Relatório sobre uma unidade curricular

Educação, Direitos Humanos e Cidadania

Licenciatura em Ciências da Educação – Educação Social

Carlos Alberto Martins da Silva Poiares

PROVAS DE AGREGAÇÃO

Lisboa

2024

Relatório sobre uma unidade curricular

a que se refere a alínea b) do número 2 do artigo 8º do Decreto-Lei nº 239/2007, de 19 de junho, e a alínea b) do número 2 do artigo 4º do Regulamento para Obtenção do Título Académico de Agregado pela Universidade Lusófona, aprovado pelo Despacho Conjunto nº 69/2023, de 8 de novembro,

apresentado à Universidade Lusófona, com vista à atribuição do título académico de agregado no ramo de conhecimento de Ciências de Educação – Educação Social

Educação, Direitos Humanos e Cidadania

Licenciatura em Ciências da Educação – Educação Social

Carlos Alberto Poiares

Índice

I - Introdução 6

1. Enquadramento 6

2. Escolha da unidade curricular 7

3. Estrutura do relatório 8

II - A escolha de Educação, Direitos Humanos e Cidadania 10

1. Razões 10

2. A relação entre Educação, Direitos Humanos e Cidadania e a nossa trajetória académica 12

III – Educação, Cidadania e Direitos Humanos no mapeamento curricular da licenciatura 18

1. A inserção da disciplina 18

2. Atitude pedagógica face à unidade curricular 20

3. Bases da unidade curricular. Legitimação no âmbito das Ciências da Educação – Educação Social 26

4. Objetivos da unidade curricular, segundo o dossiê apresentado à Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior (A3ES). Reflexão 29

5. A pluralidade temática da unidade curricular: caraterização 34

6. Educação, Direitos Humanos e Cidadania: conteúdos programáticos atuais 41

7. A inclusão dos direitos fundamentais em outros *curricula* (na Universidade Lusófona) .. 57

IV - Objetivos de aprendizagem, competências, conteúdos programáticos 65

1. Objetivos de aprendizagem 65

2. Competências 66

3. Programa 67

V - Enquadramento e fundamentação 69

Parte I – Estado: noção, elementos e formas 69

1. Nota preliminar 69

2. Estado: noção, elementos e estrutura 70

Parte II – A emergência e o desenvolvimento dos direitos fundamentais e humanos na evolução das formas de Estado 91

1. Nota preliminar 91
2. Concetualização: direitos fundamentais e direitos humanos 91
3. Direitos fundamentais: noção e sentido 95
4. A consagração dos direitos na gradual evolução das formas de Estado 103
5. A ancoragem liberal dos direitos humanos 118

6. A matriz social do Estado 135

7. Estado liberal e Estado social: coexistência? O Estado-providência em crise? 168
8. Direitos humanos e sociedade internacional 174
9. As gerações de direitos fundamentais 190

PARTE III – Cidadania no quadro dos direitos fundamentais e humanos. Prevenção da iliteracia cidadã 229

1. Cidadania: noção e espécies 229
2. Cidadania e direitos. A literacia cidadã 235

3. Prevenção 244

4. O sujeito destinatário da prevenção 255
5. Educação para a cidadania e prevenção 263

VI – Métodos de ensino e de avaliação 301

VII – Planificação das aulas 307

VIII –Bibliografia para apoio ao estudo (indicada por cada parte) 319

IX – Conclusão geral 323

X - Bibliografia 332

APÊNDICE I 346

APÊNDICE II 354

Índice de figuras

Figura 1 40
Figura 2 223
Figura 3 293

I - Introdução

1. Enquadramento

A atribuição do título académico de agregado está estabelecida no Decreto-Lei nº 239/2007, de 19 de junho, alterado pelo Decreto-Lei nº 64/2023, de 31 de julho, que define o correspondente regime aplicável, bem como a natureza e as partes componentes das provas de agregação (artigo 5º).

A Universidade Lusófona (ULusofona) adotou um normativo específico, através do Despacho Conjunto nº 69/2023, de 8 de novembro, designado *Regulamento para Obtenção do Título Académico de Agregado* (ROTAA), que, no fundamental, e como se impunha, secunda o mencionado diploma legal.

Ora, no que respeita à apresentação do relatório, valem os comandos ínsitos no artigo 5º, alínea b), do Decreto-Lei nº 239/2007, transposto, quase *ipsis verbis*, para o artigo 4º, nº 2, alínea b), do ROTAA. Nesta sequência, as provas a prestar pelos candidatos integram a *apresentação, apreciação e discussão de um relatório sobre uma unidade curricular, grupo de unidades curriculares, ou ciclo de estudos, no âmbito do ramo do conhecimento ou especialidade* em que se pretende obter o título (disposição citada do Decreto-Lei nº 239/2007).

Trata-se, por conseguinte, do elemento de avaliação que apela à construção de uma peça que abranja os pontos principais da unidade curricular, grupo ou ciclo de estudos elegido, em especial no concernente ao respetivo enquadramento na área de saber em apreço e na economia do plano de curso, a caraterização da ou das disciplinas, compreendendo os objetivos, conteúdos programáticos, bibliografia, quer de consulta obrigatória quer recomendada, competências a adquirir, métodos de ensino e de aprendizagem, bem como de avaliação, sendo que deverá ainda incluir-se um breve plano das diversas sessões, quer teóricas quer práticas.

Relativamente à organização do documento, a lei não estipula regras específicas, havendo, no entanto, algum consenso, consuetudinariamente legitimado, sobre as rubricas a incluir no relatório. Verifica-se, porém, que estes textos não apresentam grande variação, nem mesmo de uma área científica para outra, pelo que pensamos adequado seguir os formatos que, mais recentemente, têm sido utilizados na Ulusofona.

Acrescente-se que, no segmento referente à explicitação dos conteúdos programáticos propostos, optámos por incluir uma panorâmica abrangente das matérias, com as referências que se ofereceram fundamentais, o que fizemos por duas razões:

(i) Por um lado, porque a não inclusão dessa componente poderia afetar a dimensão dos conteúdos, distorcendo a amplitude que pretendemos incutir a cada tópico do programa; e

(ii) Por outro lado, porque pensamos que este texto, com um caráter mais alargado, poderá constituir uma fonte complementar de estudo para os futuros alunos desta unidade curricular, que aí poderão encontrar elementos de alguma utilidade para a orientação da preparação da disciplina.

Ora, o antes afirmado não significa que concebamos que essa parte do relatório seja um manual de Educação, Direitos Humanos e Cidadania; longe disso. De facto, não foi nossa pretensão elaborar um livro sobre os temas inseridos na unidade curricular, pelo que consideramos que se trata apenas de um breve guia, um roteiro dos caminhos a percorrer no processo de estudo, com indicação das bússolas de leitura necessárias à aquisição de conhecimentos.

2. Escolha da unidade curricular

Para a escolha que se colocava, entre uma unidade curricular, um grupo ou um ciclo de estudos, afigurou-se-nos que a opção preferencial recairia sobre uma unidade curricular, ainda que numa perspetiva ampla, consistindo numa abordagem necessariamente inserida no contexto da licenciatura de que é parte letiva, as Ciências da Educação – Educação Social. Efetivamente, uma unidade curricular constitui um elemento que se adscreve na arquitetura científica de um ciclo de formação, mas não pode ser considerada de forma atomística, antes pela inserção no todo de que faz parte; por outras palavras: as unidades curriculares não surgem desgarradas, sem uma razão de fundo que determine a respetiva inclusão, antes constituem o resultado de ponderação criteriosa, num jogo de escolhas que tem como objetivo criar uma composição que corresponda ao preenchimento do elenco de competências que devem ser obtidas pelos estudantes, tendo em vista o estado da ciência e as necessidades de formação para uma atividade profissional futura. Na verdade, cada unidade curricular assume um significado particular, em termos de informação dos discentes, e carreia um valor inequívoco no âmbito das aptidões a alcançar, conjugando-se com a

natureza do curso, de maneira especial no que tange ao elenco de disciplinas obrigatórias, sem menosprezo, porém, pelos conhecimentos aportados pelas unidades curriculares optativas. Assiste-se, frequentemente, a uma unidade curricular obrigatória ser complementada por outra de opção, por vezes em registo de continuidade da primeira, distinguindo-se pela aposição de números de ordem (I, II…), ou surgindo a oferta opcional no quadro de uma derivação para campo especializado. Nesta linha, atendendo à imprescindível ligação entre todas as disciplinas de um ciclo de estudos, a propositura dos conteúdos programáticos deverá levar em conta o todo que é o curso, de molde a atingir-se um resultado que evite repetições, principalmente no que se relaciona com o grupo das disciplinas obrigatórias. Esta questão não nos surge sem causa próxima: ao longo de décadas de ensino, deparámo-nos algumas vezes com a crítica de estudantes ao facto de em duas ou mais disciplinas terem recebido formação idêntica sobre os mesmos temas, o que mostra como nem sempre a definição dos *curricula* de cada unidade leva na devida conta o que se faz nas demais. Tentámos não recair nesta duplicação, pelo que consultámos os conteúdos das outras disciplinas integrantes do plano de curso, procurando fugir a aproximações demasiadamente invasivas na esfera própria das mesmas.

3. Estrutura do relatório

Assim, este relatório repartir-se-á pelas seguintes partes: numa primeira abordagem, referir-nos-emos ao processo de escolha da unidade curricular sobre a qual incidirá o nosso trabalho, situando-a no espaço da licenciatura em que se integra, explicando-se as razões tributárias desta opção. Passaremos, depois, à análise da unidade curricular, razões determinantes da inclusão no plano curricular e discorreremos sobre o que lidimamente se pode esperar desta disciplina no quadro de formação dos discentes. Num terceiro momento, ocupar-nos-emos da caraterização da unidade curricular, decompondo-a nas partes componentes e explicitando o que as une: será o tempo de vermos *o que é* esta matéria e de definirmos o que pensamos *dever ser*, nos tempos atuais, marcados por dúvidas e incertezas que não se suscitavam aquando da apresentação do dossiê para acreditação. Inserindo-se neste sentido, veremos como Educação, Direitos Humanos e Cidadania está estruturada na versão vigente do currículo, desde os objetivos de aprendizagem, que serão objeto de reflexão, à natureza poliédrica de que se reveste. Com efeito, conceber uma unidade disciplinar destinada a formação superior não surge linear, antes devendo ser objeto de um processo

de maturação, repartindo-se por diversas fases, desde a motivação para a inserção num plano de estudos até à fixação dos conteúdos. Caberá aqui captar as âncoras científicas que sustentam a disciplina, os correspondentes modos de confluência e as hibridações que impõe, enquanto antecâmara dos conteúdos que propomos. Acontece que a decisão de reorganizar os conteúdos programáticos de uma unidade curricular, que já conta anos de sucesso entre os estudantes, é tarefa que parte de uma fasquia elevada, o que pode complexificar o empreendimento; temos plena consciência desse facto, pelo que há que refletir sobre os riscos que se correm e as vantagens ou inconvenientes que desta ousadia poderão advir. No caso vertente, arrancamos de uma disciplina com história no curso e na Universidade Lusófona, o que mais promove a visão reflexiva a que nos dedicaremos. Acreditamos, no entanto, que um relatório como este é a sede privilegiada para refletir matérias, temas e métodos, pelo que nos afoitaremos nesta empresa. Feita essa ponderação, avançaremos para a reconstrução da unidade, concretizando a missão a que nos dispusemos, o que inclui os objetivos de aprendizagem, as competências, os conteúdos programáticos e, em relação a estes, o enquadramento e a fundamentação das linhas de orientação que adotamos. Subsequentemente, deter-nos-emos nos métodos de ensino e de avaliação, bem como na planificação das aulas previstas em cada semestre, quer teóricas quer práticas. A bibliografia será, enfim, a derradeira rubrica, dividindo-se em bibliografia obrigatória e recomendada para cada um dos grandes núcleos da matéria (a que designaremos *partes*). A encerrar este documento, apresentaremos uma quase-conclusão.

II - A escolha de Educação, Direitos Humanos e Cidadania

1. Razões

Ao longo do processo de seleção da unidade curricular que se tornaria objeto do presente relatório, foram determinantes algumas circunstâncias, que passamos a enunciar.

A nosso ver, faz sentido que esta escolha reflita, de algum modo, o percurso académico do autor – o que não é sinónimo de afirmar que deve ser uma disciplina em que o candidato exerça, ou tenha exercido, a docência; com efeito, tal não nos parece relevante, razão por que não selecionámos aquela de cuja lecionação nos temos ocupado, desde há alguns anos (Observação de Contextos Educativos), em colaboração com a colega Maria Cunha Louro. Importa, aliás, que, na elaboração de um relatório desta índole, exista uma certa distância entre quem o compõe e a disciplina sobre a qual versa, obstando a eventuais enviesamentos, que poderiam surgir em consequência da sobreposição de papéis.

Pensamos ser apropriado, no entanto, que a designação incida em uma unidade cujos conteúdos programáticos incluam matérias que têm integrado o nosso objeto de investimento: a opção por Educação, Direitos Humanos e Cidadania radica justamente nessa lógica, na medida em que interliga algumas áreas a que nos temos dedicado, quer na lecionação e na investigação quer na prática pedagógica, especialmente no tocante ao exercício das funções de vice-reitor da Universidade. Na docência, foram vários os momentos em que ensinámos disciplinas cujos conteúdos compreendiam as dimensões direitos e cidadania, como sucedeu com a unidade curricular de Ciência Política, na licenciatura em Economia, na Universidade Nova de Lisboa; acrescente-se que, em alguns momentos do trajeto universitário, elaborámos textos pedagógicos sobre cidadania e direitos fundamentais, quer no plano histórico-político quer ao nível da contemporaneidade. As matérias respeitantes a estes temas estavam incluídas não só na unidade antes referida, mas também em Direito Económico, o que nos motivou para o encontro de meios que habilizassem o ensino a jovens alunos universitários que, pela graduação que frequentavam, nem sempre demonstravam especial apetência por estes problemas.

Acrescente-se que, no plano de construção de dispositivos nesta universidade, as questões relativas aos direitos das pessoas e à cidadania aparecem contempladas em dois deles, que constituímos e que tutelamos: o *Forum* Cidadania & Direitos Fundamentais, cujo objeto reside na defesa e desenvolvimento dos direitos humanos junto da comunidade académica lusófona,

procurando ainda contribuir para a definição de políticas que os respeitem e valorizem, bem como para uma cultura de cidadania; e a Plataforma de Estudos Sociais sobre Envelhecimento e Longevidade (PESEL), que erigiu como missão o estudo, a reflexão e o debate sobre a problemática da idade mais avançada, e a salvaguarda dos respetivos direitos, desde logo a garantia da qualidade de vida ao longo desta fase do processo vivencial, destarte procurando promover a cidadania dos mais velhos. Também na organização de atividades de extensão universitária e cultural temos incluído estes assuntos, procurando motivar a população escolar a interessar-se pelos mesmos, pela densidade que carregam, e a percecionar que o ângulo primordial da vida em sociedade politicamente organizada radica justamente no trinómio direitos+deveres+cidadania.

Esta unidade congrega a Educação, a Ciência Política e o Direito, existindo, porém, um matiz que deriva para a Psicologia, em particular quando os problemas apontam para a conveniência de se trazer à colação a prevenção; trata-se, pois, de uma unidade curricular de natureza proteiforme, que concita diversas abordagens, que manifesta flutuações ambientais e culturais, em simultâneo com as temporais, todas concorrendo para os objetivos prosseguidos. Aglutinar os direitos humanos com a cidadania, tendo como denominador comum a Educação, exprime o sentido atribuído à disciplina, expressando que se pretende formar os estudantes deste ciclo de estudos num domínio em que aquelas realidades funcionam num registo concomitante, apelando, contudo, a grelhas de leitura que, embora diferenciadas, são complementares – a jurídica, a política e a económica.

Um educador social necessita de informação sistemática sobre cidadania, direitos e deveres, liberdades e garantias pessoais, o que requer estudos sobre aspetos fundamentais da organização do Estado, quer económica quer política, respetivas funções, nos vários planos constitucionalmente desenhados, sobre a panóplia de direitos consignados na lei fundamental e correlativos modo de efetivação, desta forma preenchendo os conhecimentos indispensáveis ao desempenho profissional e à observância do requisito previsto no artigo 2º do Código Deontológico do/a Técnico/a Superior de Educação Social (2021), consistente no *dever de defesa da dignidade e do respeito da pessoa humana.* Assim, na licenciatura destinada a graduar os educadores sociais é indispensável fornecer-lhes competências que os habilitem a conhecer a dimensão, o sentido e os limites dos direitos, a maneira de exercitar a defesa dos mesmos e os riscos de colisão. O educador social deve ser um arauto dos direitos e da cidadania completa, pois é agente de educação, cabendo-lhe a tarefa de preparação das pessoas para a vivência plena – e não apenas no que toca aos mais

novos, antes em todas as situações em que praticar a missão que lhe incumbe. Se fomos, durante décadas, um povo ao qual era negado o exercício dos direitos mais básicos, e se a iliteracia dos direitos continuou frágil por várias gerações, mesmo em fase democrática, é cada vez mais importante transmitir conhecimentos sólidos sobre direitos, deveres e cidadania; de facto, este século deve assegurar o primado de *todos* os direitos humanos *para todos* – sublinhamos *todos* para enfatizar a plenitude do conceito, que não pode ser objeto de compressão, o que se alia, por outro lado, à permanente evolução e engrandecimento do conjunto de direitos das pessoas; e, por outro lado, porque não são aceitáveis restrições de beneficiários, sendo todos os seres humanos iguais em direitos, como proclamado em sede de documentos internacionais e na própria Constituição da República Portuguesa (1976).

2. A relação entre Educação, Direitos Humanos e Cidadania e a nossa trajetória académica

2.1.

Cabe agora particularizar em que aspetos a opção que fizemos tem correspondência com áreas que vêm preenchendo os nossos interesses científicos.

Relativamente à Educação, saliente-se que, no desempenho de funções universitárias, quer na docência quer na investigação, temos abordado, de modo recorrente, questões que se situam neste setor, principalmente no que se reporta à dialética direitos e deveres, aos comportamentos desviantes infantojuvenis, em várias das problemáticas pelos mesmos convocadas, designadamente a prática de infrações criminais e o correspondente regime punitivo, os consumos de substâncias proscritas por lei, o abandono escolar e a promoção da prevenção global de riscos, fundamental quando se mantém relação docente com jovens estudantes que recebem informação para ser aplicada no trabalho com crianças e adolescentes. Existe, neste contexto, um inegável apelo direto ao reforço de políticas protetoras, com recurso ao diálogo e à empatia. A relação docente a que nos referimos abarca tanto os estudantes de Educação Social quanto os de Criminologia e os de Psicologia, especialmente na sua vertente forense, na medida em que todas essas áreas têm ligação direta com a salvaguarda dos direitos fundamentais, devendo assumir junto dos sujeitos para quem

trabalham a primazia desse objetivo. Paralelamente, no exercício de cargos académicos temos preconizado a educação para a cidadania e para a esfera dos direitos e deveres, procurando elevá-la a desiderato do trajeto educativo, na convicção de ser esse o caminho para formar cidadãos responsáveis e empenhados na coisa pública. Esperamos que, no decurso deste escrito, possamos transmitir como a função docente é, em concomitância, um ato preventivo, *também* no que toca ao exercício do acervo de direitos e deveres e à obtenção do estatuto de cidadão pleno e responsável.

