pelo Ocidente a uma procura das respectivas raízes. Os dois modelos de democracia e totalitarismo são agora insuficientes. A verificação de que os direitos a assegurar excedem em muito os deveres pedidos, até ao extremo de o indivíduo se permitir fazer tudo o que não é proibido, liquida o estádio permissivo da democracia. A condição totalitária, em que uma minoria se arroga o imperativo de conduzir as massas, torna-se inviável em sociedades que recuperaram a liberdade do espírito e as liberdades de circulação de bens materiais. A partir de agora, tornou-se insuficiente a simples justaposição de estado e sociedade civil; a instituição que promove a justiça e a segurança com grau variável de intervenção e conforme directivas social-democratas ou liberais, perdeu o poder soberano; a multidão de interesses privados que apenas se identifica com grupos de interesses, raça ou partido, perdeu a coesão nacional. É neste contexto

(2) Ver, por todos, MALTÊZ José Adelino, *Ensaio sobre o Problema de Estado*, 2 vols, AICP, Lisboa, 1991.

que, do estado e dos cidadãos, se espera mais do que o mero cumprimento da lei; espera-se que sejam «pessoas de bem». E embora a bondade do sistema político e do indivíduo não coincidam, a concepção de um bom regime coloca, forçosamente, condições para a qualidade moral — a virtude — dos seus cidadãos. A sociedade tem de gerar uma escola de cidadania para os seus membros — eis o que afirmam liberais-conservadores como Friedrich Hayek, sociais-democratas que mantêm a chama da comunidade na linha de Tönnies, autores da escola neo-clássica como Eric Voegelin, Hannah Arendt e Leo Strauss, Allan Bloom, ou a Doutrina Social da Igreja, reinscrita na *Centesimus Annus*, 1991, de João Paulo II.

Fazem-se ouvir, periodicamente, na história os apelos às virtudes dos cidadãos. Hoje também. Mas para que tenham eficácia no quadro de uma sociedade industrial que alterou profundamente a escala e o impacto da acção humana, torna-se necessário que se insiram num plano mais fundamental do que as reivindicações de direitos, típicas das concepções de cidadania, dominantes desde o séc. XVIII. Esse plano principia pela esfera pessoal de acção, onde se forma o sentimento da obrigação e a exigência moral de fazer valer os direitos próprios e aceitar os alheios; a esfera pública traduzirá os valores a serem preferidos em instituições e normas. No domínio público, há que distinguir entre as instituições políticas, constitucionalmente definidas, e a dimensão cívica que permeia todas as instituições sociais. O exercício da cidadania extravasa os quadros da acção política tradicional, nomeadamente o partidário, porquanto é da responsabilidade de todos.

As demonstrações jurídicas de direitos teoricamente impecáveis e as declarações em favor dos direitos humanos poderão mover grupos de cidadãos; mas só movem os governantes que, quando muito, vejam nos direitos humanos uma estratégia indirecta para alcançar os seus fins. O presidente Carter dos EUA deu o exemplo de como o «príncipe» se torna árbitro da justiça, ao utilizar os direitos humanos como «critério» para condicionar a ajuda externa dada pelo seu país. Quando desligados de uma cultura global da responsabilidade, os apelos ao cumprimento dos direitos humanos ficam à mercê das predilecções subjectivas e das mudanças culturais. Apresentando-se como declarações sem outra justificação do que a boa vontade, os imperativos da razão só movem sensibilidades já convencidas, o que não é o caso em política interna nem, muito menos, em política externa. O problema da normatividade (e dos direitos e dos deveres) é que só actua

em pessoas e instituições sensíveis às normas. Ora como a condição humana está sempre repartida entre cumprir ideais e ganhar a vida, dilema que Cervantes caricaturou na dupla Dom Quixote e Sancho Pança; como a vida concreta das sociedades não espera pela autorização das normas; como os processos sociais têm uma inércia própria e independente dos ideais morais; como os grupos sociais, no interior de cada nação, carecem de um elemento a que sejam leais e superior aos conflitos de interesses; como o estado de direito (*Rechtstaat*) não abole, só por si, o estado de poder (*Machtstaat*); como a existência da comunidade internacional depende de soberanias que dificilmente reconhecem um poder superior; então, é preciso uma ponte entre validação abstracta e motivação concreta da vontade de justiça. A afirmação de direitos e deveres só ganha eficácia no quadro de um princípio que os dinamize.

