Primavera 2000
Nº 93 – 2.ª Série
pp. 89-98

A educação cívica nos países democráticos

Dominique Schnapper
Directora de Estudos, École des Hautes Études des Sciences Sociales, Paris

* Intervenção proferida no âmbito do Colóquio "Cidadania, Educação e Defesa 2000", Instituto da Defesa Nacional, Lisboa, Janeiro de 2000.

As transformações das nações modernas põem o problema do ensino da educação cívica e da transmissão do sentido de pertença à colectividade nacional. Como conciliar actualmente a fidelidade a uma nação em particular e a adesão à Europa democrática que se constrói? Como conservar a vontade de defesa nas democracias modernas que são cada vez mais dominadas pelas dimensões económicas e sociais da vida colectiva? Não é por acaso que, em vários países da Europa, e também em França, nos questionamos sobre a educação cívica, ou seja, sobre os meios de transmitir o sentido dos valores colectivos e a vontade de os defender.

AS NAÇÕES NA HISTÓRIA DA EUROPA

Antes de questionar os problemas contemporâneos é necessário reflectir nas condições que propiciaram o nascimento das nações europeias. Não se pode compreender o presente a não ser que o inscrevamos na história. As nações da Europa nasceram da guerra. O número de unidades políticas na Europa passou de cerca de 500 no ano 1500 para algumas dezenas no princípio do século XIX: a maior parte delas desapareceu com as guerras, absolvidas em unidades mais vastas. A Europa das nações foi desenhada pelos Tratados de Westphalia em 1648, que acabaram com a Guerra dos Trinta Anos, depois pelo Congresso de Viena em 1815 em consequência das guerras da Revolução e do Império e, enfim pelos tratados que sancionaram o fim da Primeira Guerra Mundial em 1919. As nações da Europa Central e Oriental adquiriram a sua independência, em 1919 e em 1920, como consequência da derrota militar dos impérios austro-húngaro e turco e da sua respectiva dissolução. Portugal afirmou-se contra a Espanha, a Noruega contra a Suécia e a Dinamarca, a Finlândia contra a Suécia e a Rússia, sempre em ou por guerras de independência contra vizinhos mais poderosos.

As primeiras instituições estatais tiveram por objecto e por função fornecer aos soberanos europeus meios de guerrear contra os seus vizinhos. Em todas as nações, as guerras desenvolveram e transformaram, provisoriamente ou definitivamente, a organização do Estado e as formas da sua acção. Bismark fez da vitória alemã de 1870 um instrumento da construção do *Reich* wilhelmiano. A construção do Estado providência nos países da Europa Ocidental foi uma consequência directa da Segunda Guerra Mundial. O célebre relatório Beveridge foi escrito em 1942.

As guerras estão na origem das nações. Mas são elas, também, que despertam ou acordam a consciência nacional e a adesão à pátria. Quer se trate de resistir a um perigo vindo do exterior ou de aumentar o seu poder, o combate comum contra o exterior dá origem a uma comunidade consciente de si mesma. A consciência dos particularismos é minorada pelo sentimento de solidariedade nascido do perigo comum, reforçado pelo rigor da organização colectiva e da militarização, pelo menos provisória, da organização social. As guerras de conquista levadas a cabo pelas nações europeias ocidentais, Espanha, Portugal, França, Países-Baixos ou Inglaterra, para submeter à sua dominação os povos estrangeiros longínquos e controlar o grande comércio mundial contribuíram para a integração e o orgulho dos povos. Foi no seguimento das guerras da República e do Império que a maioria dos franceses confundiu a ideia nacional com os princípios revolucionários. Por sua vez as nações da Europa central e oriental, adquiriram consciência de si mesmas ao lutar contra a *Grande nação* francesa e o imperialismo napoleónico.

As guerras reforçaram as nações democráticas, como todas as nações, pois as suas normas e valores estavam tão profundamente interiorizados pelos cidadãos que o próprio sentimento comunitário, revivificado pela guerra, se confundia com a adesão à nação democrática.

Provavelmente as vitórias das democracias ocidentais em 1919 e 1943 aumentaram a confiança dos cidadãos no valor e eficácia da democracia. Em contrapartida, os alemães dos anos 20 assimilaram a ideia de democracia à sua derrota militar e à sua humilhação nacional.