Em registo sincrónico, o Direito e a Ciência Política, sedes naturais dos direitos humanos e da cidadania, têm acompanhado o itinerário académico e laboral que desenhámos. Ao longo de mais de quarenta anos de ensino universitário, sediado em duas universidades, o Direito, em maior escala, mas igualmente a Ciência Política, foram muito presentes – mesmo nas formações conferentes de grau em Psicologia, versões pré e pós-Bolonha. Realce-se que, no âmbito desses cursos e numa pós-graduação em Prevenção de Riscos e Promoção da Inclusão, ministrada no Instituto de Educação da Faculdade de Ciências Sociais, Educação e Administração, na unidade curricular Psicologia na Exclusão, são estudados temas de Ciência Política, mormente as funções do Estado e a garantia dos direitos humanos. E não poderia ser de outro modo, pois estes temas têm enorme peso nas políticas públicas de inclusão e na intervenção que as promove.

Quanto ao Direito, além de a formação jurídica ter sido a base em que nos alicerçámos para outras incursões e onde iniciámos a docência, que se prolongou por mais de três decénios nessa área, também a prática judicial assumiu intensidade, por alguns anos, na nossa vida profissional, sendo comum o confronto com a problemática dos direitos fundamentais, em juízo e fora dele, por exemplo em intervenções sobre o sistema penitenciário, a reeducação ou o internamento de jovens inimputáveis (entre os 12 e os 16 anos). Juntando o lado teórico e a aplicação prática sobre a gramática dos direitos, foi possível fortalecer a consciência da perspetiva sinalagmática entre direitos e deveres, acentuando-se a lógica integrativa de ambos; por outro lado, o que resultou da presença em territórios onde essas questões são discutidas reverteu para o ensino, na medida em que conferiu a possibilidade de conhecer, de maneira direta e pessoal, o que teoricamente se afirmava e o que nas experiências quotidianas se realizava – sem que existisse sempre clara coincidência. De facto, a junção do ensino jurídico e de uma área política com o desempenho do mister forense funcionou em duplo sentido, tornando a lecionação mais próxima da realidade judiciária e a função de causídico mais informada. Em qualquer dos ângulos de observação, constatámos que a lógica e o elenco dos direitos, em estreita aliança com a cidadania,

são a resultante de correlações de forças que se estabelecem no quadro da dinâmica social entre o poder e os cidadãos, pelo que o património jurídico-constitucional desses direitos é eminentemente político e como tal deve ser apresentado, comentado e submetido a crítica. Cumulativamente, na preparação e orientação de estudantes do mestrado de Psicologia Forense apercebemo-nos da necessidade de os formar também no campo dos direitos e da cidadania, justamente porque se destinavam a trabalhar no terreno, operacionalizando programas interventivos com adolescentes e jovens que careciam de conhecimentos sobre os direitos de que são titulares e sobre os deveres que os oneram, assim se cumprindo a primeira parte do desiderato educar para ser cidadão. Por outras palavras: preparávamos estudantes para serem, no futuro, promotores da inclusão e agentes do combate contra a *fobia cidadã*.

Esta unidade curricular remete, pois, para a confluência disciplinar, reclamando, para efeitos de lecionação, o concurso de vários ramos do conhecimento; tal propósito deve ser representado no seguimento da panorâmica global sobre direitos e cidadania, da integração que entre ambos está estabelecida, das tarefas que estão conferidas ao Estado e da relação que este mantém com os cidadãos. Como denominador comum, a Educação, ponto de partida e de viragem, estação inaugural da promoção da literacia cidadã. Porém, na medida em que aludimos a direitos, e também à cidadania, há que pensar na multiplicidade dos direitos que aos indivíduos assiste e nas fontes em que os mesmos radicam (políticas, económicas, sociais, culturais e de costumes), sendo que tais fontes têm assento quer na Constituição da República quer nas convenções internacionais. Cada direito parte de uma área específica de consagração e espraia-se numa teia de formulações substantivas e instrumentais que permitem o reconhecimento explícito e a eficácia *erga omnes*, o que pressupõe os correlativos deveres universais de respeito. Ora, estes problemas convidam domínios diversos do saber, o que confere à unidade curricular a natureza agregadora a que nos temos referido. Sendo esta uma licenciatura em Ciências da Educação, e sem embargo da importância conferida à unidade *sub judice*, há que lecioná-la numa base diferente daquela que se usaria em Direito ou em Ciência Política, procurando trazê-la para os terrenos da ciência dominante na formação. Ensinar direitos e cidadania a futuros educadores exigirá que os docentes possam adaptar os conteúdos aos presumíveis interesses dos alunos; por outras palavras: questões relevantes para o Direito, por exemplo a natureza dos direitos fundamentais, os bens jurídicos protegidos, ou o regime de restrições, revestindo grande valor no ensino jurídico, perdem peso quando estamos a ensinar futuros educadores, criminólogos ou psicólogos, pelo que compete aos

professores a capacidade de detetar as necessidades e, depois, adaptar a docência em função das mesmas, o que se traduz na lógica de relativização e adequação das matérias, que se nos afigura imprescindível sempre que num *curriculum* são introduzidas ciências intercontributivas.

No decurso da atividade docente e na investigação, temos trabalhado em zonas de pluridisciplinaridade, frequentando vertentes contíguas, o que, desde há muito, tem conduzido à hibridação de saberes, o que sempre nos pareceu lógico; na nossa própria formação académica, concretizámos esse intento, e temos mantido inalterado o percurso. Na docência, dedicámo-nos a ramos jurídicos que são estruturalmente apelativos da confluência científica – o Direito Económico (público e privado, com a tónica nas questões empresariais) e o Direito Comunitário (com forte pendor quer para a Economia quer para as Relações Internacionais) – o que robusteceu o sentido de (inter)comunicação do conhecimento. Quando chegámos à Psicologia, na matriz jurídico-forense, situámo-nos em zonas vastas de proximidade entre o jurídico e o ajurídico, ou seja, entre normatividades e comportamentos, em regra transgressivos, impondo uma abordagem plural que associa as regras de Direito e as pessoas, suas personalidades, vivências e condutas, analisadas de acordo com grelhas psicológicas, consubstanciando-se na apreciação jus psicológica.

Quando principiámos a docência, com a categoria de assistente eventual (1979), em Introdução ao Direito, tivemos a oportunidade de ter como regente o Prof. Doutor Jorge Campinos; nas primeiras reuniões, fazia questão de lembrar (ou melhor: de ensinar) aos dois então jovens docentes, que colaborar no ensino do Direito a futuros economistas teria de seguir rumos diferenciados da lecionação a estudantes de Direito: *eles* [os estudantes de Economia] *saem da aula e estão a pensar em modelos matemáticos, em Econometria, pelo que vos cabe saber gerir essa realidade e ensinar-lhes o quadro jurídico da atividade económica*. Passámos a ter isso sempre em consideração ao longo de uma carreira em que temos ministrado com frequência ciências intercontributivas a estudantes de outras áreas: por exemplo, Psicologia Forense a alunos de Direito, ou Direito a futuros psicólogos, o que motiva um outro agir: com efeito, cada disciplina tem de ser dada não em função do agente de ensino, mas sobretudo dos destinatários, pelo que há significativas diferenças a ter em conta. Quando não se pensa nessa condicionante, é fácil *matar* a disciplina, levando os estudantes a considerá-la um fardo necessário à obtenção do grau. Era o que se passava, por exemplo, quando, nos cursos de Direito, a Economia Política estava unicamente atribuída a juristas.

2.2.

Há muito que sustentamos a ideia de as ciências sociais e do comportamento estarem cada vez mais apartadas das clássicas fronteiras disciplinares, conforme a lição de Agra (1982a, 1982b), quando afirma que os horizontes do conhecimento são mais de hibridações que de ruturas; essa integração de saberes acaba por gerar ciclos pós-disciplinares, correspondendo a estadios subsequentes à multi ou transdisciplinaridade, caraterizados por uma atitude científica à qual importa menos a origem dos ramos disciplinares do que a substância e respetiva utilização. Aqui se entronca a versão híbrida a que se reporta Agra, a qual produz o esbatimento das fronteiras entre cada espaço disciplinar, permitindo a utilização comum, em particular quando são as pessoas e as suas vidas que estão em causa – neste âmbito, as pontes fazem parte do processo científico, oscilando entre o predomínio de uma ou outra área, dependendo das situações e das variáveis que ocorrem. Os saberes sociais e do comportamento serão, portanto, um amplo *condomínio científico*, que se particulariza pelo uso e fruição comuns sempre que são as pessoas que estão em causa. Consequentemente, perdem atualidade e acuidade conceitos tradicionais, por vezes eivados de uma pretensa primazia, como o de *ciência auxiliar*, postado frente a uma dita *ciência central*. Como há muito temos defendido, há conceções que se ancilosaram ao longo das últimas décadas do século passado, como sucedeu com esta, mais facilmente percetível no quadro de várias *ciências intercontributivas*, que estão frente a um determinado objeto científico e em cuja interpelação trabalham conjuntamente; com efeito, a ideia de uma ciência, ou várias, que *auxiliam* outra na busca de respostas afigura-se desconforme com a realidade, em que vários quadrantes do pensamento funcionam como os órgãos biológicos, associando-se em sistemas que garantem a vida do organismo (corpo) e a sua funcionalidade. Lima (1958) e Morin (1973) referem a integralidade do indivíduo na perspetiva bio psicossociológica, o que explica a convocação de uma multiplicidade de saberes sempre que se estuda o ser humano – o que parece afastar os vestígios da dicotomia ciência (ou sistema de conhecimentos) central e ciência auxiliar (ou segunda). Sistemas há que se cientificam em razão de ciências que com eles interagem, contribuindo para a constituição de conglomerados científicos (Poiares, 1998).

A unidade Educação, Direitos Humanos e Cidadania localiza-se, portanto, no momento de cruzamento de várias áreas: para ela convergem diversos saberes, cada um fornecendo uma contribuição específica, o que faz da disciplina um espaço abrangente onde se trabalha uma problemática fundamental para as vivências humanas.

Enunciámos a função desta unidade curricular no mapeamento do ciclo de estudos ora em apreço e procurámos associá-la ao que tem sido o rumo que seguimos na carreira universitária; de seguida, procederemos à sua localização no *curriculum* da licenciatura.

III – Educação, Cidadania e Direitos Humanos no mapeamento curricular da licenciatura

1. A inserção da disciplina

Esta disciplina faz parte da licenciatura em Ciências da Educação – Educação Social, ministrada no Instituto de Educação da Faculdade de Ciências Sociais, Educação e Administração (FCSEA), tendo sido aprovado o respetivo plano de estudos pelo Despacho nº 22688/2008, de 3 de setembro, alterado pelo Despacho nº 7995/2020, de 14 de agosto.

Ao longo dos últimos anos, várias têm sido as instituições de ensino superior que apostaram nesta vertente das Ciências da Educação, oferecendo formações ao nível do 1º e do 2º ciclos.

A Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias (ULHT) passou também a dispor de uma licenciatura na área, assinalando-lhe, como objetivos gerais:

> «preparar técnicos em educação que, individualmente ou integrados numa equipa, sejam capazes de observar, caracterizar e avaliar componentes que definem determinados contextos educativos e intervir, direta ou indiretamente na sua modificação. Em contextos mais formais, integrar órgãos de administração e gestão de orientação pedagógica e de outros serviços especializados nacionais, regionais, locais ou mesmo internacionais, fornecendo leituras objetivas da realidade e concebendo e implementando projetos de intervenção» (nº 1.1 do pedido de autorização de funcionamento apresentado à Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior [A3ES]).

Ao nível dos objetivos de aprendizagem, o mesmo documento (nº 6.1.) acrescenta a compreensão da importância da educação na comunidade e na cultura, a competenciação no que concerne à integração em contextos educativos, formais e não formais, e a capacidade para conceber e planificar atividades de índole educativa.

O mapa curricular deste 1º ciclo comporta um elenco de unidades curriculares obrigatórias e opcionais, repartindo-se pelas áreas de Formação Geral (35 ECTS), Metodologia Científica (15

ECTS), Ciências da Educação (70 ECTS) e optativas (60 ECTS), perfazendo-se o total de 180 ECTS, necessário à obtenção do grau de licenciado.

Inserida no 3º ano, Educação, Direitos Humanos e Cidadania integra o grupo de disciplinas da área de Ciências da Educação, correspondendo a 125 horas de trabalho, sendo 45 horas de contacto, em aulas teórico-práticas, o que confere 5 ECTS; o período letivo equivalente a um semestre inclui quinze semanas de aulas, totalizando trinta aulas, uma das quais reservada à realização da frequência.

Poderá questionar-se se esta afetação às Ciências da Educação faz sentido ou se seria preferível a colocação da unidade curricular noutra vertente, mais concretamente no núcleo de Formação Geral. Numa primeira análise, considerando os objetivos e os conteúdos programáticos, pareceria que o envio para a área geral seria mais adequado. Todavia, é apenas de uma aparência que se trata, porquanto estamos em presença de um programa que assenta no conhecimento científico da Educação, pretendendo habilitar os futuros profissionais com informação sobre duas realidades que, apesar da inserção que têm no Direito e na Ciência Política, fazem igualmente parte da componente principal do curso. Os direitos e a cidadania aparecem integrados na tessitura educativa, sendo ministrados como parte da formação necessária a um educador social. Por um lado, deve ter-se em conta que a evolução do regime de direitos fundamentais e do conceito de cidadania, sobretudo no referente ao respetivo implemento prático, coabita, nas sociedades democráticas, com o traçado da Educação: existe simetria entre o progresso das políticas de educação e o reconhecimento formal e material dos direitos humanos e da cidadania – inclusivamente a capacidade de *exigir* a observância dos mesmos. Quanto mais preparada estiver a população, menor a tolerância relativamente a formas de poder político ou de outras modalidades de poder (económico, laboral, entre outras) que escamoteiam os direitos ou restringem a esfera da cidadania. Por outro lado, os direitos e a cidadania não podem afastar-se da Educação enquanto valores a perseverar, desde logo porque a um educador incumbe ser tributário da pedagogia democrática, que requer, evidentemente, o conhecimento e o reconhecimento daqueles. Educar é preparar para a vida, como sublinha Urra (2011), o que não só legitima como impõe que um agente de educação se ocupe destas matérias. A função educativa é primordial na divulgação dos direitos e deveres que a todos acompanham, pelo que não basta reservar a informação e a formação sobre estas questões àqueles que frequentam cursos jurídicos ou políticos. Se educar é sempre um ato eminentemente político (Freire, 1968/2018), a transferência de conhecimentos sobre problemas

que se revestem de natureza política é inerente a qualquer programa educativo: falar de direitos, refletir sobre um direito, qualquer que seja, é sempre uma discursividade política que se coloca no tabuleiro da cidadania. Poderá afirmar-se que os direitos, os correlativos deveres, e a cidadania são património da Humanidade, o que impede a sua fixação em domínios técnico-científicos rígidos ou reservas absolutas. Um educador social comprometido com a profissão é um pedagogo da democracia plural e dos direitos das pessoas, cabendo-lhe uma função na defesa da cidadania dos concidadãos.

Nesta conformidade, consideramos justificar-se a localização da unidade curricular de que curamos no grupo de Ciências da Educação, em detrimento do de Formação Geral.

Na pluralidade de saberes convocados para a formação ora em apreço, a unidade curricular Educação, Direitos Humanos e Cidadania enquadra-se no cruzamento entre a cidadania e os direitos, sem esquecer os inerentes deveres, suscitando, naturalmente, uma análise arqueológica, na ótica de M. Foucault (1975/1987), mas acentuando as necessidades de captação e assimilação, por parte dos alunos, do sentido que atualmente deve ser atribuído àqueles conceitos. Volvidos mais de duzentos anos sobre a consagração constitucional dos direitos das pessoas e dos cidadãos, importa guiar a viagem dos estudantes sobre as formulações inaugurais e as subsequentes, que se traduzem em sucessivas genealogias e ramificações, de que o tempo presente continua a revelar evidências. Dir-se-á: cumpre inserir os acontecimentos no espaço natural e captar as vicissitudes que posteriormente conheceu.

2. Atitude pedagógica face à unidade curricular

Constata-se, portanto, que Educação, Direitos Humanos e Cidadania está localizada num dos eixos estruturantes da licenciatura, tendo como objetivo privilegiar o processo educativo enquanto meio de fomentar uma cultura de cidadania, suportada na ampla panóplia de direitos de que todas as pessoas são titulares, com observância de pontos essenciais, *v.g.* a empatia e o reconhecimento de que não existem direitos sem deveres, gerando-se um sinalagma nuclear que a ambos une. Efetivamente, a junção direitos e deveres deve ser entendida como direitos+deveres, dado que cada direito de que um indivíduo é titular tem equivalência nos direitos que também

assistem aos outros, como que num registo de duplo sentido; e os deveres que oneram os outros face aos direitos do próprio encontram eco nos deveres do próprio em presença dos direitos de terceiros. Esta natureza sinalagmática remete para o sentido empático que resulta do reconhecimento dos *meus direitos* e, em simultâneo, dos direitos que a todos são conferidos pelo sistema, aqui se arquitetando a cidadania plena. O amplexo direitos+deveres gera a *árvore da cidadania*, estrutura marcante das sociedades plurais.

A mensagem a transmitir aos estudantes no processo de lecionação da disciplina ora em apreciação deve focar-se num dúplice objetivo:

(i) Contribuir para a formação enquanto cidadãos, procurando sublinhar a necessidade do exercício de uma cidadania plena e não deficitária; e

(ii) Prepará-los para serem capazes de integrar essa ideia no desempenho futuro da atividade profissional, de molde a estarem apetrechados para passarem essa lógica aos sujeitos de educação. Num curso desta natureza, os docentes com responsabilidades na disciplina devem ter em atenção aquele intuito, dado que não podem perder de vista que a informação que disponibilizam será processada em ordem a nova utilização, desta feita junto daqueles que serão alvo de intervenção por parte dos estudantes do presente – e com adequação em face dos grupos etários com que intervierem.

Acresce que qualquer cidadão deve dispor de informação sobre os direitos que lhe assistem e sobre a cidadania: a não ser assim, seria o próprio corpo social que correria riscos de ser vergado por políticas mais austeras, ou musculadas, o que equivaleria a uma sociedade deficitária. Por outro lado, e porque estamos em ambiência universitária, há que seguir os ensinamentos de Abel Salazar: *o médico que só sabe de Medicina nem de Medicina sabe*, legitimando-se o sentido de em todas as formações ser conveniente a formação, ainda que básica, sobre diretos, deveres e cidadania.