A investigação ética mais recente estabelece como é a responsabilidade que funda e firma direitos e deveres. Diz-se de alguém que é responsável, no sentido jurídico, quando tem de responder pelas consequências dos seus actos. Na ausência de deveres positivos, o conselho da prudência é evitar a acção, admitindo-se que quem não chama a atenção da lei é porque a cumpre; o que não é proibido, é permitido. Neste primeiro sentido, a responsabilidade é precondition de moralidade mas não é ainda atitude ética nem fornece o elemento afectivo requerido para apresentar, creditar e motivar a acção. Para que exista responsabilidade no sentido pleno do termo, distinto do sentido jurídico, é preciso assumir valores éticos. A responsabilidade substantiva é o dever positivo. A responsabilidade pelo bem-estar alheio obriga-me a agir. A vontade moral converte o direito em motivo de acção. E a atitude responsável não nasce da noção geral de direitos — que se presta à subjectivização — mas da necessidade pressentida no outro, que me apresenta um direito do objecto e um dever do sujeito.

Uma formação para a cidadania, baseada no princípio de responsabilidade, permite situar a já referida dualidade entre valores e interesses. O exercício da cidadania tem de começar quando abrimos a porta de casa. É privilégio da liberdade humana que alguém, sem mandato nem contrato, aspire por responsabilidades. E se o objecto desse privilégio for a *res publica*, a casa comum a todos, então ele é como que sagrado. Não sendo um dever moral positivo, quem aceita responsabilidades tem também de aceitar que pode errar, que os seus actos livres e subjectivos são algo incertos na

sua justificação e mesmo na sua presunção. Certo é que, para formar para a cidadania, é preciso formar para a responsabilidade, seja ela exercida para fiscalizar ou para decidir, para legislar ou para julgar, afinal as funções políticas tipificadas. Só assim será possível mover o sentimento da obrigação, enquanto princípio validador do dever, e o firmamento psicológico que move a vontade. Por outras palavras: a cidadania, nas suas vertentes ética, cívica e política, tem um aspecto objectivo racional e um aspecto subjectivo de emoção; uma formação para a cidadania tem de ser racionalmente convincente mas tem, também, de entusiasmar as reservas pessoais de boa vontade.

A ameaça que mais pesa actualmente sobre a cidadania, no quadro de uma sociedade industrial, é o excesso e poder que a tecnologia confia a governantes e a grupos sociais tão diversos quanto os agentes económicos não estatais ou os meios de comunicação social. Dois casos extremos: quando um governo legítimo pratica chantagem com as armas nucleares, coloca-se ao mesmo nível de um grupo de terrorismo ou de narcotráfico, não pelo conteúdo da ameaça mas pela escala sem precedentes da mesma, que visa toda a humanidade; quando a especulação legal de um grupo financeiro coloca em risco toda uma economia nacional, coloca-se ao nível de uma associação de malfetores, dada a escala sem precedentes da acção. Os exemplos nesta escala originam os diagnósticos do *déficit* democrático, da corrupção no sistema democrático, do abstencionismo de massas. A chamada à prudência é o primeiro dever. Dada a nossa capacidade tecnológica exorbitante, os factos do poder geram o conteúdo do dever. Os ideais deixaram de ter a primazia sobre o que o homem poderia, depois, reivindicar. As éticas da convicção que subordinam as inclinações ao dever acabam, muitas vezes, por justificar as preferências de um chefe, um grupo ou uma raça. A ética da responsabilidade, pelo contrário, parte dos efeitos que estão à solta no mundo, para depois confrontar o «dever» com a nossa responsabilidade. Primeiro está o dever mais humilde: a responsabilidade pelas transformações que accionámos ⁽⁶⁾.

A manipulação irracional e irresponsável da natureza provoca extravagâncias de produção e consumo; é a outra face, aliás muito evidente, do sucesso económico das sociedades industriais, escarpelizado vezes sem conta

(6) JONAS Hans, *The Principle of Responsibility*, Chicago, 1987.

nos últimos 20 anos (1). A produção crescente de bens e a redução de trabalho humano aumenta os metabolismos da sociedade com os recursos finitos da natureza. O crescimento exponencial da população rouba os benefícios da expansão económica. A explosão demográfica pode criar uma situação de «salve-se quem puder». Acresce que a tecnocracia começa por manipular a natureza mas acaba por se subjugar à inércia tecnológica e produtiva. Perante este paradoxo das sociedades industriais, requer-se o poder da responsabilidade para moderar os abusos. Estamos perante um quadro em que o «poder dos sem poder» ganha sentido e eficácia, como ficou demonstrado na recente vaga de revoluções pós-totalitárias.