Na nação política do tempo dos nacionalismos triunfantes o sentido do ensino cívico era claro. A escola era encarregue, a todos os níveis, de transmitir os valores e a cultura comum. Era na escola que se transformava em cidadãos os membros de uma pequena comunidade pertencente a um universo restrito, que se suscitava a sua adesão à nação. A escola ministrava a ideologia nacional e a memória histórica comuns, ela afirmava a superioridade absoluta da pátria, ela reforçava o que podemos chamar de dimensão "étnica" da nação. O ensino da história, em particular, estava incumbido de criar o sentimento de comunidade histórica ao celebrar o nascimento glorioso das grandes democracias ocidentais ou o mito da liberdade das pequenas nações europeias, que tinham obtido a sua independência contra vizinhos mais poderosos. A narrativa dos acontecimentos do passado estava incumbida de afirmar a identidade colectiva e de encorajar os contemporâneos, consagrados herdeiros dessa

história gloriosa, a prolongar a herança do passado e a prosseguir a acção comum. Em todas as nações europeias, a história nacional era responsável pela educação cívica: mostrava a construção e o triunfo da nação, impunha a ideia de que ela devia tornar-se o objecto exclusivo da lealdade dos indivíduos à custa de qualquer outra forma de identidade ou de pertença, proclamava a sua superioridade absoluta.
Hoje, a construção europeia e a despolitização das sociedades democráticas modernas transformaram o sentido de cidadania e de transmissão dos valores comuns.

A CONSTRUÇÃO EUROPEIA

A construção europeia, iniciada pela França, foi, na sua origem, um projecto exclusivamente político. Tratava-se de, após os dramas sangrentos do século XX, que poderiam afigurar-se fratricidas, unir as nações europeias numa federação, de maneira a evitar que elas se afundassem juntas em conflitos colectivamente suicidas. A catástrofe da Segunda Guerra Mundial não se deveria repetir. Deste ponto de vista a Europa teve pleno sucesso e deve-se-lhe render homenagem. A ideia de que, do outro lado do Reno, existe um perigo para a França faria rir os nossos filhos e os nossos netos. Além do mais, o perigo comunista tornava necessário cimentar a união e a vontade das democracias ocidentais. O projecto de construir a Europa era sustentado pela Democracia-Cristã, que na altura estava no poder em França, na República Federal e na Itália, para unir as nações europeias num projecto político comum, para lutar contra o totalitarismo soviético.
A organização do primeiro mercado, a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA), em 1949, era instrumental, como está bem patente na proposta, dois anos depois, de um tratado instituindo a Comunidade Europeia de Defesa (CED). Para os iniciadores da Europa, a organização económica estava ao serviço de um projecto político. Foi o insucesso da CED, em 1954, que transformou o projecto europeu. Os primeiros militantes da Europa foram grandes visionários. Eles conceberam a ideia de um exército comum durante os anos 1951-1952, seis ou sete anos após o fim da Segunda Guerra Mundial. Eles foram sem dúvida demasiado visionários, o seu projecto vinha sem dúvida demasiado cedo. A propaganda soviética, bem entendido, fez tudo para o fazer fracassar. Mas

também é verdade que as populações estavam reticentes. Podia ser lido e ouvido no tempo da discussão da C.E.D.: "os soldados franceses poderão ser comandados por oficiais alemães!". O "oficial alemão", tão poucos anos após o fim da guerra ainda era o "oficial nazi". Ora, o insucesso da CED em 1954 levou os militantes europeus e os actores políticos a trabalhar para elaborar primeiro uma Europa económica e social. Assim, os sentimentos, as identidades e as vontades políticas dos povos não seriam ofendidos ou contrariados. A Europa política nasceria da Europa económica e jurídica, que foi efectivamente construída ao longo de décadas. Mas, quando teve lugar a campanha sobre o tratado de Maastricht, em 1992, muitos eleitores europeus tiveram bruscamente o sentimento de que a Europa se tinha feito sem eles, sem que tivesse havido um verdadeiro debate político.

O projecto de construir a Europa é capital e sem precedentes. Não conhecemos na história um exemplo em que entidades políticas soberanas renunciem voluntariamente a uma parte da sua soberania, sem a isso serem obrigadas por uma derrota militar. Por outro lado, não é um paradoxo a descurar que tenham sido justamente os países que inventaram a própria ideia de nação que formam o projecto de construir uma nova identidade política – que temos ainda dificuldade em ver o que será mas que, de qualquer modo, ultrapassará as nações.

A construção da Europa põe, portanto, um certo número de problemas exclusivamente políticos que podemos resumir nestes termos. As práticas da democracia foram sempre exercidas a nível nacional; a vontade política foi sempre exercida, até agora, pelas nações. Em que condições é que as práticas democráticas poderão ser exercidas ao nível da Europa, como é que a Europa poderá ser não só um simples mercado mas conservar e manifestar uma verdadeira vontade política? Nas sociedades democráticas é necessário que haja um local de expressão democrática, é necessário um local de decisão propriamente política, é necessário um local onde se exprima a vontade de se defender.