Como refere Carmo (2014), deve passar-se do ensino formal sobre direitos humanos, inclusivamente sobre as disposições constitucionais, para «[…] a sua interiorização [que] deve ser *feita de forma indutiva*, a partir da reflexão sobre *casos concretos* e sempre *acompanhada do ensino dos deveres cívicos*, permitindo uma interiorização mais sólida da *responsabilidade social* do cidadão» (p. 163, sublinhado do autor). Afinal, quando se contemplam nas matérias de uma unidade curricular questões respeitantes a direitos, a deveres e à postura cidadã é de responsabilidade (e de autorresponsabilização) que estamos a tratar.

Esta realidade reforça a ideia que a ministração de conhecimentos deve ser realizada em situação, ou seja: afastado o método meramente expositivo, deve fomentar-se o diálogo entre todos os alunos e o professor, a partir não apenas dos eixos carreados pelo programa, mas também com base em outros temas trazidos para as aulas pelos formandos; deste modo, será possível atingir o objetivo assinalado por Freire: a educação que favorece uma *postura de auto-reflexão e de reflexão sôbre seu tempo e seu espaço* (Freire, 1965, p. 36); o mesmo é dizer que o processo de aprendizagem dos direitos e da cidadania apenas será profícuo se conseguir mobilizar os estudantes para a ponderação dos conceitos, neles se projetando enquanto "consumidores", representando as vantagens que decorrem da aplicação universal do trinómio direitos+deveres+cidadania, o que implica ainda a perceção que o desrespeito dos mesmos comporta consequências negativas, individual e socialmente. Nesta linha, deverá incentivar-se a discussão da emergência de outras possíveis cartografias de direitos fundamentais – pois não se pode perder de vista a dinâmica de que se revestem.

Na atualidade, as sociedades estão confrontadas com quadros dissemelhantes: de um lado, países em que os direitos, ou parte deles, são negados ou comprimidos, atingindo brutalmente a cidadania – atente-se, por exemplo, no cerceamento dos direitos das mulheres, das minorias ou dos indivíduos diferentes, inclusivamente por défices físicos, psicológicos e cognitivos –, ao passo que em muitos outros Estados se assiste a reivindicações de novas espécies de direitos, visando promover o direito à diferença e à discriminação positiva. As lutas sociais em prol do ambiente e das economias verdes são significativas, a par de combates em que ainda se erigem em objetivos a igualdade entre géneros, de não segregação da comunidade LGBTQIA+, ou o direito a uma justiça justa e imparcial e não estribada no princípio inquisitório. Enquanto no ocidente se combate por mais direitos, geografias há em que a luta é pela base, ou seja: pelo direito a água potável, a uma refeição diária ou a um teto, ao direito a viver em liberdade, sem opressão que corte o sentir-se livre. As assimetrias coetâneas mostram estas discrepâncias, que indiciam a tensão entre um mundo arcaico e anquilosado, onde os direitos são inexistentes ou frequentemente vilipendiados, seja no papel das leis seja nas práticas, e um outro mundo em que os direitos geram direitos, todos elevados à categoria de fundamentais às comunidades hodiernas. O sentido de *fundamental*, quando adjetiva direitos, é muito relativo, desigual e assimétrico. Estas dissonâncias verificáveis em diferentes espaços do planeta tanto resultam de razões económicas quanto de regimes políticos, ou

de ambos, e até de segregação de ideias e práticas religiosas; porque ainda se fazem guerras religiosas.

Paralelamente, o ensino a ministrar terá de explicar como em sociedades abertas e livres ainda subsistem instituições públicas e privadas (empresas, associações) que negam a observância das leis e restringem ou não aplicam direitos, por exemplo em nome da homofobia ou do não reconhecimento de défices físicos ou psicocognitivos das pessoas.

Esta atitude pedagógica implica claramente a conscientização de todos – alunos e docentes – para a mutabilidade dos direitos e para a crescente amplitude que deles se registará, de acordo com o *calendário político e socioeconómico*, como decorre, aliás, da evolução verificada nos dois séculos anteriores. Refira-se que os estudantes devem ser alertados para o risco de eventuais arremetidas contra a catalogação legal ou a aplicabilidade dos direitos fundamentais, cuja ocorrência não pode ser negligenciada no todo que é a sociedade internacional. As novas gerações de portugueses, porque nascidas e vividas em regime democrático e plural, têm natural tendência para considerar que se trata de valores definitivamente adquiridos – o que a História da Humanidade, mesmo a mais recente, contraria – ou de algo que sempre existiu. A afirmação da cidadania e do conjunto de direitos considerados imprescritíveis e impostergáveis nem sempre se tem revelado um dado seguro, pelo que se justifica que a aprendizagem da matéria contemple a dimensão de defesa intransigente daqueles, bem como a constatação da necessidade de se garantir atenção permanente face ao curso (e eventuais incidentes) das prerrogativas de que os cidadãos dispõem. Um indivíduo consciente dos direitos que lhe assistem torna-se mais apto a defendê-los e a reivindicá-los face a potenciais investidas por parte de poderes, independentemente da respetiva origem e natureza. Os direitos potenciam a autonomia do *self* e tornam o ser humano menos passivo para acatar a compressão da cidadania, seja economicamente, por exemplo nas relações entre assalariados e patronatos, seja politicamente, reagindo face aos abusos do poder. Ensinar direitos e cidadania requer dotar os alunos de condições que lhes permitam tornarem-se militantes da causa – o que constitui, *per se*, um exercício de cidadania plena. Por outras palavras: mais do que consumidores de direitos, há que fomentar nos discentes o empenho em se converterem em promotores do reconhecimento e aplicação dos mesmos; passar da mera fruição à prosseguição da causa dos direitos e da cidadania, de espectador a ator, com capacidade para o desenho da encenação da trama social.

Nos tempos atuais, por inúmeros motivos que não caberão na economia deste relatório, tem-se assistido ao progressivo desinvestimento das populações relativamente à coisa pública, de que o primeiro expoente – e quiçá dos mais preocupantes – reside na abstenção eleitoral, fenómeno que tem aumentado consideravelmente por toda a Europa. Ora, esta perda de interesse das populações, incluindo os segmentos etários mais jovens e considerados mais preparados do ponto de vista técnico e científico (pelo menos, com mais graus académicos), é indicador de abandonismo em relação à vida coletiva, remetendo-se os assuntos para a esfera abstrata dos *eles*: *eles que decidem, eles que governam* – os *eles* que se criticam sistematicamente, porém sem que os cidadãos se coloquem numa perspetiva cooperante, nem pela intervenção política nem pela mera participação através do voto. O *eles* é cada vez mais o *bouc émissaire*, inominado, objeto de invetivas nas redes sociais, tantas vezes produzidas por grupos partidários organizados que procuram, inclusivamente através do recurso a *fake news*, carrear mensagens políticas em que se recorre, no essencial, a suspeições populistas, quase sempre de corrupção e mau uso dos recursos públicos. Neste contexto, verifica-se a alienação da cidadania e a autoexclusão participativa, num revivalismo dos postulados autocráticos que recomendavam que a politica deveria ser deixada aos políticos ou que a política do cidadão comum era o trabalho, fechando-se os negócios públicos a elites, alegadamente bem-pensantes. É reiterada a existência de uma racionalidade que representa o Estado como entidade meramente cobradora de impostos e taxas, além de prestadora de serviços, que se pretende, sempre que possível, reconverter em pagante de subsídios e compensações. Esta subsidiodependência não se limita, no presente, aos segmentos da população que são os habituais destinatários do epíteto, como os beneficiários do subsídio de desemprego ou do rendimento social de inserção; basta que haja inundações ou seca para que outros interessados acorram a pedir apoios ao Estado, e, aquando da pandemia covid-19, viu-se nas primeiras semanas de confinamento a generalidade dos empresários, através das associações de classe, impetrar ao poder político que disponibilizasse subvenções de vária ordem – facto que teve lugar por todo o mundo democrático. As visões mais recentes do liberalismo revisitam essa conceção do Estado, atribuindo-lhe a função de compensar por todos os danos, embora dele se desliguem com facilidade. Habitualmente, em vários pontos do globo, vê-se como os cidadãos, independentemente da afiliação política, são mais lestos a reclamar direitos do que a assumir deveres – e quando os deveres se situam na relação cidadão-administração é usual que sejam escamoteados.

Ora, o sentido das atitudes desinvestidas face ao coletivo social deve ser transmitido aos estudantes no quadro da relação direitos-cidadania e do dever geral de todos contribuírem para o desenvolvimento da comunidade em que estão instalados, desconstruindo-se as razões de afastamento dos cidadãos face à *res publica*.

Nestas primeiras décadas do século XXI, a elevação da cidadania deve ser um apelo social de primeira necessidade, pelo que se justifica amplamente uma unidade curricular dedicada a estas questões na licenciatura ora sob análise, conjugando-a com a base natural: os direitos humanos, desde a consignação legal à aplicação. Desta forma, os estudantes serão convocados para estes conceitos e para o significado que assumem nas vivências quotidianas, do mesmo passo que apreendem a necessidade de, enquanto agentes de educação, os transmitirem aos indivíduos com que irão trabalhar. Porque a cidadania é o estadio maior da condição humana.

Justificar-se-ia até que as matérias vertidas nos conteúdos programáticos desta disciplina fossem transversais a todas as formações de 1º ciclo, porquanto desafiam os alunos para uma problemática cuja relevância é cada vez mais densa. Essa decisão traduzir-se-ia na réplica do que aconteceu, durante muitos anos, com a unidade curricular de Introdução ao Pensamento Contemporâneo (IPC), que o primeiro Reitor da Universidade, Prof. Doutor Fernando Santos Neves, tinha feito integrar em todos os *curricula* das licenciaturas ministradas. Ainda que sem esta consistência, traduzida na universalidade da unidade curricular, as questões da cidadania aparecem em vários cursos, como veremos adiante.

A inclusão destes temas, sendo típica dos cursos de Direito e de Ciência Política, como já assinalámos, não pode ser menoscabada em outros prismas científicos, como já especificámos em páginas anteriores, pois o ensino superior deve cuidar da formação de quem o frequenta em termos que sejam idóneos ao exercício integral da cidadania, sustentado nos direitos e deveres que a todos assistem. De facto, o *contrato académico* celebrado entre instituição de ensino superior e estudante compreende não apenas a lecionação das questões técnico-científicas essenciais, de acordo com o ciclo de estudos ministrado, e a iniciação na investigação científica, mas deve igualmente cuidar de formar o sujeito enquanto cidadão responsável, estimulando o pensamento livre e crítico, a capacidade de se colocar no lugar do outro, as aptidões sociais, a busca do diálogo construtivo e as competências que lhe augurem viver solidariamente. O ensino não se pode circunscrever a preparar bons técnicos e cientistas: tem de ser capaz de munir as pessoas com ferramentas para (con)viverem

em comunidade, com observância dos outros e dos respetivos direitos. Porque, a montante de um profissional está a pessoa, e se esta não possuir formação cidadã é o técnico que soçobra.

3. Bases da unidade curricular. Legitimação no âmbito das Ciências da Educação – Educação Social

Na linha do que se afirmou, pressupõe-se, por conseguinte, que esta unidade letiva contenha três grandes bases, que se espraiam por outras tantas vertentes do saber:

(i) A Educação;

(ii) O Direito; e

(iii) A Ciência Política.

Por outras palavras: sendo uma unidade de Educação, os respetivos conteúdos espraiam-se diretamente pelo Direito, incluindo a História Jurídica e a Teoria do Estado, e pela Ciência Política, englobando também a Teoria do Estado (que aparece comummente em ambas as formações) e a História Política. Estas matérias aparecem, pois, em sobreposição temática da Educação, do Direito e da Ciência Política, cada uma destas áreas a adequando ao seu objeto principal. Além da parte jurídica e da política dos assuntos incluídos no programa da unidade em apreço, há um registo socioeducativo que deve ser sublinhado: será essa a ancoragem que preconizaremos para a disciplina Educação, Direitos Humanos e Cidadania. Dir-se-á que se trata de transportar as questões sobre direitos e cidadania ao espaço educativo, pensando nos destinatários da transmissão de conhecimentos como futuros agentes transmissores, detendo os elementos principais para que a formação cívica e cidadã possa iniciar-se precocemente e acompanhar o desenvolvimento pessoal, académico e vivencial dos aprendentes. Esta cadeia transmissora de ensinamentos inicia-se durante a fase de graduação universitária, em que se pretende conscientizar cada estudante dos direitos que tem, face ao poder político e aos demais cidadãos, mas também dos deveres que o oneram, quer na díade Estado-cidadão quer no relacionamento *inter pares*, salientando-se a necessidade de pautar a vida na base do respeito pelo outro, por mais diferente que seja.

Assim, e em primeira linha, associam-se nesta unidade a Educação, o Direito e a Ciência Política. Apenas estas áreas disciplinares?

Acresce que, fruto do vértice Educação, um outro elemento fulcral desta equação perpassa todos os polos e consubstancia o projeto de cidadania – referimo-nos à prevenção, conceito a que voltaremos. Sem embargo de defendermos a sua afiliação na Educação, e apesar de se tratar de um objeto transversal a vários campos científicos, o mesmo fez-se componente do saber psicológico, aparecendo na maioria das suas valências. A chamada da Psicologia a esta unidade curricular não terá lugar de modo direto, antes como decorrência da Educação. A esta questão voltaremos adiante.

Relativamente à Psicologia e ao chamamento que lhe será endereçado, cumpre sublinhar que esta área científica está presente no plano de curso em três disciplinas: a Psicologia do Desenvolvimento, a Psicologia da Aprendizagem e a Psicologia da Educação, todas obrigatórias, as duas primeiras lecionadas no 2º ano, ao passo que a terceira consta do 3º ano, a que se junta a Psicologia Social e das Organizações, oferecida como opção. A ministração destas unidades, principalmente no que toca às primeiras três, potencia competências que permitem preparar os discentes para o trabalho e intervenção com populações nas fases da infância e adolescência, dando-lhes a conhecer as especificidades determinadas por essas etapas desenvolvimentais. Complementarmente, o elenco curricular contém outras disciplinas que devem ser representadas em regime subsidiário de Educação, Direitos Fundamentais e Cidadania: aludimos a Serviço Social e Intervenção em Comunidades, a Políticas Sociais I e II, a Gerontologia e a Educação e Saúde. Esta complementaridade provém do facto de a disciplina ora em causa procurar fornecer conhecimentos sobre direitos e, correlativamente, sobre o exercício dos mesmos, porquanto não faz sentido falar da parte substantiva e esquecer a adjetiva, ou instrumental, que responderá a perguntas necessárias, por exemplo *como fazer cumprir os direitos?*; *como se podem exercitar os direitos conferidos pelas leis?*; ou *como evitar que a administração pública ou os outros setores de atividade violem os direitos humanos?* Acrescente-se que milita a favor da referida complementaridade o facto de que a componente direitos humanos deve estar igualmente presente quando se pensa em populações vulneráveis, seja pela idade mais avançada, seja em contextos de doença, física ou mental, onde o educador social pode trabalhar (por exemplo, lares de terceira idade e centros de dia, comunidades terapêuticas e outras instituições de saúde, mormente as reservadas a pessoas portadoras de deficiência, ou em organizações destinadas a menores, como os centros educativos, os acolhimentos ou as instituições particulares de solidariedade social). Na verdade, não é incomum que se considere que os direitos humanos são de menor importância em ambientes como os descritos – o que não deixa de ser uma visão pobre e desinformada do que

representam –, pelo que é fundamental que nesses dispositivos operem profissionais habilitados com informação na matéria e apetrechados para a identificação e correção de atropelos dessa ordem. As unidades disciplinares de Psicologia e de intervenção social, concatenadas com a Educação, Direitos Humanos e Cidadania, viabilizam o conhecimento necessário para agir em situação, dentro da vasta panorâmica laboral de um educador social que, tendo embora a principal sede de atividade nas instâncias educativas, pode – e deve – atuar também em outros equipamentos sociais.

Poderá equacionar-se se a questão instrumental decorrente dos direitos não deveria ser reservada à formação destinada a juristas; acreditamos que não, na medida em que a um técnico de educação não basta *conhecer os direitos*, pois há que *saber como utilizar os mecanismos institucionais em prol da sua garantia e efetivação*. Dizendo de outra forma: o mero conhecimento dos direitos, sendo da maior importância, é insuficiente se não existir algum domínio sobre como salvaguardá-los perante ameaças e como poder fazer valer a substância da lei em caso de violação ou perigo de existir efetivamente castração desses direitos – ou a sua *domesticação*, seja em que contexto for. A formação que se propõe reside na obtenção de informação sobre os diversos níveis de direitos humanos, reconhecidos nacional e internacionalmente, e, de maneira concomitante, como operacionalizar esse reconhecimento e como impor o respetivo acolhimento em caso de não acatamento por parte de quaisquer entidades. Trata-se não de saber utilizar administrativa ou judicialmente os recursos legais, mas de saber que existem, quais são e junto de quem devem ser suscitados. Simplificando, pretende-se que os formandos entendam os direitos que possuem, o correspondente espetro, a relevância que assumem na vida individual e coletiva, e que podem acionar os dispositivos formais quando em situação de inobservância, tendo a noção das entidades a que poderão recorrer. Pretende-se que os alunos possam adquirir competências para serem atores da cidadania e não meros espectadores, como já frisámos; o espectador, por regra, assiste e beneficia do que é exibido, seja no palco ou na tela; o ator está predisposto a agir, saltando para a ribalta, de molde a ser contribuinte das correções que, em cada caso, se mostrarem adequadas. Mas só pode almejar o papel de ator quem domina a matéria, seja substantivamente seja instrumentalmente – o que coloca a indispensabilidade de conhecer a gramática dos direitos que se joga nos tabuleiros da prática. Donde, os problemas adjetivos não poderem ser subtraídos da formação dos educadores, garantindo-se o mínimo que facilite o diagnóstico das violações, ou omissões, e a maneira de as suprir. Se a educação é um ato político, como vimos, o educador não

pode exonerar-se dessa função, o que implica o conhecimento das ferramentas idóneas à habilização da defesa dos direitos. Como fica subentendido, o educador não tem de aprender a manejar os recursos administrativos ou judiciais – o que não faria qualquer sentido – mas deve saber que cada cidadão dispõe do direito a agir em caso de violação do quadro de direitos, bem como saber que tanto se pode dirigir a um advogado como à Procuradoria de República ou ao Provedor de Justiça, e quando a lesão o justifica.

Como vimos, o Direito é fundamental no desenvolvimento de algumas matérias ínsitas nesta disciplina, porquanto permite que os alunos sejam competenciados para o manuseamento dos aspetos jurídicos colocados pelos direitos fundamentais, em particular no concernente à componente instrumental.