A ideia de cidadania assenta no «poder sobre o poder» — a substância da responsabilidade. Extravasa as vias da acção política tradicional, não podendo estar confiado só nos órgãos de governo e de legislação, à classe política e aos aparelhos partidários, através dos mecanismos tradicionais de separação dos poderes. Tem de estar disseminada na sociedade, como atitude de vigilância exercida por associações, personalidades e corpos intermédios, que criem condições para o cumprimento das obrigações políticas de responsáveis políticos locais, nacionais e supranacionais. Apenas o cumprimento das obrigações políticas mútuas permitirá o predomínio legítimo da segurança sobre a insegurança, da estabilidade sobre a instabilidade, do cumprimento das leis sobre a contravenção, do policiamento sobre a anarquia. Os bens da liberdade são obtidos a expensas de bens do tipo segurança. Uma formação para a cidadania tem de justificar por que razão o governo da lei é preferível à arbitrariedade, a igualdade perante a lei melhor que a desigualdade, o direito de mérito melhor que a lei de nascimento, o acesso aberto a cargos melhor que o privilégio, a deontologia melhor que a censura, a variedade melhor que o colectivismo, a justa tolerância preferível às pressões de conformidade, a realidade multicultural melhor que a xenofobia. Numa palavra: uma formação para cidadania, num regime democrático, tem de inculcar o sentimento de que, sendo os regimes de liberdade superiores aos despóticos, exigem doses superiores de dever cívico para combater riscos acrescidos de abuso, por parte do estado e dos cidadãos.

(1) Cf. de Meadows et al., *Os limites do crescimento — Relatório para o projecto do Clube de Roma sobre o futuro da Humanidade*, Universe Books, Nova Iorque, 1974.

Cada sociedade não escolhe entre abstracções — liberdade e segurança — mas sim entre compromissos históricos. E para a definição destes compromissos cooperam e concorrem instituições variadas: famílias, autarquias, nações-estado, blocos supranacionais e entidades transnacionais. Todas estas instituições estão em processo de mudança acelerada. Estará o foco principal da cidadania a deslocar-se das esferas mais abrangentes para as menos extensas, como alguns pretendem? O aparecimento de organizações mais complexas não elimina formas mais compactas de exercício da cidadania; obriga, sim, a especializar e a definir melhor as fronteiras de cada uma. O estado-nação continua a ser o garante principal dos direitos e deveres de cidadania, indo as obrigações de cada cidadão a par da responsabilidade de vigiar o estado. Formar para a cidadania implica chamar a atenção para as responsabilidades dos cidadãos, decorrentes dos direitos e deveres consignados na constituição nacional, e implica analisar a estrutura e modalidades de intervenção dos poderes políticos nacionais que integram os poderes locais e que são integrados, subsidiariamente, pelos poderes supranacionais. Na medida em que sejam transferidas funções específicas de soberania, nomeadamente defesa e moeda, para áreas supranacionais, torna-se importante definir-lhes o respectivo quadro de validade. Não há incompatibilidade de fundo entre cidadania nacional e supranacional, mas podem surgir toda a espécie de obstáculos à harmonização de ambas. Sucede ainda que cada pessoa tem um conjunto de direitos e obrigações supranacionais, como as que se referem à protecção mundial da paz, do ambiente e do património, mas cuja tradução em normas positivas de acção deve ser mediada por instâncias vigiáveis. Não basta a mera existência do regime democrático e o fim da violência exercida sobre os cidadãos. Para que desapareçam os vários tipos de agressão ao património, ao ambiente e à paz, o poder democrático tem de ser contrabalançado pelo poder moderador da responsabilidade.

É um dado sociológico que, ao promover a adesão geral a um conjunto de normas e valores, o exercício da cidadania reforça a integração política e social ⁽⁶⁾. Os grupos de interesse encontram um terreno comum onde transaccionam benefícios materiais e concertam conflitos. À medida que são reconhecidos os direitos da cidadania — civis, políticos, sociais — di-

⁽⁶⁾ Talcott Parsons, *Politics and Social Structure*, N. Y., Free Press, 1969.

minuem as tensões de classe implícitas nas relações sociais. As petições medievais de direitos, sancionadas de modo *sui generis* em cada uma das nações ocidentais, criaram uma identidade comunitária que persiste até hoje. A queda dos «antigos regimes», na sequência da Revolução Francesa, trouxe ao «terceiro estado» o direito de participação na vida nacional. Ao contribuir para transformar a ordem pública, o operariado entrou na comunidade política do estado-nação. O alargamento dos direitos sociais acompanhou a instalação da classe média no centro dos regimes democráticos actuais e criou uma situação de concertação em que os parceiros sociais têm interesse em satisfazer reivindicações mútuas.