A DESPOLITIZAÇÃO DAS DEMOCRACIAS MODERNAS

É cada vez mais verdade que as democracias modernas estão ameaçadas pela despolitização. O valor crescentemente atribuído à dimensão económica e social da vida colectiva, a lógica de produtivismo – hedonista que

privilegia o interesse e o prazer do indivíduo, tendem a minar o projecto político constitutivo da ideia de nação. O progresso económico e a redistribuição das riquezas por intermédio da protecção social aumentam a homogeneidade objectiva das populações. Tornando as desigualdades objectivas menores apesar de, segundo a lei já formulada por Tocqueville, serem ainda mais insuportáveis as que subsistem e, por outro, a actividade económica corre o risco de ser a única a mobilizar a população, em detrimento do civismo. Cada vez mais os direitos sociais aparecem como o equivalente dos direitos políticos e a "cidadania económica e social" é considerada, junto de pensadores "progressistas", como a forma autêntica da cidadania moderna. O Estado providência moderno assegura doravante o elo social que, não unindo as populações à volta de um projecto político, intervém na vida económica. Ele age como empresário e como árbitro, ele gere as desigualdades e as rivalidades, ele esforça-se por resolver os conflitos entre os parceiros socais redistribuindo os recursos colectivos. Ele é cada vez menos soberano, à medida que cresce o seu papel de regulador da economia e das relações entre os grupos. Invoca-se menos os valores especificamente políticos das grandes democracias ocidentais do que a sua eficácia em produzir e redistribuir os bens materiais. Se a legitimidade da democracia moderna é fundada na universalidade dos direitos dos cidadãos e nas benfeitorias do Estado providência, os indivíduos tendem cada vez mais a privilegiar os segundos à custa dos primeiros.

Esta extensão do modelo mercantil e utilitarista das relações sociais resulta na banalização das grandes instituições nacionais e políticas. A escola, o exército, a magistratura, os serviços públicos, que tinham sido encarregues de instituir os valores de nação e da democracia, inclinam-se doravante para seguir o modelo da vida económica industrial e a negligenciarem a sua vocação propriamente cívica. Ora as satisfações materiais por si só não chegam para assegurar os elos entre os homens, necessários para manter a unidade política. Existe uma diferença de natureza entre a cidadania política e o que se tende a chamar a "cidadania económica e social". Os "beneficiários" da protecção social não são os cidadãos.

A construção europeia, desejável e razoável, corre o risco de contribuir para a despolitização que ameaça as sociedades democráticas. Não se trata de condenar o mercado nem de recusar ver a sua eficácia nem de condenar o progresso económico, isso seria absurdo. Mas é necessário ver

o risco do enfraquecimento do civismo e da dimensão política da vida comum nas sociedades organizadas em torno da produção. A solidariedade entre os homens provém do facto de que eles formam uma "comunidade de cidadãos"[1] para retomar o título do meu livro. Se não, em nome de quê é que alguns aceitam que uma parte das riquezas que eles produzem seja transferida para outros? Com a despolitização, corremos o risco que essa solidariedade enfraqueça e que a Europa se afirme menos no mundo. A construção da Europa corre o risco de ter como efeito perverso o enfraquecimento da vontade política a nível das nações antes que esta se possa exprimir através da Europa. Ora, nós não estamos sós no mundo. Na história, as entidades políticas que não afirmaram os seus próprios valores e que não se armaram para os defender conheceram destinos trágicos.

As sociedades humanas, mesmo democráticas, mesmo modernas ou "pós-modernas" não podem esvaziar a dimensão propriamente política. Elas não podem ser somente reduzidas aos interesses materiais. Se elas o fizessem deixaria de haver uma instância legítima para controlar as inevitáveis paixões étnico-raciais ou étnico-religiosas dos homens, para arbitrar entre os interesses dos indivíduos e o dos grupos que são por natureza divergentes ou opostos, para mobilizar as energias contra um perigo exterior. Qualquer que seja o nível da sua existência, é necessário que haja um local onde se concretize o espaço da política – espaço de escolhas, de arbitragens, de limites e também da vontade de existir, portanto de se defender. É necessário que haja um nível onde as instituições assegurem o exercício da cidadania. É necessário que haja um lugar onde os indivíduos julguem se os governantes que eles elegeram os representam de maneira conveniente. É necessário que haja instâncias cujas decisões – e os limites que necessariamente as acompanham – sejam consideradas legítimas e portanto aceites pelos cidadãos. É necessário que haja um local onde se exprima a vontade de afirmar os valores comuns e a vontade de se defender, se necessário pela força.