Também já anotámos que, por sua vez, a Ciência Política convida a um conhecimento maior sobre a génese, desenvolvimento e consolidação do Estado de Direito democrático que, mesmo quando se situa apenas num entendimento formal, continua a suportar-se na separação e tripartição de poderes, sendo aí também que engendra a matriz da cidadania; partilha com o saber jurídico o acervo dos direitos e deveres fundamentais, desde a consagração legislativa ao reconhecimento e garantias formais, instituindo ainda analisadores da observância dos mesmos nas sociedades.

Nesta sequência, pode observar-se que a unidade ora em apreço está incluída num enquadramento disciplinar abrangente, ao mesmo tempo que permite continuar e aprofundar questões que foram ministradas em unidades anteriormente lecionadas, o que propicia condições adequadas à preparação dos futuros educadores sociais para a intervenção no terreno, habilitando-os à diagnose de situações ou comportamentos de risco, e a corporizarem programas de prevenção da cidadania junto de diversos nichos populacionais. Realce-se que esta unidade carece de aptidões adquiridas em Psicologia do Desenvolvimento e Observação em Contextos Educativos, sendo, de certa maneira, a continuação de algumas questões nessas sedes afloradas.

4. Objetivos da unidade curricular, segundo o dossiê apresentado à Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior (A3ES). Reflexão

4.1.

A esta unidade curricular estão fixados, na documentação fundadora da licenciatura, os seguintes objetivos de aprendizagem:

(i) «Conhecer os primórdios da Cidadania;

(ii) «Pensar a aprendizagem da Cidadania;

(iii) «Reflectir sobre os Direitos Humanos;

(iv) «Debater as diferentes concepções da origem e justificação do Estado;

(v) «Tomar consciência das grandes mudanças e combates da sociedade;

(vi) «Desenvolver competências e estratégias cruciais para a vivência da cidadania» (*in* dossiê do curso, nº 6.2.1.4.)

acrescendo como competências a «capacidade de assumir a responsabilidade dos seus actos, de respeitar a opinião dos outros quando diverge da sua e de respeitar outras culturas, outras etnias».

Cabe meditar sobre estes *itens*.

Numa primeira fase, é enquadrada a cidadania, definindo-se o conhecimento dos primórdios, o que remete para o estudo histórico, em sentido amplo; de facto, estudar um conceito obriga a conhecer-lhe a génese, pressupondo proceder a uma arqueologia que permita apreender os canais subterrâneos que o suportam. Depois, o salto para a atualidade: uma vez captada a formação histórico-cultural e política, há que transportar o objeto para a contemporaneidade e situá-lo também no plano da eco temporalidade, ou seja: em função das coordenadas de modo, tempo e lugar em que o observamos. Neste caso, *pensar a aprendizagem* é dizer pensar a dialética ensino-aprendizagem de um constructo que, muito frequentemente banalizado no linguajar social e no discurso mediático, acaba por se revelar mais complexo quando nos postamos num nível de ensino.

Abre-se, de seguida, o terceiro objetivo: a reflexão sobre os direitos fundamentais. Torna-se evidente que o momento reflexivo significa já o domínio concetual sobre a realidade direitos, tendo na origem um panorama sobre o respetivo elenco e regras, de modo a que os estudantes aprendam como promover e defender a existência desse património. Ressalta, então, a importância de se ministrar ensinamentos sobre a formação e a formulação dos direitos, cuja traça não pode ser menorizada, o que determina que se eleja a abordagem histórica, político-ideológica e socioeconómica da construção da ideia de direitos e a trajetória ensaiada até ao momento presente.

Enfim, o tempo da reflexão e do debate entre alunos e docente, explorando os novos segmentos que se colocam no cerne das apreciações, quer interna quer internacionalmente.

O quarto *item* introduz as origens e a justificação do Estado. A nosso ver, este deveria ser o nível primário da lista sob apreciação. Explicaremos porquê.

As várias conceções sobre a origem e a legitimação do Estado, desde as teocracias até ao presente, convidam múltiplos prismas de análise e de elaboração teórica que devem encimar a restante matéria da disciplina, uma vez que a cidadania e a consagração dos direitos humanos emergem justamente a partir do Estado, enquanto produtor normativo (*fabricante* das leis) e regulador político. O Estado exercita o poder e reveste a condição de criador e aplicador do Direito, neste encontrando legitimação, pelo que o Direito é, antes de tudo, o discurso do poder, tendo como finalidade, entre outras, mas em primeiro plano, a gestão da ordem e das desordens sociais – aqui reside o fim disciplinação social. O Direito padroniza a comunidade, fixando padrões comportamentais (Hart, 1961/2007). A legitimação a que temos aludido funciona em duplo sentido: do Estado em relação ao Direito, e deste relativamente àquele. Ao Direito, em sentido objetivo, cabe enunciar os direitos subjetivos de que os cidadãos são titulares em cada momento histórico; e vai proceder a essa definição de harmonia com o que é decidido pelos titulares do poder, pelo que a natureza do Estado não é despicienda nesta hibridação de matérias. Mesmo que se entenda que todos os direitos gozam de anterioridade face ao Estado, sendo inatos à condição humana, é verdade que o Direito é quem os fixa, aplica e gere as violações, pelo que não se pode fugir ao primado do Estado no que concerne aos direitos fundamentais. A antiguidade destes e considerá-los inatos mais não é do que um elemento genético, com valor jurídico-político e dimensão ética para que os Estados não os subestimem.

Ao longo da processologia histórica, muitas doutrinas foram dimanadas em ordem a explicar as causas de existência do Estado e a legitimar esta construção política e social. As noções de direitos e de cidadania vieram depois, pelo que se nos afigura mais curial a antecedência do debate proposto sobre o Estado na abertura dos conteúdos programáticos.

Em quinto lugar, propõe-se motivar os estudantes para a consciencialização sobre *as grandes mudanças e combates da sociedade*, o que é um objetivo fundamental a trabalhar junto de uma comunidade de ensino superior. Na verdade, importa que os alunos finalistas de uma licenciatura em Educação Social adquiram competências para discutir tópicos como os propostos, o que pressupõe literacia política e socioeconómica. Esta disciplina detém muitas potencialidades

para um debate esclarecedor, que será suscetível de enriquecer o desenvolvimento curricular dos discentes. Na mira de formar não apenas técnicos e cientistas, mas também cidadãos empenhados nas causas públicas do tempo em que vivem, mostra-se imperativo estimulá-los para a obtenção de saber sobre as mudanças em curso no meio sociopolítico que é o seu e na sociedade global, e sobre os novos objetos e os combates que suscitam. Numa unidade letiva como esta, é de toda a pertinência envolver o público estudantil como ator social e parte da solução para inúmeros problemas com que as comunidades se confrontam, *v.g.* as alterações climáticas, os desafios ecológicos e de sustentabilidade, os direitos das pessoas, particularmente dos grupos mais vulneráveis, como os cidadãos de mais idade, as minorias e as crianças e adolescentes em risco e em perigo, a organização económica, o empreendedorismo, a inclusão, as questões de género, a sexualidade e a prevenção das gravidezes adolescentes e das doenças sexualmente transmissíveis, as violências familiar e psicoafetiva, a proteção dos animais, entre muitos outros, numa agenda que, seguramente, requererá atualizações constantes. Contudo, pode afirmar-se que este processo de consciencialização deve ser sempre informado com base no conhecimento e não nas definições políticas de conjuntura ou de conveniência mediática. Contribuir-se-á, portanto, para a maturidade social dos estudantes e para que se revejam como sujeitos empenhados nas causas do tempo e do espaço em que habitam, fazendo-o no decurso da lecionação das partes sobre direitos e cidadania. Se é certo que as sociedades vivem em permanente estado de mudança, é igualmente correto afirmar-se que essas alterações são determinadas – e determinam – combates sociais intensos, que passam pela comunidade científica e que não dispensam a colaboração de profissionais de várias origens, incluindo os educadores sociais. Nas novas preocupações globais, em que a Educação está inscrita de forma premente, há que compreender os focos de mudança e as causas deles precipitantes, de molde a definir estratégias aptas à salvaguarda da massa de direitos humanos e da cidadania.

Enfim, colocou-se, como sexto e último objetivo, *desenvolver competências e estratégias cruciais para a vivência da cidadania*. Estamos, pois, em presença do que já especificámos como a preparação diretamente focalizada no modo de vida dos alunos, que sintetizámos em momento anterior desta peça: *contribuir para a formação enquanto cidadãos, procurando sublinhar a necessidade do exercício de uma cidadania plena e não deficitária*. Parece haver correspondência entre ambos os objetivos, o que se reconduz ao segundo nível que mencionámos: educadores que sejam cidadãos plenos e habilitados para implementar estratégias que garantam a vivência da

cidadania estarão em melhores condições para transmitirem essa mensagem aos sujeitos de educação.

Nesta conformidade, consideramos que os *itens* (v) e (vi), porque percorrem as matérias subjacentes aos quatro primeiros, podem ser incluídos nesses pontos, como vai constar, aliás, do programa que desenvolveremos para esta unidade curricular, sob a referência *debate com os estudantes*. Essa rubrica final de cada parte dos conteúdos procura colocar em discussão as matérias versadas nos capítulos constituintes de cada uma, estimulando os aprendentes para a reflexão dialógica e trazendo-os para os grandes problemas da atualidade.

4.2.

As sociedades contemporâneas são ricas em distratores dos objetivos antes enunciados, o que poderá afastar crianças, adolescentes e jovens do cerne dos direitos e da cidadania. Enunciámos, em outro momento deste texto, o desinvestimento face aos temas político-sociais que, frequentes vezes, ocorre junto das camadas mais novas, cuja etiologia será necessariamente multicausal, não podendo reconduzir-se a uma única causa. Já nos anos de 1975/1976, o legislador refletia acerca deste quadro sociocultural nas leis produzidas sobre o fenómeno do consumo de drogas, *maxime* nos exórdios dos decretos-leis nºs. 745/75, de 31 de dezembro, 790/76, 791/76 e 792/76, todos de 5 de novembro, a que denominámos *pacote legislativo da droga* (Poiares, 1998): o conceito de *entorpecentes psicossociais*, embora não definido, aparecia implícito nas apreensões legislativas, o que se reforçou nas décadas mais recentes, pela emergência de novos fatores, por exemplo as adições à *Internet* e aos jogos eletrónicos, autênticas dependências sem substância, que podem provocar acentuada diminuição da capacidade de motivação para algo mais do que o cumprimento da liturgia tecnológica (Fialho, Casquilho-Martins, Caraça, & Gonçalves, 2023). Todos os tempos históricos possuem, contudo, condições suscetíveis de arredar as pessoas do cumprimento de objetivos como os elencados nos *itens* transcritos, sendo que a melhor forma de prevenir esses riscos e de combater a desmotivação reside na educação e na intervenção preventiva precoce – o que fortalece as razões de ser desta disciplina, tornando-a essencial no quadro da formação cidadã. Acresce que, de modo idêntico, compete à universidade um papel reforçado neste campo, que se cruza com a função social que lhe está conferida.

Considerando tais objetivos, que serão trabalhados neste documento, proporemos, a seu tempo, o elenco de *itens* que deverão servir de guia ao ensino e à aprendizagem dos conteúdos que serão estabelecidos no programa.

5. A pluralidade temática da unidade curricular: caraterização

5.1.

Esta disciplina é estruturalmente poliédrica, já o afirmámos, exibindo múltiplas faces que correspondem a diferentes níveis de ancoragem: é sobretudo nessa diversidade que reside o seu interesse científico-pedagógico. Enquanto unidade curricular que concita abordagens diversas, porém complementares, situa-se no plano de uma cartografia científica plural que, a final, remete para a unidade. De facto, estendendo-se por territórios diferenciados, mas confinantes, vai do jurídico ao político, tendo as Ciências da Educação como pano de fundo, acenando ao saber psicológico, sendo que este beneficia, na genealogia específica que é a sua, da linha ascendente da Educação, colocando-se no terreno da vida e da participação cívica. Trata-se, por conseguinte, de uma disciplina que se localiza no domínio da *cidadania saudável*, designação com que pretendemos traduzir o conceito de cidadania plena, adequada ao cumprimento das normatividades e conhecedora dos variados riscos com que as pessoas se confrontam. Recorremos ao qualificativo *saudável* porque entendemos que o mesmo não deve ser aplicado apenas em relação ao binómio bem-estar/mal-estar físico ou psíquico, mas também no campo da *saúde social*, no sentido de bem-estar da comunidade, que deriva de muitos fatores.

Ao longo das páginas que antecedem, discorremos sobre a confluência do Direito e da Ciência Política no domínio da disciplina de que nos ocupamos. Mencionámos também a Psicologia, que surge, de forma indireta, nesta disciplina – o que denominámos *derivação para a Psicologia*, quando sinalizámos a prevenção, o que procede de esta ciência do comportamento possuir um papel preponderante no que às políticas preventivas se reporta. Esta asserção não é linear, justamente porque a Psicologia foi buscar a noção e a prática preventivas a dois ramos distintos do saber: à Medicina mental, no quadro da clínica, e à Educação, no concernente às práticas pedagógicas associadas à desviância. Consequentemente, assimilou os modelos e a

intervenção preventores, inicialmente concebidos por outros campos científicos, apropriando-se deles e, de algum modo, reconfigurando-os. Nesse percurso apropriativo, a Psicologia acabou por regressar ao território educativo – o trajeto da Psicologia Forense confirma esta asserção, como resulta, no nosso caso, de mais de vinte anos de orientação da intervenção com crianças, adolescentes e jovens em áreas metropolitanas, com destaque para a de Lisboa. Esta ideia radica ainda em Agra (1986b, 1988), cujos estudos sobre desviância e dispositivos de infância, e perigosidade, na viragem do século XIX para o XX, vão justamente nesse sentido. Com efeito, a Psicologia, particularmente quando se coloca nos territórios da prevenção dos comportamentos e situações de risco, da criminalidade e da desviância, bem como da promoção da inclusão social, está a regressar ao campo de onde provém: o as práticas pedagógicas, estruturalmente preventoras, que receberam, desde os finais de oitocentos, os cuidados da Educação. Esta posicionou-se, de facto, na bissetriz entre o Direito, por definição repressor, e a Medicina mental, nesse então tendencialmente asilar, desempenhando uma função pedagógica e interventivo-preventiva (Agra, 1986b).

Quando elege como objeto de ação e de intervenção as condutas de risco, *maxime* nos segmentos etários mais jovens, a intervenção psicológica radica em pensamento e práticas que, em boa parte, lhe são alheios, embora tenham sofrido um processo de *naturalização*, nomeadamente a partir dos anos 1950, por força do acréscimo, nos Estados Unidos, das condutas aditivas com incidência no crime (Dias & Andrade, 1984). Nesta sequência, como já aludido, muito do que chegou à Psicologia proveio da Educação, por exemplo no que se relaciona com os comportamentos delinquentes e *viciosos*, para se usar um termo que fez carreira entre finais de oitocentos e inícios de novecentos. Ora, de idêntico modo, também a Criminologia, principalmente nos finais do século XIX e nos primeiros decénios do século XX, começou a colocar nos debates as questões do desvio e do crime sob o prisma médico-pedagógico, ocupando-se das faixas etárias mais jovens (Cohen, 1968; Agra, 1986b; Faria & Agra, 2012; Debuyst, 2012; Dias, Faria, & Agra, 2012; Santos, 2012; Poiares, 2010; Martins, 2015); a partir dos anos 1940, os problemas infantojuvenis alcançaram maior densidade nos estudos, nomeadamente os realizados por Sheldon e Eleanor Glueck, *Juvenile delinquentes grown up* (1940) e *Unraveling juvenile delinquency* (1950), destacando-se, mais tarde, a obra *L' enfant et l' adolescent voleurs*, de Debuyst & Joos, (1971). E. Glueck era, aliás, diplomada em Educação, enveredando para a análise psicológica do crime, dedicando parte substancial da obra às delinquências e transgressionalidades juvenis. As

referências que deixámos servem para ilustrar como as ciências pedagógicas se fizeram também tributárias de estudos de Criminologia e gizaram uma nova política criminal, tendo a prevenção como epicentro. Couberam, de resto, às Ciências da Educação as propostas mais ousadas em termos de intervenção com os segmentos mais jovens, defendendo, entre nós, por exemplo, a futura passagem da maioridade penal para os 18 anos, no diploma em que a mesma era fixada nos 16 anos (Lei de Proteção da Infância, de 27 de maio de 1911) – o que até agora não se materializou.

Consequentemente, todas as práticas preventoras que começaram a ser delineadas nas políticas públicas, no arranque do século XX, radicaram num modelo médico-pedagógico, procurando formar *cidadãos úteis*. Colocando-se a escola como instituição prioritária dos projetos preventivos, a Educação adquiriu o estatuto de entidade cimeira desses objetivos, sendo a sua sede originária e própria; na atualidade, e desde os anos 1990, compartilha esse espaço interventivo com a Psicologia, sendo que a cooperação com a Criminologia é muito mais antiga em diversos países da Europa e na América do Norte. De alguma forma, os estudos desenvolvidos pela Escola de Chicago inseriam-se já nestas preocupações, como aconteceu, de resto, com grande parte das abordagens de índole sociológica (Maldonado, 1968; Dias & Andrade, 1984). Na fase inicial da Criminologia portuguesa, vários foram os autores que demostraram a pertinência da educação e da escola na prevenção da criminalidade, podendo citar-se, entre outros, Ferreira Deusdado (1889), que defendia que na educação se encontraria o antídoto contra o crime, pois poderia permitir a reversão dos fatores hereditários (Dias, Faria, & Agra, 2012; Martins, 2015).

Nesta conformidade, a Lei de Proteção da Infância, de 27 de maio de 1911, contém diversas alusões à utilidade da política educativa:

> «Só com crianças educadas num regime escolar disciplinado, com uma higiene moral escrupulosa, instruídas no conhecimento das cousas e na prática das leis sentimentais que formam caracteres, das leis sociais que formam actividades positivas, se poderá constituir uma sociedade que à salubridade dos costumes reúna as ansiedades fecundas do saber e do trabalho» (*in* exórdio).

Citámos este diploma por dois motivos: por ser legislação portuguesa, a primeira digna deste nome, por sinal, que coloca o acento tónico na Educação; e porque se louvou em estudos desenvolvidos noutros países, com destaque para França. Esta lógica perpassou diversos textos

legais, pela Europa e na América, enfatizando a escola e a promoção das políticas de educação enquanto meios hábeis para a prevenção do crime e de outros fenómenos desviantes (ao tempo, os mais visíveis eram o alcoolismo, a vagabundagem, a ociosidade e a mendicidade).