Mas se os direitos de cidadania são, geralmente, força integradora, originam reivindicações que são, também, motoras de conflito social. Os processos de integração social têm efeitos perversos. A responsabilidade pessoal e o sentido de iniciativa e independência são diminuídas pelo estado-providência⁽⁹⁾. A extrema eficácia tecnológica permite políticas sociais que podem adormecer as reivindicações de direitos políticos e comprometer o futuro. A segurança paga com liberdade é uma velha política, expressa em fórmulas como o *prato de lentilhas e panem et circenses* e a que corresponde a actual possibilidade de manipulação sofisticada da política fiscal, incluindo vencimentos, reformas, bonificações e taxas de juro. Uma formação para a cidadania tem de mostrar como os grupos sociais se devem politizar para influenciar a acção governamental, no sentido de exigirem uma responsabilidade global. A par das funções atribuídas aos órgãos do poder pela constituição vigente, é preciso examinar o papel e a importância de partidos, associações cívicas, grupos de pressão e organizações não estatais no exercício dessa responsabilidade.

Surgida no interior das sociedades politicamente articuladas como estados, é evidente que o desenvolvimento da cidadania nacional se processa em relação com a comunidade internacional. Não se trata apenas do facto histórico de nações situadas na mesma área cultural e geopolítica terem ciclos semelhantes. Trata-se de que, em cada momento, a atitude de cidadania se exprime mediante reivindicações políticas concretas e reajustamentos sociais e económicos que são condicionados pela situação inter-

(9) Veja-se a recente chamada de atenção de Michael NOVAK, *The Catholic Ethos and the Spirit of Catholicism*, Free Press, 200 pp., 1993.

nacional. Mas tão irresponsável é esquecer estes parâmetros de actuação como é afirmar que a nação-estado e as formas convencionais de cidadania estariam ultrapassadas pela evolução histórica, pela interdependência económica mundial, ou por instâncias tais como o armamento nuclear, a ameaça ao equilíbrio ecológico, etc. Estar condicionado é diferente de estar determinado, uma diferença que os fazedores de opinião, influenciados pelo submarxismo, não são capazes de pensar. Um número crescente de pessoas percebeu que a relevância da nação-estado tem vindo a decrescer, conclusão que enfraquece as formas tradicionais de adesão ao patriotismo. Mas haverá alternativa? Não se trata de recusar à cidadania um quadro supranacional, mas sim de reconhecer que a identificação internacionalista não exige liquidar filiações mais localistas. A mudança social sobrepõe instituições mais especializadas às anteriores; para criar ordem no sistema mundial, não se pode esperar por que se cumpra a velha exigência kantiana de liberdade e cosmopolitismo universais. O conceito de cidadão do mundo não tem particular interesse numa formação para a cidadania porquanto, a não ser em iniciativas muito limitadas, não existem ainda as instituições supranacionais que corporizem essas boas intenções. Os sentimentos internacionalistas de pouco servem no concreto e, mais do que uma vez na história, estiveram na origem de impreparações que desencadearam guerras.

No caso português, à beira do séc. XXI, o patriotismo esclarecido implica o equilíbrio dos interesses comuns nacionais com as aspirações cívicas. As envolventes internacionais da nossa situação são a união europeia, as comunidades portuguesas no mundo e a comunidade de povos lusíadas. O balanço do que cada uma dessas comunidades representa para Portugal tem de ser permanente; e esse balanço não envolve só a contabilidade do PIB actual, as remesas gratuitas da emigração e os fundos de coesão da união europeia, ou das potencialidades de um novo triângulo económico atlântico euro-afro-brasileiro. Quando a comunidade nacional integra uma união europeia que lhe circunscreve a soberania; quando se projecta para comunidades de residentes fora do seu território; e quando se relaciona com outras nações-estado nascidas de si mesma, o que está em jogo «é o lugar de Portugal no mundo». Cada nação-estado pode ser um centro do mundo desde que participe em responsabilidades mundiais. A participação de Portugal nas responsabilidades mundiais de segurança e defesa, património, cultura, ambiente e direitos humanos, parece só ser

realista a partir das suas ligações históricas seculares, que não coincidem totalmente com as suas relações preferenciais actuais.