A ditosa paz que a Europa estabeleceu entre as nações europeias arrisca-se a ter como efeito perverso a desmobilização do sentimento nacional e, com ele, da vontade política. O sistema internacional europeu anterior a 1914, alicerçado nas rivalidades entre nações vizinhas, alimentava o

1 Dominique Schnapper, *La communauté des citoyens. Sur l'idée moderne de nation*, Paris, Gallimard, 1994

patriotismo e mantinha a integração de cada entidade nacional. Qualquer guerra ou ameaça de guerra é um factor de integração. Depois do fim da Segunda Guerra Mundial, os países da Europa, onde tinham nascido as nações e onde as guerras foram até ao princípio do século XX um instrumento privilegiado do nascimento e da vitalidade do sentimento nacional, concluíram as suas rivalidades com negociações, compromissos e acordos – de que não podemos senão regozijar. Agora que – com ou sem razão – o comunismo não aparece mais como um perigo, a paz com os nossos vizinhos arrisca-se a contribuir para o aumento da probabilidade de fragmentação da integração nacional. Como ou por quem substituir os "inimigos hereditários" que a França, a Inglaterra, a Alemanha, a Espanha, Portugal ou a Rússia, segundo os períodos, foram uns para os outros? Max Weber pensava que não havia nação sem vontade de poder. Também não poderá haver Europa sem pelo menos um mínimo de vontade política comum. A participação no mesmo sistema económico e social não é suficiente para unir os homens. O homem social não é apenas um *homo oeconomicus*, ele também vive das suas paixões, dos seus valores e da sua vontade.

A EDUCAÇÃO CÍVICA

Como transmitir os valores comuns que permitem cimentar as sociedades democráticas?

Nas nações históricas, dominadas pelo seu projecto político, a educação cívica consistia em transmitir os valores *nacionais*. Hoje é importante transmitir os valores *cívicos*, os valores da cidadania. É muito mais difícil pois os valores nacionais, ou seja, a língua, a cultura, a história e os mitos comuns, terem doravante um sentido imediato para todos os nacionais. Eles fazem apelo a sentimentos inscritos há séculos na consciência dos Europeus. Os valores cívicos, ao contrário, são menos imediatamente compreensíveis. A cidadania é abstracta e racional. É difícil de aplicar e frágil. Ela alicerça-se na afirmação da igualdade de direitos civis, jurídicos e políticos dos homens, mesmo que estes sejam diversos nas suas origens históricas e tenham condições económicas e sociais desiguais. Ela afirma o valor do Estado de direito e o respeito dos direitos do homem para organizar de maneira humana as relações entre os homens, enquanto

que a experiência que têm do mundo social é a das rivalidades e dos conflitos onde, demasiadas vezes, é o forte que se afirma à custa do mais fraco.

O ensino da cidadania deve, portanto, transmitir o sentido da política na democracia: a legitimidade das instituições que garantem a liberdade e a igualdade dos homens, o respeito do Estado de direito, a abertura potencial da "comunidade dos cidadãos" a todos os que são susceptíveis de participar na sociedade política. Por tudo isto não deve negligenciar o sentido das nações históricas, francesa, inglesa ou portuguesa, que são, sem qualquer dúvida ainda por muito tempo, os locais da identidade colectiva e da continuidade histórica. Mas deve fazê-lo ligando o sentimento nacional à democracia; sem, todavia, desvalorizar as nações vizinhas com as quais se constrói a Europa. Ela deve recordar a necessidade e o valor da colaboração que se estabeleceu entre as nações europeias sem esquecer, no entanto, o seu passado conflituoso. Ela deveria lembrar sempre que o reconhecimento da dignidade igual de todos os homens e de todas as sociedades humanas é o valor que organiza e legitima a sociedade democrática. A transmissão dos valores que a cidadania implica é uma tarefa tão difícil quanto a prática da própria democracia.

Este ensino deveria transmitir duas ideias essenciais: que só a cidadania organiza uma sociedade propriamente humana, que respeite a dignidade e a liberdade dos homens; que as sociedades democráticas não são só os locais de redistribuição das riquezas, que elas devem continuar a afirmar os seus valores comuns e a manifestar a sua vontade de os perpetuar e defender.

É um ensino essencialmente reflexivo e crítico que é necessário inventar, que transmita o sentido dos valores cívicos, a ligação legítima de cada povo ao seu passado e à sua cultura, sem que por isso ignore ou despreze outros países e outras culturas.

Ele deveria transmitir também, de maneira reflexiva e crítica, que o valor fundador da democracia, a igual dignidade de todos os homens, deve ser imperativamente respeitada para que funcione um sistema político, a democracia. A experiência do século XX demonstrou que, apesar dos seus limites e falhas, é o único que permite que se desenvolva a humanidade dos homens e das sociedades humanas.