Nessa remota época, conjugavam-se nos horizontes científicos a Psiquiatria e a Educação, ambas procurando encontrar vias preventivas no que ao crime e ao desvio concerne, numa clara aliança estratégica entre o diagnóstico e o tratamento de patologias mentais, e os procedimentos pedagógicos (Lima, 1958; Agra, 1986b). E. C. Martins escreve:

> «A ideologia e os princípios positivistas, formulados em termos diversos, presidiram a toda essa evolução da legislação tutelar ao longo da 1ª República.
> «O progresso das ciências humanas e médicas, o movimento da Escola Nova permitiu um melhor conhecimento da infância e da adolescência, as diversas realizações filantrópicas, profilácticas, os ideais humanistas e idealistas, etc., foram o apanágio característico dos tempos republicanos e da sua política em defesa da criança, da família, das classes populares, da assistência social, da promoção global da instrução e da educação popular (campanhas contra o analfabetismo, absentismo escolar, falta de escolas, etc.). (Martins, 2015, p. 102-103).

Como imagem de fundo, erguia-se o Direito, em particular a justiça, pois entendia-se que lhe deveria estar reservada uma função eminentemente subsidiária, como *ultima ratio*, concedendo-se a prioridade às ciências comportamentais e sociais, nos domínios assinalados. Esta lógica estava inscrita na racionalidade positivista, que se debatia com problemas clínicos e sociais, como a degenerescência; recorde-se que, nos anos iniciais do século pregresso, a chamada Medicina social estava na ribalta, com muitos estudantes a concluírem a licenciatura com monografias sobre a questão social e respetiva articulação com a prática médica. Por outro lado, no mundo jurídico, estes assuntos recebiam por vezes caráter prioritário, como aconteceu com Campos Lima, em 1903/1904, quando publicou uma *dissertação para a cadeira de Ciência Económica, da Faculdade de Direito* [da Universidade de Coimbra], intitulada *Movimento operário em Portugal* (Lima, 1972). É consabido que a questão social, emergente durante a revolução industrial, acabou por se irmanar com a questão criminal, tendo os especialistas considerado a etiologia do crime em três eixos: o da patologia mental, que remetia para a Psiquiatria, o da omissão de cuidados educativos, situado no campo educativo-pedagógico, e o da *insalubridade de costumes* e estilos de vida,

colocado entre o social e o educativo. Esta atitude, institucional e científica, enfatizava os desígnios da prevenção, o que passava também pela preferência pela aplicação de medidas que favorecessem o papel da escola, ainda que sob a égide corretiva (casas de correção, reformatórios) sobre a punição em sede penitenciária – o que se traduzia num enorme progresso em relação às versões anteriores. A revisão de literatura coetânea demonstra nitidamente esta afirmação (cf., por todos, Barreto, s./d., mas de 1929; D'Oliveira, 1920; Santos, 2012) tendo sido objeto de investigação por parte de vários autores da atualidade (Agra, 1986b; Digneffe, 1996; Houchon, 1990).

Nesta linha, o assomo da Psicologia, existindo na disciplina que escolhemos para esta peça académica, consiste numa digressão sobre o que se gerou na Educação, justificando-se pela ideia central inerente à prevenção do crime, dos comportamentos desviantes e dos riscos, interessando-se posteriormente pelos direitos humanos e pela cidadania, que são conceitos correlativos, pois não existe cidadania sem o reconhecimento integral dos direitos humanos, que constituem parcela fundamental daquela. Ora, toda a política preventiva, seja das transgressões não criminais seja das condutas delinquentes, opera outrossim na salvaguarda dos direitos humanos e da cidadania, uma vez que os atentados a bens jurídicos criminalmente valorados abrem crise na constelação cidadã.

5.2.

Há muito que as questões preventivas dos comportamentos desviantes e transgressivos da população infantojuvenil fazem parte do esforço científico-pedagógico e das práticas no terreno a que nos temos dedicado, o que emerge da especialidade que nos vem ocupando dentro do saber psicológico (áreas forense, criminal e da exclusão), o mesmo acontecendo com a Criminologia, espaço disciplinar que, diferenciando-se da Psicologia Criminal, com a mesma é comparticipante em múltiplos objetos de estudo e intervenção. Na verdade, a Criminologia, constituindo-se como *arquipélago interdisciplinar*, na expressão de C. da Agra (2012), comporta canais de comunicação com a Psicologia e com a Educação, conforme mencionado, mormente na problemática da desviância de menores e nas necessidades de definir políticas públicas de prevenção das ilicitudes criminais ou cívicas (incivilidades) – até porque a literacia sobre direitos e deveres é no projeto educativo que se alcança. Um cidadão informado está mais preparado para apreender e utilizar as prerrogativas de que dispõe face aos poderes, bem como para manejar os elementos constituintes da cidadania.

Enquanto na construção e supervisão de programas de intervenção preventiva, contemplámos sempre a dimensão dos direitos e da cidadania, fixando-a como objetivo das atividades a implementar – pelas razões já especificadas neste documento. Consideramos que desenvolver medidas preventivas e escamotear os direitos (+deveres, insista-se) ou a cidadania corresponderia a um trabalho inacabado e talvez inútil, pois deixariam de existir sinapses que ligassem partes de um todo.

Trabalhar uma disciplina desta natureza acentua a imprescindibilidade de se abordar a prevenção, na medida em que educar é prevenir, em sentido amplo, potenciando a criação de zonas particulares de intervenção, que não podem estar separadas da profissão de educador social; acresce que a implementação da prevenção faz parte da prosseguição dos direitos humanos e da cidadania, o que desde há muito se vem evidenciando. A prevenção, sendo consistente com uma *janela de acesso* à Psicologia e *porta giratória* para várias outras componentes científicas, perspetiva-se, de resto, como um direito fundamental, apesar de ainda não estar como tal consignada nos textos legais, desde logo na nossa Constituição. Dir-se-á que se trata de um *direito fundamental implícito*.

Por estas razões, consideramos que a noção de *prevenção da cidadania* representa um objeto que requer investimento pedagógico, pelo que cremos que se encontra justificada a incorporação da matéria sobre práticas preventivas nesta unidade letiva da licenciatura em Ciências da Educação – Educação Social. Na verdade, quando se cura de prevenir em contextos educativos, a pedra de toque é a prevenção cidadã, de que decorre a necessidade de prevenir *todos* os comportamentos suscetíveis de causarem lesão, seja às pessoas individualmente consideradas, incluindo o próprio sujeito, seja à comunidade. A quebra de responsabilidade inerente à prática de comportamentos de risco ameaça sempre, com maior ou menor intensidade, o exercício da cidadania, quer do próprio agente de risco quer da comunidade ao seu redor. Por outro lado, sabe-se que intervir preventivamente deve acontecer das fases mais precoces às mais avançadas, cabendo ao sujeito preventor dispor de métodos e técnicas que se adequem a cada segmento populacional.

5.3.

Esta unidade curricular carateriza-se, como vimos, por ter como denominador comum a Educação, podendo representar-se graficamente como um triângulo cuja base é precisamente a Educação, sendo os lados preenchidos com os direitos fundamentais e a cidadania.

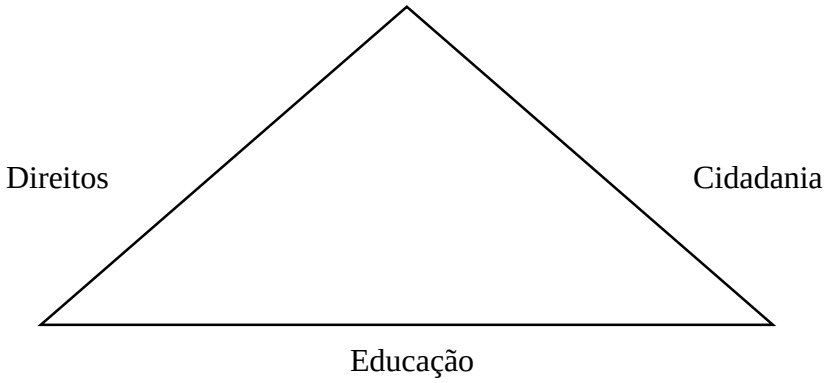


Figura 1

A base desta triangulação marca a força motriz que deve conduzir à observância, pública e privada, dos direitos humanos, consagrados e respeitados num Estado de Direito democrático e plural. Por outras palavras: sem a componente Educação, o conhecimento dos direitos humanos correria riscos graves de ser descontinuado e mitigar-se-ia o sentido de cidadania. Antes de tudo, porque a Educação alerta para a perceção dos direitos e da vivência plena da cidadania: um povo instruído é mais sensível a aperceber-se da diminuição ou compressão dos direitos, estejam ou não inscritos em leis fundamentais, e das castrações ao estatuto de cidadão de corpo inteiro.

Quando aludimos à natureza poliédrica da unidade disciplinar aqui em análise conjeturámos que a mesma deve ser pensada sob um prisma tridimensional (Educação, Direito e Ciência Política); naturalmente que cada uma destas faces do poliedro convoca os seus próprios afluentes, sendo a Psicologia um deles, nascendo e desaguando no oceano da Educação, em primeiro lugar, ainda que tanja os espaços jurídico e político – porque os direitos humanos interessam também à ciência psicológica e a cidadania é relevante no âmbito da promoção da inclusão social, duas áreas que têm vindo a adquirir, embora timidamente, o estatuto de ramos psicológicos (Cademartori & Grubba, 2012; Terroso, 2022; Poiares, 2008). Num entendimento pluridisciplinar, deve ter-se em consideração que estes problemas são estruturantes da disciplina em análise e reclamam investigação específica. Os direitos fundamentais e humanos, bem como a cidadania, fundeados no Direito e na Ciência Política, carecem das Ciências da Educação para se afirmarem universais, através da integração nos planos curriculares dos diversos graus de ensino, posto que a literacia é fundamental ao seu desenvolvimento; e também no campo da educação não formal e da informal. Reservar o ensino superior para a formação nestas matérias seria tardio; não lhes dar importância na educação não formal e na informal constituiria um fator precipitante de

défice. A universalidade de destinatários dos direitos e da cidadania implica um trabalho precoce e continuado, de molde a que os sujeitos de educação possam interiorizar, do mesmo passo, a afetação aos mesmos e o quadro de interdições da transgressão em relação aos direitos alheios. Novamente a simetria; de novo a necessidade de preparar para a empatia e para a responsabilidade.

Os mais recentes avanços na implementação dos direitos resultam da conscientização das populações para a existência dos mesmos e dos correlativos meios de exercício integral e de defesa, em caso de inobservância pelos poderes. Para tanto, têm contribuído os projetos de ação promovidos por inúmeras entidades; mas esta literacia só se torna viável mediante o concurso da educação, à qual compete promover a sua aprendizagem, motivando os alunos para esse capital de cidadania e para a construção do *cidadão informado*.

Trabalhar estes conceitos com os discentes requer, como afirmado, uma perspetiva pluridisciplinar, que, mais do que adicionar, deve priorizar a agregação de saberes; para cada capítulo das matérias mapeadas nos conteúdos programáticos impõe-se uma grelha de leitura – o que é favorecido pelo facto de ser esta uma unidade curricular do último semestre da licenciatura, pressupondo-se que os alunos alcançaram a maturidade necessária à compreensão dessa aglutinação. Acresce a necessidade de se ajudar os discentes a descobrirem formas de manuseamento destes temas: porque não basta referir uma série de conceitos, sendo conveniente saber como o fazer, ou seja: com que métodos? Como abordar as questões sob enquadramento de modo indicado para cada segmento etário? Como despertar o interesse junto de grupos de idades tão diferenciadas, por exemplo crianças de 5 a 7 anos ou adolescentes de 14 anos e mais?

6. Educação, Direitos Humanos e Cidadania: conteúdos programáticos atuais

6.1.

Esta unidade curricular contempla, na proposta que foi apresentada para obtenção de acreditação da licenciatura em Ciências da Educação – Educação Social, um programa que versa quatro eixos principais:

(i) Os direitos humanos;

(ii) A cidadania;

(iii) A educação e a cidadania; e, por último,

(iv) Políticas e fundamentos da educação em direitos humanos.

Registe-se que toda a problemática elencada nos dois primeiros *itens* deve fazer parte da *bagagem cívica* dos cidadãos, podendo considerar-se que constitui um adquirido, estando inserida na cultura de um povo. Contudo, a ideia de adquirido não pode ser tida por equivalente à de um *adquirido absoluto*, pois a trajetória política demonstra que há momentos em que, em geografias várias, os direitos são postos em causa e deixam de ter efetivação. Como a História é feita de avanços e retrocessos, dever-se-á ter em conta a necessidade de trabalhar permanentemente para a sua preservação, em todas as dimensões, o que se aproxima de uma *militância pelos direitos*, mesmo quando o sistema democrático funciona e está sólido.

Quanto ao nosso país, a aprendizagem foi historicamente complexa em virtude dos quase cinco decénios de ditadura e de um regime que desprezava os direitos dos cidadãos, em muitas ocasiões ainda vistos como súbditos do poder de um homem só, de um só partido, de uma única. A cultura dos direitos humanos forjou-se, consequentemente, nos quadrantes da oposição e da resistência, afastada do todo social e sem inclusão nos *curricula* escolares – com ressalva dos cursos de Direito, mas mesmo nessa sede com as restrições inerentes ao quadro autocrático em vigor, tendo como pano de fundo uma Constituição (de 11 de abril de 1933) que, em teoria, os reconhecia, mas os expurgava de utilidade prática (os §§ 2º e 3º do artigo 8º eram sintomáticos do valor que se lhes atribuía). Ao contrário de outras nações, em que a democracia foi construída muito antes e vivida sem reservas, Portugal permaneceu na obscuridade dos direitos, que foram aprendidos em modo de clandestinidade, o que retardou a obtenção de uma cultura cidadã. O processo educativo estava igualmente vocacionado para que não se falasse de direitos e para que os alunos se contivessem dentro da conveniente conformidade. Basta pensar-se na difusão ideológica que tinha lugar no então ensino primário para perceber os intentos do Estado Novo: nos *livros de leitura*, direcionados para uma sociedade pobre, porém com alegadas virtudes, a maior parte das quais decorrente da pobreza, exibia-se um país rural, moralista e conservador, para o qual a obediência e a concordância eram valores fundamentais. A esta sociedade patriarcal, rígida nos costumes, eram postos à disposição meios de propaganda adequados à resignação, procurando formar um exército de conformistas – os *pobres bons* –, que se satisfaziam com as agruras da vida e poderiam ser usados como exemplo social. Se os livros da chamada instrução primária já visavam fomentar, na parca educação então obrigatória, este espírito obsoleto, acrescentava-se a parte

recreativa, de que a célebre canção *Uma casa portuguesa*, com poema de Reinaldo Ferreira (1922-1959) era um *ex-libris*: atente-se nos versos: *A alegria da pobreza/Está nesta grande riqueza/De dar, e ficar contente*; ou *No conforto pobrezinho do meu lar/Há fartura de carinho*, letra que correspondia ao desígnio da ditadura de criar o indivíduo (em lugar do cidadão), que apreciava e se satisfazia com a sua própria pobreza e aplaudia a riqueza alheia dos (poucos) beneficiados pelo poder: era o reino do pobre alegre, no fundo, era um hino a que cada pessoa se contentasse com pouco – para engrandecimento pátrio! O que se inscrevia na lógica do indivíduo (o ser individual, afastado dos outros, exceto da família) *versus* a do cidadão (o sujeito imerso no coletivo), esta mais gregária, logo potencialmente perigosa.

A imagem de um povo que com quase nada se satisfazia correspondia à necessidade (para o regime) de esse mesmo povo se alegrar co quase nada, em termos materiais, e, imaterialmente, apenas no quadro da religião, desde que ordeira, destarte se garantindo a autorreprodução do sistema político e económico. A leitura de obras dos principais mentores do regime é, de resto, elucidativa do *elogio da pobreza* e do conformismo de quem não tinha ambições. No discurso político dominante, o país resumia-se a ser um conjunto orgânico de famílias, todas com um *chefe*, que exercia autocraticamente o *poder*, dotado de vontade soberana sobre a mulher e os filhos, todos enfileirando nas hostes da nação que não discute ordens nem pensa fora do contexto admitido. Esta racionalidade sobre família e sociedade, sobre a separação de poderes entre marido e mulher, bem como a defesa da ideia de um país predominantemente rural e pobre tinham raízes em posições assumidas desde a elaboração e discussão da parte respeitante à família no projeto de Código Civil de 1867 (Código de Seabra), sendo advogadas pelos setores que se opunham às transformações sociopolíticas e que rejeitavam que o sagrado fosse afastado pelo profano nas leis do Estado (Vaquinhas, 2011).

Ora, a cultura de cidadania requer investimento educativo e empenhamento – o que só aconteceu depois da revolução de 25 de abril, que permitiu a elencagem de direitos, inicialmente na legislação ordinária (1974-1976), e logo a seguir na Constituição da República Portuguesa (de 25 de abril de 1976). A geração que estudou no pós-revolução beneficiou da criação de disciplinas que versavam esses assuntos, particularmente as diversas versões de Introdução à Política, que substituiu a famigerada Organização Política e Administrativa da Nação, ministrada no 3º ciclo dos liceus (6º e 7º anos) e em todas as opções (ou alíneas, como eram designadas as escolhas para acesso ao ensino superior). A população nascida depois de 1974 habituou-se a representar os

direitos como algo comum, por vezes sem os valorizar devidamente, considerando-os seguros e garantidos. Se nos anos 1974 e seguintes se registou envolvimento intenso dos jovens no espaço partidário, com o decorrer dos anos o entusiasmo que a política despertava na juventude parece ter esmorecido de forma drástica, traduzindo-se em pouca participação na maioria das iniciativas, incluindo no sufrágio para os órgãos de poder; os setores juvenis das organizações partidárias vêm evidenciando intervenção decrescente, o que determina o acentuado alheamento dessas camadas etárias em relação às questões políticas, mesmo quando ingressam na vida universitária. De alguma forma, este fenómeno tem produzido iliteracia cidadã e levado ao desinvestimento face à participação democrática, factos a que a educação para a cidadania pode acudir.

A ausência de informação e o desinteresse pela mesma, e o afastamento em relação aos problemas com que o país se debate podem ser colmatados numa unidade curricular como a presente. Nesta sequência, os conceitos de direitos humanos (ou fundamentais), de liberdades e garantias, conjuntamente com o de cidadania, bem como a evolução que registaram na História contemporânea devem ser compreendidos pelos discentes, de molde a que possam processar a sua integração. Esta tarefa, que contará com o papel central dos professores, deve ser efetuada num sentido de diálogo permanente, sem focalização nas opções de cada um, mas rasgando horizontes de interesse sobre a vida da *res publica*. Porque, ao contrário de tempos já remotos, a política não é coutada de iluminados, estando à disposição de todos.