Entre os deveres que são a base institucional da coesão e da solidariedade sociais, avulta o cumprimento do serviço militar. O serviço militar é indispensável ao exercício da cidadania. Não só constitui o último garante da soberania como, enquanto cívico de defesa, é uma escola de coesão e lealdade. Se, por um lado, é decisivo para acautelar a defesa dos interesses políticos, sociais, económicos e tecnológicos do país, por outro lado ajuda o cidadão a situar-se perante o conjunto das suas responsabilidades. Na modalidade e conscrição universal, o cidadão-soldado é uma das consagradas expressões de cidadania levada a cabo pelas nações ocidentais. E, mesmo em modalidades atenuadas ou abreviadas de cumprimento, o serviço militar em defesa da nação continua a ser a maior prova de cidadania, porque envolve como possibilidade a grandeza e a servidão de *pro patria mori*. Objecções não faltam; mas a restrição temporária dos direitos individuais exprime a obrigação de cada um para com a nação-estado. Precisamente porque, na perspectiva individualista, a obrigação militar pode ser desagradável, tem de ser legitimada como expressão de cidadania democrática e do desenvolvimento de filiações de grupo.

Resta aludir ao facto de que uma formação para a cidadania tem de se inserir no sistema educativo nacional onde poderá traduzir-se em conteúdos de educação cívica, transversalmente presentes em todos os graus de Ensino Básico, e numa disciplina de formação cívica, no Ensino Secundário, que consolide a sensibilização e os conhecimentos. É fácil reconhecer que a escola é o meio principal para a educação cívica. O que se discute é como levar a cabo essa formação, oscilando as propostas entre a endoutrinação e o esclarecimento. O que preferir? Deve ensinar-se o essencial sobre as instituições governamentais e modelar as identificações essenciais dos cidadãos? Ou devem expor-se apenas os valores, práticas e relações interpessoais em sociedade democrática?

A prática pedagógica resolverá este dilema, algo artificial, quando se compenetrar que as tradições políticas nacionais — reafirmadas nas Cortes de Coimbra de 1384, nos Restauradores de 1640, nos revolucionários de 1820 e nas intenções do 5 de Outubro e do 25 de Abril — instituem um compromisso clássico de cidadania entre direitos e obrigações. Para que a educação resulte em maior compreensão, deve desenvolver identificações significativas e operacionais de cidadania nacional e supranacional. A questão

central é, uma vez mais, muito simples. No passado, os cidadãos assumiam naturalmente as afinidades nacionais e careciam de educação básica; hoje, é preciso formar para a cidadania, nacional e supranacional, quem já tem a educação básica. Se a escola se demitir deste papel, quem a vai substituir? A comunicação social? Os órgãos do poder? Nacionais, supranacionais? Os partidos? Com que base institucional? Com que êxito? E com que interesses?

Uma formação cívica envolve ainda aspectos didácticos. Nestas matérias somos todos formadores e formandos, e todos temos a aprender uns com os outros a responsabilidade pelo objecto comum das nossas preocupações. Acresce que as relações específicas dos docentes com os alunos dependem da inserção da escola no meio; e eu arriscaria afirmar que o principal problema escolar não é a relação professor/aluno mas a relação entre escola e sociedade, empenhadas em processos de transformação mal compreendidos e mal vigiados. A sociedade exige demasiado da escola, sem lhe dar as condições necessárias. Começa por supor que o ensino do currículo académico inculca por si só a formação cívica, de que muitos se demitiram no exterior da escola. Isso é errado. Em segundo lugar, não atribui aos docentes a capacidade de selecção dos alunos, mormente mediante um desenvolvimento curricular e processos de avaliação adequados: em particular, não remunera o professor em dignidade social, seja qual for o vencimento que lhe atribua.

Para sair do labirinto complicado das normas administrativas e pedagógicas do nosso actual sistema educativo, em que nem ousar aqui intrrometer-me, decerto que é preciso como que um «sexto sentido». E esse «sexto sentido» só o tem quem sabe que a docência deve ser uma vocação e a pedagogia uma aprendizagem inacabada. Ainda aqui a palavra de ordem é responsabilidade. Entre os extremos de doutrinação e clarificação de valores, de obrigações, direitos e deveres, cada um que descubra o termo médio que resulta da articulação das respostas teóricas com situações e problemas com que se depara no ensino da cidadania. Se a cidadania requer um sentido directo de inclusão numa comunidade, baseado na lealdade de uma civilização que é propriedade comum, essa inclusão passa pela escola, o primeiro «país» que conhecemos fora de casa. Nela se alcança a integração quer pela aceitação de valores comuns quer pela ultrapassagem de desigualdades; nela se prepara a «casa comum» que se deseja ser Portugal.