Referimos, em parágrafo antecedente, que a criação de uma cultura de cidadania requer investimento educativo e empenhamento. Espera-se, então, que a escola cumpra a quota-parte que lhe cabe, desde fases precoces do desenvolvimento; porém, esta é também uma função familiar, estando contida nas responsabilidades parentais, mas não pode ser remetida em exclusivo à família. Desde logo, porque há famílias desprovidas de competências ou de condições que o permitam; e não se pense que isso apenas ocorre em contextos disfuncionais, seja económica seja socialmente: muitos casos há em que a híper integração socioeconómica dos pais tem por trás o excesso de horas passadas nos locais de trabalho ou os compromissos sociais que impedem o acompanhamento dos filhos e reduzem o tempo de convívio dos progenitores com as crianças, o que é consequência dos ritmos e das exigências laborais, genericamente fixados em muito setores de atividade. As cargas horárias excessivas são comuns nas sociedades de agora: ou porque as pessoas têm de se dividir por mais do que um emprego, angariando o sustento familiar em várias ocupações, ou porque quando há um único posto de trabalho nem sempre se olha à duração da jornada diária. As crianças

e os adolescentes são, então, confiados a dispositivos escolares, ou centros de apoio, ou a atividades complementares, onde passam grande parte do dia. Sejam pais com condições económicas superiores ou pertencentes a níveis de classe média, ou os mais desfavorecidos, a verdade é que há um problema idêntico: chama-se pouco tempo. Concluído o dia de trabalho, muitas vezes pela noite adentro, e chegada a hora de recolher a prole dos locais onde foi depositada, e até ao momento de dormir, o tempo é escasso e os pais – especialmente as mães – estão ocupados em permanência, o que inviabiliza que prestem atenção aos filhos, circunscrevendo-se a formação para a cidadania ao trabalho de professores, educadores ou responsáveis por atividades extracurriculares. Estas têm sido as causas de difusão do trabalho interventivo consubstanciado pelas autarquias, que adotaram uma postura complementar e visam colmatar os défices familiares.

Ora, como consequência disto, as gerações que agora frequentam qualquer dos graus de ensino estão cada vez mais dependentes das redes sociais, tendo, aliás, esse exemplo nos próprios adultos de referência, o que converte o mundo virtual em formador, cuja presença na educação é muito intensa. Esta vinculação de crianças, adolescentes e jovens com os meios tecnológicos, sem embargo das vantagens que possui, é geradora do que Goleman (2006) vem designando como autismo social, desencadeando a fusionalidade entre o sujeito e o instrumento de informação, computador, telemóvel ou *tablet*, isolando o indivíduo do meio social (Fialho, Casquilho-Martins, Caraça, & Gonçalves, 2023). Em qualquer idade, da infância à vida adulta, verifica-se que a proliferação das tecnologias tem encaminhado para uma comunicação sem contacto direto entre emissor e recetor, que são inúmeras vezes autênticos desconhecidos, ou seja: a existência de tanta instrumentária conduziu à comunicação descomunicacional. Carmo (2014) considera que a anomia generalizada, donde emerge o autismo social, é consequência de um défice de cidadania – o que parece corresponder à realidade coetânea. Todavia, tendo de se trabalhar com os dados concretos e não com os idealizados, cumpre criar meios de atenuação dos efeitos mais gravosos que daí possam sobrevir.

À comunidade cabe também uma elevada função socializadora e de promoção da cidadania, sendo um ator social de relevo neste domínio, podendo suprir omissões parentais – apesar de, como afirmámos, estar hoje menos envolvida, perdidas que foram as redes de vizinhança e de interajuda que caraterizavam os bairros históricos das grandes cidades e as zonas não urbanas, como as culturas de rua e de pátio. As crianças e adolescentes contam menos com essas redes, muito habitualmente inexistentes, mas também não as procuram, sendo mais comum refugiarem-

se em casa e estabelecerem vínculos eletrónicos. As relações de prédio ou de espaço público dissolveram-se, o que determinou o declínio da cooperação comunitária para a educação cívica dos menores.

Na educação para a cidadania e para os direitos e deveres há que ponderar este peso e os educadores devem assumir um papel pedagógico, quando não de supervisão, face às omissões parentais. Dentre os objetivos que lhes incumbem, a busca de equilíbrio entre o real e o virtual será um elemento preponderante a trabalhar, paralelamente à criação do objetivo de promover a integração dos alunos no contexto social

A cultura de cidadania democrática tem, pois, uma certidão de nascimento muito recente, sendo ainda sensível a agressões, diretas ou subliminares, que a põem em causa, mormente através de várias formas de violação de princípios e valores éticos e comunitários, de que o racismo ou a xenofobia são meros exemplos, úteis para ilustração da questão. Esta recência traduz-se, na atualidade, na ausência, em diferentes circunstâncias, da mencionada conscientização dos direitos (e, insistimos, dos deveres), sendo responsável pelas fragilidades da cidadania, havendo situações em que os poderes parecem teimar em considerar que se trata de luxos não genérica e universalmente exigíveis. O respeito pelos direitos, quando parte do Estado, de entidades públicas ou particulares, não é um favor, nem uma outorga: é um dever dessas instâncias para com o cidadão e, se se violarem tais direitos, os autores da transgressão devem ser sancionados. É (também) neste pressuposto que radica o Estado de Direito democrático, sendo isto que permite destrinçar o regime autocrático da democracia.

Retomando os eixos a que nos reportámos no início deste número, e detendo-nos nos dois primeiros – *os direitos humanos* e *a cidadania* -, é nítido que a transmissão destas noções reclama uma pequena viagem histórica que desvende a formação dessas constelações no decorrer do processo social, desde os primórdios, com especial destaque para o nosso país. A abordagem dos dois primeiros eixos facilitará a assimilação do terceiro – *a educação e a cidadania* -, preparando os estudantes para o quarto eixo, que versará as *políticas e fundamentos da educação em direitos humanos*. Há, portanto, um registo evolutivo e de densificação dos conceitos, interligando-os para o campo das políticas públicas. Percorrem-se patamares diversos, mas congruentes, acoplando-se os direitos e a cidadania à educação, partindo daí para as políticas e fundamentos.

A componente *direitos humanos* implica que sejam abordados aspetos fundamentais, como a noção e correspondência com outros conceitos, por exemplo os direitos fundamentais, as

liberdades e garantias, a constitucionalização dos mesmos, situando estes objetos na Ciência Política e no Direito. A génese da atual gramática dos direitos das pessoas deve ser estabelecida ao longo da História, dando a conhecer os caminhos que, em nome da dignidade, foram trilhados em ordem à salvaguarda da liberdade de cada um e da possibilidade de se ver reconhecido pelos Estados como pessoa e cidadão, independentemente do local geopolítico em que se encontre: a cidadania global assim o requer.

Como já indicado em outros momentos deste relatório, há que demonstrar os motivos que levam à simetria entre direitos e deveres, que postula a *esfera da dignidade humana*, repartida pelo *hemisfério direitos* e pelo *hemisfério deveres*. De forma acutilante, os sucessivos textos internacionais dos direitos humanos devem ser lidos e interpretados também em razão dos deveres, de que a Carta Universal de Deveres e Obrigações dos Seres Humanos (2017), de que José Saramago foi um dos principais impulsionadores, é exemplo.

A traça de evolução destes conceitos, contendo os sucessivos alargamentos e as correspondentes razões fundadoras, assume papel crucial, cabendo situá-la no âmbito histórico-político de cada época, abrindo caminho à captação da realidade atual, quer no tocante a países que reconhecem os direitos na prática quotidiana, quer no que respeita a outros que os enjeitam, mau grado a letra das leis que têm em vigor.

Quanto ao segundo eixo, *a cidadania*, além da noção e da articulação com os direitos, interessa levar os alunos a refletir sobre o peso específico que tem, nas sociedades atuais, a forma como é expressada e os deveres que acarreta. Efetivamente, o que se pretende passar como mensagem em cada um destes *itens* não se restringe à concetualização, mas visa essencialmente a capacitação para educar para a cidadania, pois esta unidade não se destina apenas a formar, mas também a dotar de competências para promover a educação para a cidadania, no sentido cosmopolita, fruto da globalização, como referiu Moreira (2001/2002). De acordo com Carmo (2014, p. 38-39), educar para a cidadania, na asserção de Moreira (*op. cit.*) é educar para a assunção do conjunto de direitos e deveres reconhecidos, empenhando os estudantes nesses objetivos. Este enunciado de H. Carmo traz à ribalta a questão da liberdade do sujeito na realização do filme da sua vida; como expressou C. da Agra (1990), cada sujeito é inventor de si, o que deve ser perspetivado em razão da personalidade e de outros condicionadores, como a educação, a integração, o contexto socioeconómico e cultural. A explicitação destes conteúdos afigura-se-nos

importante para que os alunos possam adquirir conhecimentos sobre a participação do indivíduo na construção do *self*, o que faz sentido no tabuleiro onde se edifica a cidadania.

Convocando uma apreciação psicológica do problema, poderá concluir-se que, neste como em tantos outros domínios, incluindo nos mais íntimos, a interiorização de valores, regras convivenciais ou estilos de vida é a pedra angular da formação cívica e cidadã; como se ensina em Psicologia na Exclusão, apenas quem está motivado e interiorizou as vantagens de ser incluído ou de abandonar condutas excludentes pode esboçar o caminho de (re)integração. Ora, se a cidadania significa integração (Paugan, 2000), a introjeção da necessidade/conveniência de se assumir como cidadão pleno é fundamental para que o processo alcance bom porto.

Nesta linha de raciocínio, começa-se a tanger o terceiro eixo, *a cidadania e a educação*, cabendo competenciar os alunos para a inclusão do conceito no processo educativo. Falar de cidadania a crianças e adolescentes requer não só conhecimentos substantivos, mas também – e não menos importante – diversos saberes: como expor, motivar e gerir as expectativas dos sujeitos de educação para a temática em causa. Se é certo que a cidadania deve ocupar um lugar prioritário na educação, a verdade é que só se poderá atingir esse estatuto se os profissionais forem capazes de desempenhar cabal e adequadamente a função pedagógica que lhes caberá. O facto de os estudantes de Educação, Direitos Humanos e Cidadania terem frequentado já as unidades curriculares Psicologia do Desenvolvimento, Psicologia da Aprendizagem e Psicologia da Educação é condição de agilização da tarefa que, no futuro, lhes será pedida. Consequentemente, ao saber substantivo inerente à cidadania aliar-se-á a formação para a veiculação do mesmo junto da população-alvo, sendo exato que tal missão poderá reforçar-se em virtude da participação dos educadores sociais em programas de prevenção. Como já sublinhámos, a educação para a cidadania faz parte da maioria dos programas de prevenção em circulação em escolas do 1º ciclo, levados a cabo por impulso das juntas de freguesia, sendo dinamizados, em larga escala, por psicólogos com formação em comportamentos desviantes e exclusão social; a associação de educadores às equipas faz sentido e traduzir-se-á numa parceria deveras importante para a transmissão da mensagem que se impõe.

Relativamente ao quarto e último eixo, *políticas e fundamentos da educação em direitos humanos*, dir-se-á que constitui o momento de expansão em relação aos três precedentes. Porque numa área em que sobressai a volatilidade concetual dos direitos humanos – e, por arrasto, também da cidadania – é imprescindível que todo o trabalho a realizar seja capaz de preparar a população

estudantil para tais mudanças e de a apetrechar para a reflexão e, eventualmente, ação no terreno da formulação de propostas de políticas públicas. À Educação Social, na vertente científica, incumbe o dever de ser cooperante na definição de políticas a incrementar pelo Estado (a nível nacional, regional e local), pelo que a formação prevista neste eixo faz sentido, devendo tornar-se tributária da capacitação dos educadores para o efeito. Pensamos, contudo, que esta componente programática deve aparecer nas partes em que dividiremos o programa da unidade disciplinar, em lugar de ocupar uma parte específica.

6.2.

Esta unidade curricular tem, de harmonia com o dossiê que foi presente à Comissão de Avaliação Externa (CAE) da A3ES, os seguintes conteúdos programáticos:

«Direitos humanos

«1. Origem e justificação do Estado.

«2. Os direitos humanos e a tradição ocidental.

«3. Direitos humanos e necessidades humanas.

«4. A Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão.

1. A Declaração Universal dos Direitos do Homem.

«Cidadania

«1. A cidadania nacional, europeia e global.

«2. A origem e evolução do conceito.

«3. A cidadania liberal.

«4. A cidadania republicana e laica.

«5. A cidadania democrática.

«6. A construção da cidadania: a via política, cultural e escolar.

«A Educação e a Cidadania

«1. A educação para a cidadania (Lei de Bases do Sistema Educativo (Lei 46/86).

«2. A formação cívica (Decreto de lei nº 6/2001, de 18 de janeiro).

«Políticas e Fundamentos da Educação em Direitos Humanos».

Passaremos a uma breve apreciação deste programa, que antecederá a nossa proposta de modificação. Todos os comentários que exararmos em relação a aspetos específicos dos conteúdos devem ser interpretados como mera contribuição, determinada pelo facto de julgarmos que a

sistematização pode ser alterada em ordem à densificação de partes do texto que foi inserido no processo de acreditação; e, por outro lado, com a consciência que a obrigação de limitar o trabalho a 1 000 carateres não permite que se proceda a definições rigorosas: ao longo de muitos anos, temos elaborado programas para instrução de processos de acreditação e sabemos bem as dificuldades decorrentes dessas limitações. Restringir o programa de uma disciplina universitária a um milhar de carateres dificulta o trabalho e limita a inovação.

Numa visão global, o programa apresenta-se bem ligado nos diversos grupos de matérias, possuindo elevada coesão face aos objetivos assinalados a esta disciplina. Cumulativamente, insere-se de maneira completa no intuito técnico-científico posto em execução com a organização desta licenciatura. Denota-se, de idêntico modo, o equilíbrio entre o que devem ser as partes componentes, tendo em vista as necessidades formativas, estando elaborado em termos acessíveis para que os estudantes apreendam os eixos prevalentes.

A opção residiu em elencar os problemas que constam da aprendizagem em quatro grandes capítulos, um por cada eixo que já analisámos:

(i) Os direitos humanos;

(ii) A cidadania;

(iii) A educação e a cidadania; enfim,

(iv) Políticas e fundamentos da educação em direitos humanos.

Cada capítulo constitui um bloco de matéria, facilitando o estudo por parte dos alunos, assim como a realização de trabalhos a comentar em sede de aulas práticas.

O primeiro bloco contém a referência ao Estado, sob o título *Origem e justificação do Estado*, que constitui o elemento primordial da construção e evolução dos direitos das pessoas. Atendendo à anterioridade do Estado face à consagração dos direitos, e porque estes foram reconhecidos em virtude dos combates promovidos por um dos elementos do Estado (o povo, independentemente das classes socais mobilizadoras), afigurar-se-nos-ia mais curial que o estudo dessa entidade aparecesse como mais um eixo, o primeiro deste programa. Acrescente-se que o tratamento programático do Estado vertido nos conteúdos pode parecer demasiadamente exíguo: transmitir conhecimentos apenas sobre as suas origens e justificação deixa de lado aspetos que serão seguramente importantes, não só para a perceção daquilo que o Estado é, do ponto de vista político, como sobre as funções que lhe estão modernamente atribuídas, em vários quadrantes,

nomeadamente no económico e no social, com destaque particular para a intervenção que se operacionaliza no espaço da Economia.

Trata-se de uma matéria de extrema relevância jurídico-política, que todas as pessoas julgam conhecer, no plano das generalidades, sendo este um saber aprendido por informação de senso comum, partilhada nas conversas informais ou no âmbito das redes sociais, sem que exista associação entre o Estado, os direitos, liberdades e garantias, e a cidadania, ignorando-se habitualmente os elementos constituintes, a natureza do poder, as condições e os limites de exercício. A generalização a que deixámos alusão converte a pessoa coletiva pública que o Estado é numa realidade que, popularmente e socialmente, aparece desligada de tudo quanto é a realidade de um país, como se se reconduzisse a algo distante, frequentes vezes confundido, em cada momento, com quem ocupa o poder, além de se esquecer que, desde há mais de dois séculos, se defende que o poder seja repartido por três corpos.

A opção dos autores dos conteúdos da unidade disciplinar foi no sentido de colocar o estudo do Estado como *item* no capítulo que versa os direitos humanos; entendemos de maneira diferente, pelo que somos de parecer que o Estado deverá constituir um eixo do programa, sendo-lhe integralmente dedicada a primeira parte. Esta nossa escolha não significa que pensemos que a abordagem a realizar deva ser a mesma que se faria num curso de Direito ou de Ciência Política – já tivemos ensejo de expor a nossa perspetiva sore o problema. Claro que o reforço da matéria deve ter em mente que estamos a versar temas intercontributivos da formação dos educadores sociais e não a preparar juristas ou politólogos; porém, ainda neste caso, há que apresentar aos alunos uma imagem mais integrada do Estado, enquanto organizador da sociedade, produtor normativo e aplicador dessas normações, e na fixação da diversidade de direitos que, em termos histórico-culturais e ideológicos, foi obrigado a acolher, dessacralizando-se, por outro lado, a ideia remota, longínqua e intemporal que desta entidade se continua a fazer no pensar e linguajar diários. Quando procedermos à reestruturação dos conteúdos da unidade curricular avançaremos com a autonomização, em bloco específico, destes problemas.

Ainda dentro do que designámos como o primeiro bloco da matéria, o programa introduz os direitos, dividindo-o pela tradição ocidental (nº 2), que encaminha para a raiz histórico-política; a associação entre direitos individuais e necessidades humanas (nº 3); a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão (nº 4) – pensamos que na qualidade de um dos documentos fundadores

das modernas correntes sobre direitos – e a Declaração Universal dos Direitos Humanos (nº 5) completam este capítulo.

Esta elencagem consubstancia, de modo geral, os tempos principais que interessam à assimilação da matéria. Caso se opte por incluir no nº 2 os direitos forjados por inspiração iluminista, com indicação dos respetivos antecedentes, poderá considerar-se que se realiza o pleno; porque, como é evidente, as declarações americana e francesa não caíram do nada e há toda uma formulação que remonta à Magna Carta e a João Sem Terra, quando foi forçado a proceder ao primeiro ato de outorga (em 15 de junho de 1215), além de diversos outros textos pré-constitucionais que lhe são posteriores. Mas estes assuntos, inseridos, embora, na dinâmica dos direitos fundamentais, consagram, alguns deles, os interesses de classe de quem obrigou o rei à assinatura e aceitação, parecendo-nos legitimar que a abordagem seja efetuada em registo de paralelismo entre as diversas mutações por que o Estado passou ao longo da História e os sucessivos momentos de reconhecimento de direitos, dada a indissociabilidade entre ambos. Com efeito, há um fio condutor entre um e outro desses fenómenos, cujo ensinamento não pode ser menosprezado. À medida que o poder aceitava amputar-se de prerrogativas em favor das classes sociais que logravam impor-se, ampliava-se o acervo de direitos, começando tal movimento pelos direitos da nobreza, principalmente, mas não em exclusivo, alastrando ao campo das receitas fiscais e do inerente lançamento de tributos, até aos direitos afirmados, aparentemente, em favor de toda a população. Porém, com as *nuances* que resultavam de diversas contradições sociopolíticas detetáveis no decurso da História, como aconteceu na França pós-revolucionária, ou em Portugal, na sequência da Constituição de 1822, apercebiam-se flutuações de apoios e interesses, como resultou da fixação do direito de voto em termos censitários e restrito a homens. Assim, esta questão, a par de outras, justifica a nossa opção por fornecer mais informação sobre o Estado e as metamorfoses que foi assumindo. Dito de outra forma: proceder-se-á à apresentação do Estado, usando as modificações que conheceu ao longo do tempo como analisador do percurso dos direitos fundamentais.

Deverão ser tidos em conta, na lecionação da disciplina e para efeitos de gestão do programa, os seguintes aspetos:

(i) o tempo de contacto aluno-professor; e

(ii) o objetivo prosseguido por esta unidade disciplinar na economia da licenciatura.

Procuraremos fixar os conteúdos programáticos com observância de mínimos convenientes à compreensão dos temas, sem exagerar na profundidade do tratamento.

Às causas justificativas da menor desenvoltura com que, a nosso ver, se lecionará este capítulo, se se comparar com as licenciaturas jurídica e política, de modo mais incisivo com a de Ciência Política, acrescem outros dois fatores que são, por natureza, preocupantes:

(i) a pouca formação em História que os estudantes trazem do ensino secundário;

(ii) e, decorrente desse aspeto, a reduzida apetência para essa vertente do conhecimento.

É público e notório que os cursos de História (e não apenas estes: pense-se nas Humanidades, em geral) sofreram elevado desgaste, que conduziu à reduzida procura dos mesmos. Os estudantes parecem estar mais vocacionados para memorizar a História do que para a compreender; raros são os casos em que se mostram capazes de interligar factos, correntes filosóficas e ideias, parecendo que acreditam que tudo acontece no cumprimento de profecias. Enquanto professor de uma disciplina histórica (a História da Criminologia, no 1º ano da respetiva licenciatura), temo-nos deparado com a dificuldade que mostram em observar fenómenos como objetos que se interligaram em tempos determinados, bem como de associar a evolução do pensamento ao percurso das medidas adotadas em cada momento. A lógica habitual com que explicam a fita do tempo dos acontecimentos situa-se no plano meramente cronológico, sem integração nas ideias que os materializaram. Torna-se, portanto, inadiável procurar inverter esta visão simplista do processo histórico e enriquecer a preparação dos discentes com base numa outra maneira de ver e entender; os temas ora *sub judice* permitem aos professores lançar esse repto: é importante que saibam que a revolução francesa ocorreu nos finais do século XVIII: mas é exíguo; terão de ser capazes de relacionar esse movimento com a matriz filosófica que despontava, com a realidade do tempo que se vivia, com os interesses económicos e de classe que se patenteavam, enfim, com toda uma nova formulação do poder e da organização social que se queria promover, e, nessa linha, perceber a relevância de Montesquieu e *Do espírito das leis* (1748) na génese do Estado que emergiu de 1789, bem como das obras de Beccaria ou A. Smith (Mattoso, 1997/2019).

Propomos, em consequência, que esta parte dos conteúdos programáticos proceda à explicação dos incidentes que originaram a adoção, por parte dos Estados, de políticas de aceitação explícita e de reconhecimento dos direitos fundamentais, como se iniciou essa alteração e das causas que a precipitaram, e sobre a respetiva traça evolutiva. Passar de súbdito a cidadão não aconteceu por mera magia nem se fez em poucos anos: houve fatores que o permitiram e tempos

de combate que o viabilizaram – em muitos casos, durante centúrias. Esta a mensagem central que se impõe transmitir aos discentes nesta parte do programa. Esta razão sustenta, de resto, que se dê alguma atenção à mudança das formas de Estado, pois trata-se de questões verdadeiramente indissociáveis.

A assimilação desta matéria permitirá que os estudantes entendam que a sucessão de modelos de Estado (mais ou menos respeitador dos direitos individuais) confluiu com a redefinição das correspondentes funções: o Estado, na versão intervencionista e como agente económico, gera e aceita direitos outrora inexistentes, por exemplo na fase do absolutismo ou do liberalismo inicial, como no domínio dos direitos de exercício coletivo; mas, por detrás de cada uma dessas versões, existiram princípios e valores diferentes, nascidos da evolução do pensamento político-ideológico, económico, social. Torna-se, pois, relevante que tenham conhecimento sobre as colunas principais de cada época e sobre a forma como foram utilizadas.

No segundo bloco, que versa a cidadania, o programa ocupa-se da diferenciação entre cidadania nacional, europeia e global (nº 1), da origem e evolução do conceito (nº 2), da cidadania liberal (nº 3), da cidadania republicana e laica (nº 4), da cidadania democrática (nº 5) e da construção da cidadania: a via política, cultural e escolar (nº 6).

Vejamos um pouco mais detalhadamente.

Julgamos que seria mais adequado que o nº 2 fosse o primeiro deste capítulo, pois a raiz do constructo e a evolução por que se metamorfoseou são primordiais na apresentação do tema. Em verdade, parece que se deve iniciar a abordagem da cidadania com o elemento chave: *o que é?, como evoluiu?,* permitindo assim aos alunos deixarem de parte as noções folclóricas que possam ter.

O restante elenco deste grupo temático requer, efetivamente, bagagem dos estudantes, a qual resultará do primeiro bloco, em particular se as questões de índole histórico-cultural nele tiverem estado presentes: a apreensão do conceito de cidadania liberal, democrática ou republicana carece desses conhecimentos. Todavia, há alguns aspetos que parecem suscetíveis de convocar novas apreciações: referimo-nos à separação de *itens* como a cidadania liberal e a democrática; no fundo, e em medida acentuada, está a falar-se do mesmo, pois o liberalismo assentava em pressupostos estruturalmente democráticos. Há que estabelecer uma distinção entre liberalismo político e económico, por um lado, e entre democracia formal e substantiva (ou material, por outro). Porque não são apenas os direitos políticos que importam, há também a variante dos direitos

económicos, sociais e culturais que se compaginam com as funções do Estado e com as tarefas inerentes. Do mesmo modo, há que captar o sentido dos conceitos, nas origens e na contemporaneidade, na medida em que os Estados intervencionistas, por exemplo, podem ser, em simultâneo, liberais (liberalismo político) e, sem perderem essa caraterística, mostrarem-se antiliberais no domínio da Economia, particularmente no que toca ao espaço reservado para a intervenção direta ou indireta na atividade económica. A Alemanha ou a França têm, de resto, ampla experiência de conciliação entre uma e outra das práticas, nomeadamente durante as governações de F. Mitterrand ou W. Brandt, entre as décadas de 1970 e 1990, o mesmo sucedendo na generalidade dos países governados por partidos de tendência socialista ou trabalhista, inclusivamente nos tempos atuais. Mesmo na França do pós-guerra, com Ch. De Gaulle, era constatável a junção de liberalismo político com (forte) intervencionismo económico, estando o setor público da economia bastante reforçado. Existem, aliás, confusões frequentes sobre estes assuntos, nos *media* e no discurso político, que convém aclarar em sala de aula, o que pode concretizar-se mediante a leitura de pequenos excertos de leis fundamentais de alguns países. A vulgata política, verbalizada também ao nível mediático, é fonte de equívocos frequentes, que não são aceitáveis no ensino superior.

De igual modo, renova-se o convite aos ensinamentos históricos, nomeadamente a propósito do *item a cidadania republicana e laica* (nº 4), noção que carece de explicitação, porquanto tem um longo trajeto de construção, que passa, entre outros fatores, pela rutura com os modelos teocráticos, comuns na Idade Média, e com o absolutismo, e pela reconversão dessas convicções, assente na ideação de separação Estado-Igreja, consumada em diferentes momentos, consubstanciando a conceção da origem popular do poder em detrimento da origem divina Esta questão, que requer algum tempo de aclaramento, deve ser ainda perspetivada à luz das transformações filosóficas e políticas que tiveram lugar durante o século XIX, sem embargo das primeiras aflorações, no século XVI, como aconteceu em Portugal (Soares, 1954).

Nesta vertente dos conteúdos, poder-se-á discorrer sobre o tipo de ensino a ministrar, quer no bloco respeitante aos direitos quer no que se refere à cidadania. Equacionamos a questão com base em três possibilidades:

(i) Educação *sobre* direitos e cidadania;

(ii) Educação *em* direitos e cidadania;

(iii) Educação *para* os direitos e a cidadania.

Parecendo um preciosismo, veremos que não o é.

A primeira alínea remete para a lecionação com base descritiva, elucidando os discentes *sobre* a noção, o sentido e o alcance dos direitos e da cidadania; a segunda coloca o acento tónico na componente educar *em* direitos e *em* cidadania, ou seja, substitui o *item* anterior e acrescenta a forma de educar, preconizando a adoção de uma atitude pedagógica que decorra *em* contexto de direitos e de cidadania, reportando-se, por conseguinte, ao modo de ensino e aprendizagem, criando condições que potenciem o futuro desempenho profissional dos formandos dentro dessa racionalidade; a terceira hipótese, por seu turno, recentra o problema e propõe um estilo de transmissão de conhecimentos que prepara os estudantes *para* os direitos e a cidadania – exercício, defesa e resistência face ao que ponha em crise a fruição dos mesmos.

Verifica-se que as três modalidades são consonantes e devem ser articuladas, aparecendo a ministração da unidade curricular numa versão compósita. Claro que há que ensinar os direitos e a cidadania – os constructos, a génese deles, o que são, como estão enunciados, e a utilidade social de que se revestem: é a Educação *sobre*. Esta será a parte preliminar que conduzirá à fase seguinte, a da Educação *em* direitos e cidadania, procedendo à lecionação com respeito intransigente dos direitos e da cidadania de todos os aprendentes, observando as diferenças, sejam quais forem. Daqui emerge a terceira estirpe, que pretende educar *para* os direitos e a cidadania, isto é: formar para que os agora alunos possam captar as diversas faces dos direitos e da cidadania.

Reportando-nos ao terceiro bloco programático, a educação e a cidadania, a articulação entre uma e outra deve ser demonstrada não apenas no plano teórico, mas na prática. O programa vigente da disciplina traz à colação dois diplomas pertinentes para a matéria: a Lei de Bases do Sistema Educativo (Lei nº 46/86, de 14 de outubro, com as alterações posteriormente introduzidas), e o texto legal sobre o regime da formação cívica (o Decreto-Lei nº 6/2001, de 18 de janeiro, também com as alterações que, entretanto, o modificaram). Ambos os textos normativos têm correspondência com os problemas aqui colocados: a educação para a cidadania (nº 1) e a formação cívica (nº 2). Parece-nos, no entanto, que a referência à componente legislativa é o bastante, sem necessidade de nos determos sobre a economia dos diplomas. Desde logo, porque o tempo de contacto não permite deambulações legais e, não menos importante, porque as leis são mutáveis, por vezes com demasiada frequência. Consideramos que bastarão indicações sucintas, quando tal se afigurar conveniente, em lugar de um estudo pormenorizado.

Situando-nos agora no quarto bloco, deparamos com as *políticas e fundamentos da educação em direitos humanos*, fazendo sentido a inclusão deste assunto no encerramento do elenco programático, de acordo com a lógica do programa vigente. Na nossa versão, não autonomizaremos esta matéria, que se integrará quer na parte relativa aos direitos fundamentais quer na concernente à cidadania. Com efeito, o papel de educação será abordado nas Partes II e III da sugestão programática que apresentaremos adiante, estando presente em todo o espaço de ação/intervenção dos educadores sociais em contexto laboral. Além de interventores, e por força dessa qualidade profissional, os licenciados em Educação Social serão pilares de transformações institucionais, legais e práticas, agentes de mudança num setor de atividade que ainda não se tornou rígido e insensível a alterações. Cooperando com outros técnicos superiores nas instituições onde exercerem funções, hão de ser corresponsáveis por novas visões e diferentes políticas, admitindo-se que o discurso científico impregnará o modo de intervir.

Sabemos que é comum a fixação de políticas não se fundamentar na opinião dos técnicos, privilegiando-se as opções de gabinete, não raramente sem conhecimento do que se passa na sociedade concreta. Mas também é constatável que, desde há vários anos, se vem sentindo uma modificação dessa atitude político-institucional, o que pode abrir horizontes de esperança na auscultação dos profissionais quando se pretende *fabricar* ou alterar normações. Neste entendimento, se outros não houvesse, seria possível firmar este eixo. Acrescente-se que um curso conferente de grau deve possuir uma janela aberta para a comunidade, que potencie a transmissão da aprendizagem recebida, servindo de meio de partilha de conhecimentos que leve os poderes a renovar o espólio de políticas públicas.

Algumas das questões alocadas a estes números serão reequacionadas aquando da elaboração da nossa sugestão programática.

7. A inclusão dos direitos fundamentais em outros *curricula* (na Universidade Lusófona)

7.1.

Na Universidade Lusófona existem alguns *curricula* de cursos conferentes de grau que integram unidades curriculares com objeto e objetivos semelhantes aos de Educação, Direitos Humanos e Cidadania – o que, na nossa ótica, é de aplaudir. Percorremos algumas dessas formações, ao nível de 1º ciclo, em busca dos conteúdos fixados às disciplinas homólogas, quando definidas como obrigatórias.

Cumpre assinalar que existem unidades curriculares que versam diretamente os direitos humanos e a cidadania em vários cursos de 1º ciclo:

(i) Ciência Política e Relações Internacionais (Direitos Humanos e Segurança Internacional, no 1º ano, 2º semestre);

(ii) Serviço Social (Direitos Humanos e Cidadania, no 1º ano, 2º semestre);

(iii) Direito (Direitos Fundamentais, no 2º ano, 1º semestre); e,

(iv) Criminologia (Cidadania e Direitos Humanos, no 1º ano, 1º semestre).

Como seria de esperar, o enfoque dos programas foi fixado em razão do objeto principal de cada curso, denotando-se diferenças em todos eles.

No caso de Direitos Humanos e Segurança Internacional, da licenciatura de Ciência Política e Relações Internacionais, além da identificação do conceito de direitos humanos, com que se abre o programa, e do trajeto histórico que por eles foi desenhado, destacam-se os problemas relacionados com a comunidade internacional, o desenvolvimento e a segurança, a cooperação, com acento na liberdade, justiça e paz mundiais, a diversidade e o multiculturalismo, concluindo-se com a agenda e os desafios colocados no século XXI.

Quanto a Direitos Humanos e Cidadania, do 1º ciclo de Serviço Social, compreendem-se *itens* como a definição e a pluridimensionalidade dos direitos, contendo os respetivos fundamentos e justificação, a evolução histórica, a natureza, as caraterísticas e as funções que lhes cabem. Passa-se, de seguida, à repartição das várias gerações, concluindo-se com a cidadania cosmopolita e a universalidade dos direitos, centrando-os na teoria e prática do Serviço Social.

A unidade Direitos Fundamentais, ministrada no curso de Direito, divide-se em três partes, sendo a primeira dedicada à introdução, onde se incluem o sentido, a noção e as figuras próximas deste conceito; na parte II abrangem-se os direitos fundamentais na Constituição da República Portuguesa, regime e tutela; e, por fim, na parte III, os direitos fundamentais em especial, referindo-se algumas gamas atuais e antecipando-se as prováveis futuras gerações.

Relativamente à disciplina Cidadania e Direitos Humanos, da licenciatura em Criminologia, existe uma divisão de temas por três partes: a primeira versa a cidadania global, europeia e de país membro da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP); a segunda é preenchida com algumas das principais correntes que estiveram na base da construção concetual; e a terceira reporta-se à atribuição e titularidade dos direitos, propondo o estudo das gerações futuras.

As similitudes representam um traço em todos os conjuntos programáticos antes detalhados e, no essencial, não se afastam grandemente do programa da unidade ora em apreço, se se der o devido desconto às necessidades que, na economia das diversas formações, cada estudante terá. A diferenciação do programa do curso de Ciência Política e Relações Internacionais, convocando a segurança, é sintomático do que se referiu.

As sociedades politicamente organizadas em Estados enfrentam os mesmos desafios no terreno dos direitos e da cidadania; a globalização produziu, também aqui, consonâncias e, no plano internacional, a grande diferenciação reside entre os países que consagram e respeitam os direitos fundamentais e aqueles que, na letra da lei ou na prática, os desprezam e deles fazem tábua rasa. É neste mundo onde nem os direitos mais básicos se podem considerar definidos e salvaguardados, como o direito à vida, à alimentação e à saúde, que os técnicos de todos os quadrantes geopolíticos e de variadas formações terão de se movimentar. No nosso país, como expectável, as necessidades formativas nestas matérias englobam estudantes de cursos que, à partida, têm objetos científicos que se poderiam reputar distantes. No entanto, é um nexo forte que religa os profissionais aos direitos e à cidadania, mesmo – e talvez por isso – quando a generalidade dos direitos está acautelada e garantida, e as denúncias de abusos costumam ser investigadas e os culpados submetidos a julgamento e, muito habitualmente, acabam punidos.

Escrevemos, noutro contexto, que uma unidade disciplinar como a de que aqui tratamos deverá ser transversal a todas as formações de 1º ciclo; continuamos a não ver motivos para abandonar esta posição. Na listagem a que procedemos, nota-se que apenas os cursos mais diretamente ligados a esta temática a integram nos *curricula*; admitimos, contudo, que vários existam que apresentam este assunto diluído em outras unidades curriculares, como mera informação, mas, já assim, o esforço merece realce. Acrescente-se que não é incomum, na elaboração de dossiês a submeter ao sistema de acreditação, os professores encarregados do pedido terem de selecionar, contra a própria vontade, as disciplinas de formação geral que introduzem no

curriculum, num exercício complexo entre os tempos disponíveis e as necessidades. Tivemos várias experiências dessa índole e as decisões que adotámos nunca satisfizeram plenamente.

A omissão de uma unidade curricular desta natureza nos diferentes cursos pode (e deve) ser colmatada através do concurso de ações organizadas pelas unidades orgânicas ou pelas universidades e institutos politécnicos: porque nenhuma destas instituições estará a cumprir cabalmente a missão que lhe foi confiada se deixar de promover o despertar de interesse sobre os direitos, os deveres fundamentais e a cidadania. Atente-se no disposto no artigo 26º da Lei nº 46/86, de 14 de outubro (Lei de Bases do Sistema Educativo), que, sob a epígrafe *educação extra-escolar*, é suficientemente impositivo ao fixar a essa parcela do ensino, como vetor fundamental: «favorecer atitudes de solidariedade social e de participação na vida da comunidade» [nº 3, alínea c)], além das alusões mais ou menos implícitas que constam do artigo 11º, referente aos objetivos do ensino superior, onde a cultura é mencionada em mais do que um ponto. Ora, os eixos direitos e cidadania são também objetos culturais, o que reclama a difusão em sede de ensino superior, justamente em nome dos valores de cuja promoção lhe compete ser garante. Além do exposto, tais objetivos inscrevem-se no âmbito das tarefas fundamentais do Estado [*ex vi* artigos 9º, alíneas b) e c), e 73º, nº 1, da Constituição], pelo que as universidades e institutos politécnicos, quer públicos quer particulares, neste caso porque detentores de interesse público, estão onerados com a obrigação de promoção dos direitos e da cidadania. Há muito que defendemos o dever que às entidades de ensino superior incumbe no que concerne à cidadania, entendendo que devem tomar a iniciativa de disponibilizar aos discentes de todos os ciclos de formação, mormente ao nível de licenciaturas, e de todos os anos, ações gratuitas sobre o amplexo diretos, deveres e cidadania, destarte se completando a formação geral.

A unidade curricular de que nos ocupamos coloca-nos perante horizontes vastos de problemas sociopolíticos que, na atualidade, requerem estudo e investigação, revestindo-se ainda de interesse prático para o trabalho de um educador social. Os principais conceitos a trabalhar vão justamente nesse sentido, apelando à capacidade de análise dos problemas que se levantarão.

A educação e a cidadania postularam outras tarefas ao Estado, ao mesmo tempo que produziram a interiorização dos direitos dos cidadãos, representando a configuração mais abrangente que as sociedades hodiernas desenharam. Trata-se de uma díade geradora do desenvolvimento humano e social, elementos cruciais da democracia plena (e em sentido material), que não se satisfaz com a geração dos direitos de participação política, antes aposta numa visão

mais integral e sistémica, tendo dado origem a uma cartografia de direitos mais diversificada e plural. O mundo e o nosso país não se podem contentar com pouco, na segunda década do século XXI: já não estamos nos alvores do liberalismo democrático do século XIX, pelo que há que atualizar a informação e a formação ministradas pelas instituições de ensino superior, compaginando-as com os tempos correntes. Com efeito, o conceito de democracia, aparecendo múltiplas vezes com a designação de *democracia liberal*, por antítese às democracias ditas *musculadas*, em regra autoritárias, já não é sinónimo da perspetiva liberal decorrente das transformações político-económicas de setecentos e oitocentos, antes se projeta nos terrenos socioeconómico, cultural e ambiental – independentemente das metamorfoses e vicissitudes que aquele conceito tem conhecido. Esta necessidade de trabalhar sob uma perspetiva atualista leva-nos a preferir a utilização da noção de *democracia plural* (no sentido de representativa e pluripartidária, com matriz social, suportada num caleidoscópio de direitos, de deveres e uma lógica ampla de cidadania) em lugar da ideia de democracia liberal, que nos parece não caraterizar o que decorre das mensagens explícitas da Constituição Portuguesa e das declarações e dos pactos de direitos civis, políticos, sociais, económicos, culturais e ambientais.

Ora, neste cruzamento de questões, e porque estamos a pensar em educar para o futuro, preparando as crianças e adolescentes e jovens para serem (e saberem ser) titulares de direitos e atores sociais responsáveis e comprometidos com a cidadania, temos de trabalhar também a prevenção. Poderá questionar-se se a prevenção não será matéria de outra organização científica; a resposta é negativa: não, a prevenção está envolvida no espaço dos direitos+deveres+cidadania, como nos parece resultar do que deixaremos escrito nesta peça. Previne-se para que os aprendentes possuam aptidões que os motivem para o exercício pleno do estatuto que as leis e as práticas coetâneas lhes concedem, para que sejam corresponsáveis pela ambiência sociopolítica do país em que estão inseridos e para que nele se possam afirmar. Esta asserção legitima a prevenção no vasto campo que temos referido, mas pressupõe ainda a prevenção de riscos. Por outro lado, não nos esqueçamos que os educadores sociais não operam apenas com os segmentos etários mais jovens, mas com todos e que nos setores adulto e idoso há que prevenir riscos, incluindo o do não exercício dos direitos, o do menosprezo dos deveres ou a quebra da cidadania, que é, tantas vezes, geradora da exclusão.

Se educação e cidadania coabitam no mesmo espaço dos direitos fundamentais, é igualmente certo que o mesmo sucede com a prevenção – ainda que não surja no cardápio dos

direitos fundamentais consignados em sede constitucional, com ressalva de se estabelecer, no artigo 64º, respeitante à saúde, a *incumbência prioritária do Estado* de fomentar *políticas de prevenção e tratamento da toxicodependência* [artigo 64º, nº 3, alínea f) da Constituição da República]. As disposições constitucionais sobre infância, juventude e educação são omissas na previsão de políticas preventoras, verificando-se o mesmo no elenco das tarefas fundamentais do Extado (artigo 9º da lei fundamental). Afigura-se-nos que a prevenção deve ser entendida, em simultâneo, como direito das pessoas e tarefa do Estado, pois é íntima a relação que a articula com o acervo de direitos individuais, o que permite entender a disponibilização de políticas públicas de prevenção como um dever do Estado – e não só no plano estrito das dependências químicas.

Nesta conformidade, Educação, Direitos Humanos e Cidadania revela-se uma disciplina aglutinadora de várias óticas, girando todas em torno do estatuto que a cada pessoa, enquanto cidadão, compete na *res publica*; consequentemente, consiste num desafio a um ensino plural, muito especialmente em relação aos ângulos por que os assuntos devem ser tratados.

Face ao que registámos neste número, somos de parecer que a inclusão da maior parte das matérias inseridas no programa curricular da disciplina que é objeto deste relatório deve estar contemplada em unidade transversal a todas as formações de 1º ciclo ou, em alternativa, a ser abordada em iniciativas promovidas pelas direções de curso, das unidades orgânicas ou, se falharem as hipóteses antecedentes, pelas reitorias ou presidências. Assim, como consequência deste entendimento, que perfilhamos, e no desempenho das funções que exercemos na vice-reitoria (para a Comunidade Académica e Cidadania), temos procurado integrar eventuais lacunas em programas desenvolvidos preferencialmente em cooperação com as escolas, faculdades e institutos, sempre que para tanto encontramos interesse da parte das respetivas direções, socorrendo-nos dos dispositivos criados na nossa universidade, em especial o *Forum* Cidadania & Direitos Fundamentais e a Plataforma de Estudos Sociais sobre Envelhecimento e Longevidade (PESEL), bem como a parceria com o Instituto para os Comportamentos Aditivos e as Dependências (ICAD, ex-SICAD) sobre prevenção de situações de risco, anualmente renovada, desde 2018.

7.2.

Claro que não se pode perder de vista que a maioria dos alunos que chega à licenciatura não possui bases nem de Ciência Política nem de Direito; no plano curricular do curso, esta é a única disciplina que presta informação de natureza política, enquanto a unidade curricular Direito

e Intervenção Psicossocial, no 1º semestre do 1º ano, sendo vestibular, fornece pistas para o entendimento da organização da sociedade, gestão da ordem, fixação e proscrição de comportamentos, um pouco na senda da Introdução ao Direito, na versão mais comummente utilizada em cursos não jurídicos. Por isso, há que cuidar da elaboração do programa em termos que o tornem atrativo para uma população que, não estando familiarizada com as questões a tratar, pode carecer de um suplemento especial de motivação. Estamos a pensar, de modo particular, na matéria respeitante ao Estado: se se escolhesse uma via de conteúdos e de ensino semelhante à utilizada nas licenciaturas de Ciência Política ou Direito, correr-se-ia o risco de afetar o empenhamento dos estudantes na aprendizagem; daí que se opte por uma visão mais sintética, não deixando, contudo, de abordar, de forma sistemática e encadeada, os aspetos principais.

Ao longo de mais de três décadas em que lecionámos unidades curriculares de Direito, aos cursos de licenciatura em Economia e em Gestão, da Universidade Nova de Lisboa, e na licenciatura em Psicologia (área de Psicologia Criminal e do Comportamento Desviante) e, posteriormente, no mestrado em Psicologia Forense, nesta Casa, apercebemo-nos que o tratamento teria de ser diferente, de harmonia com as formações em causa, adaptando os conteúdos às necessidades específicas, que são muito diferentes: a lição aprendida com o regente com quem nos iniciámos nestas lides, a que já nos referimos, tem permanecido, pois para cada área existe um quadro diferenciado que deve ser observado e respeitado.

Na elaboração dos conteúdos propostos para Educação, Direitos Humanos e Cidadania mantivemos em atenção o que antes explicámos, procurando, assim, criar um conjunto de matérias que atendam às necessidades de um educador social, acomodando o discurso, as práticas e as referências a estudantes que não são futuros juristas nem politólogos. Parece-nos pouco adequado levar os que não estudam Direito a usar compêndios legais, ou forçá-los a um raciocínio jurídico ou à resolução de casos como se se destinassem à atividade forense. Há quem o faça, mas entendemos esse esforço de grande inutilidade.

Quanto à bibliografia, tivemos em consideração a existência de duas espécies: a bibliografia obrigatória e a recomendada. Na primeira, indicamos, quase sempre em regime de mais do que uma opção, obras e artigos que consideramos fazerem parte do mínimo exigível para o conhecimento das matérias; na segunda, optamos por elencar, em alternativa, obras de consulta que permitirão ao estudante aprofundar os assuntos, densificando o estudo.

Tivemos o cuidado de nestas listas, prioritariamente na primeira – bibliografia obrigatória – privilegiar artigos e livros em língua portuguesa ou em línguas mais acessíveis, na atualidade, designadamente a inglesa e a castelhana. Poucos são os alunos que estudaram espanhol no ensino secundário, mas é um idioma mais compreensível, mesmo pelos não falantes; o inglês porque é a língua mais reiteradamente ensinada no secundário, havendo maior facilidade de comunicação. Infelizmente, o francês tem sido desprezado, talvez até pelos franceses, o que o torna quase inacessível, o que é lamentável, pois existe bibliografia que seria útil conhecer-se.

Sabemos que os estudantes estão muito habituados a limitar a preparação das unidades curriculares aos *power points* com que os docentes emolduram as aulas – o que é manifestamente exíguo. A utilização do *power point* tem sido convertida em abuso, diminuindo a necessidade de pesquisa de informação: os alunos recorrem a essa modalidade pedagógica, por vezes prenhe de textos, e ficam-se habitualmente por aí. Mas não chega. Pela nossa parte, socorremo-nos desta ferramenta apenas quando queremos apresentar esquemas, pois é mais fácil do que desenhá-los no quadro, tornando mais simples a apreensão. Pensamos, no entanto, que nada substitui a procura de fontes bibliográficas como parte das tarefas do estudante (horas de trabalho). Presentemente, com os acessos digitais às bibliotecas, a busca de informação está simplificada, podendo ser realizada sem pendência dos horários ou possibilidades de deslocação. Várias revistas científicas estão disponíveis *on line*, através das bibliotecas universitárias, tornando acessível o que dantes era complexo e dispendioso. Acreditamos que um dos fatores que distingue um aluno aplicado de outro que negligencia a função de estudante reside na dedicação à busca de bibliografia, pelo que defendemos o seu incremento nas horas de trabalho.

IV - Objetivos de aprendizagem, competências, conteúdos programáticos

1. Objetivos de aprendizagem

1.1.

Indicaremos, neste capítulo IV, os objetivos de aprendizagem, as competências e os conteúdos programáticos que se nos oferecem relevantes para a unidade curricular, apresentando seguidamente os correspondentes enquadramento e fundamentação. Acerca destes dois últimos pontos, procederemos ao desenvolvimento dos mesmos, procurando percorrer os diversos capítulos de cada parte curricular com o necessário detalhe, tendo em vista fornecer o encadeamento das matérias a lecionar em razão do programa proposto.

1.2.

Esta unidade curricular erige como *objetivos de aprendizagem*:

1. aquisição de conhecimentos sobre o Estado, suas origens e legitimação, elementos ou condições de existência, objetivas e subjetivas, e formas por que se tem historicamente revelado.
2. refletir sobre o poder político, a articulação deste com o Direito, e sua evolução.
3. adquirir a noção de direitos fundamentais, suas raízes histórico-políticas, e captação da ligação entre a consagração dos direitos em cada momento temporal e as inerentes vicissitudes do Estado.
4. compreender a evolução dos direitos no contexto da História, em particular desde os finais do século XVIII, tendo presentes as principais formas (político-económicas) do Estado.
5. consciencializar os estudantes para a problemática atual dos direitos, ao nível da consagração legal e da aplicação, em Portugal e na sociedade internacional, bem como sobre os meios de defesa dos mesmos.
6. criar competências sobre a cidadania, em particular na contemporaneidade, e promover a reflexão sobre a correspondente aproximação com os direitos fundamentais, em especial numa sociedade globalizada.
7. concitar a atenção dos formandos para as necessidades interventivo-preventivas no campo dos riscos que se colocam às populações no que tange à promoção da cidadania e de uma cultura de reconhecimento e exercício dos direitos fundamentais.

8. motivar os discentes para a pesquisa orientada e utilização de referências bibliográficas respeitantes aos conteúdos da unidade curricular.

9. preparação para o debate construtivo sobre os temas abordados nas aulas.

Pensamos que estes objetivos encontram correspondência com os conteúdos da unidade curricular, adiante fixados, e com as necessidades pedagógicas colocadas pela lecionação.

2. Competências

Ao nível das *competências*, julgamos essencial que, no final da frequência, os estudantes detenham as que lhes permitam:

1. Entender o sentido, legitimação, funções e dimensão do Estado, tendo em consideração os diferentes formatos (históricos e contemporâneos).

2. Compreender o significado dos direitos, à escala nacional e internacional, e saber reconhecer a violação dos mesmos, seja por parte do poder público seja por entidades privadas, assim como conhecer a existência de meios de defesa disponibilizados aos cidadãos.

3. Conhecer os momentos principais de reconhecimento dos direitos e a racionalidade subjacente.

4. Identificar as diversas gerações de direitos e integrá-las, associando-as aos tipos de Estado e às finalidades prosseguidas em cada estação do processo histórico.

5. Captar e descodificar o sinalagma direitos+deveres no quadro da cidadania.

6. Refletir sobre o conceito de cidadania, articulando-o com o problema dos direitos e deveres fundamentais nas sociedades coetâneas.

7. Captar a integração no quadro das situações de risco das quebras de exercício dos direitos e de cumprimento dos deveres, bem como da cidadania.

8. Compreender a lógica da intervenção preventiva no âmbito dos direitos, dos deveres e da cidadania, detendo condições para planificar e participar em programas de prevenção de situações e comportamentos de risco junto de segmentos populacionais mais fragilizados ou vulneráveis (crianças, adolescentes, jovens, desempregados de longa duração, pessoas excluídas e cidadãos da terceira idade).

3. Programa

Enunciaremos agora as *linhas programáticas* propostas para esta unidade curricular, tomando como fonte imediata o programa estabelecido no dossiê para acreditação, ao qual introduzimos modificações cujo racional procurámos explicar no capítulo antecedente.

PROGRAMA

Parte I – Estado: noção, elementos e formas

1. Estado: conceito. Origens e legitimação. Das comunidades ao desenvolvimento de estruturas de poder. O Estado enquanto comunidade sociopolítica e jurídica. As funções do Estado.

2. Elementos do Estado: noção, elenco e caraterização. O poder e o seu aparelho: razão e natureza. A dimanação de normas como forma de afirmar a disciplina e de padronizar a comunidade: a lei; a coercibilidade.

3. As formas do Estado: noção. Trajetória histórica e razões determinantes. Evolução do Estado: causas precipitantes; condicionantes político-ideológicas, sociais, económicas e culturais. O Estado de Direito e o Estado de Direito democrático: princípios basilares. A limitação do poder; a Constituição enquanto lei fundamental.

4. Debate com os estudantes.

Parte II – A emergência e o desenvolvimento dos direitos fundamentais e humanos na evolução das formas de Estado

1. Noção de direitos fundamentais e humanos. As designações afins: significado. Antecedentes históricos.

2. A inserção dos direitos fundamentais na trajetória evolutiva do Estado.

3. Emergência e relevância dos direitos nas sucessivas modificações da traça do Estado. O Estado liberal dos séculos XVIII e XIX. A separação de poderes: génese e efeitos. Reflexos na política de direitos humanos. O caso português: órgãos de soberania e separação de poderes na Constituição da República (1976).

4. As formas de Estado democrático: do Estado liberal ao Estado intervencionista; o papel dos direitos fundamentais (novas gerações), da regulação económica e da dimensão social. Razões e tempos deste desenvolvimento. Estado liberal e Estado social: coexistência ou antítese?

Estado politicamente liberal e socialmente intervencionista? Estado-providência: o que mudou; causas e consequências na estrutura social. A crise do Estado-providência ou a emergência do Estado neoliberal?

5. Direitos humanos: consagração em sede convencional. Enquadramento e razões. As sucessivas gerações de direitos fundamentais e humanos. Classificações. A nossa opção. Os deveres. Os direitos fundamentais na Constituição da República Portuguesa (1976).

6. Debate com os estudantes.

Parte III – Cidadania no quadro dos direitos fundamentais e humanos. A tríade Educação-Cidadania-Direitos. Prevenção

1. Cidadania: conceito e sentido. De súbdito a cidadão. O cidadão enquanto sujeito de direitos. A cidadania plena e a deficitária; razão de ser desta classificação. Inclusão *versus* exclusão: noções. Cidadania nacional, europeia, dos países de língua portuguesa (CPLP) e global. Os direitos dos estrangeiros em Portugal.

2. A educação para a cidadania e os direitos fundamentais. Da iliteracia à literacia cidadã. Trajetórias de vida e cidadania: as múltiplas dimensões da vida das pessoas.

3. Prevenção: da Educação e da Medicina à Psicologia. Prevenção integral: razões desta opção. O triângulo primordial da cidadania e da prevenção integral: Escola-Família-Comunidade; o peso de cada vetor e a cooperação (desejável) entre todos. O risco de compressão da cidadania e dos direitos, e as políticas preventivas. Promoção da cidadania plena e dos direitos fundamentais. A tríade Educação-Cidadania-Direitos. Construção e implementação de programas de prevenção.

4. Debate com os estudantes.

V - Enquadramento e fundamentação

Parte I – Estado: noção, elementos e formas

1. Nota preliminar

Trataremos, neste capítulo, do enquadramento e fundamentação dos conteúdos programáticos que elencámos em IV, fazendo-o relativamente a cada uma das três partes constituintes e incidindo sobre cada um dos capítulos.

Ao longo das páginas subsequentes, adotaremos uma apresentação dos conteúdos que permita aos discentes alcançar o essencial da informação necessária para a aquisição de conhecimentos. Pretende-se que este capítulo sirva de roteiro para a lecionação, percorrendo a cartografia programática, mas sempre numa perspetiva de agregar factos histórico-políticos, ligando os fenómenos e acontecimentos com os principais modelos de pensamento de cada fase. Esta a razão determinante de nos debruçarmos com algum detalhe sobre as movimentações mais marcantes da trajetória dos Estados e dos povos; falar de direitos fundamentais no século das Luzes e esquecer a influência dos horizontes de conhecimento abertos pelas teorias de Beccaria ou Montesquieu seria escasso e deixaria a descoberto vários aspetos culturais e políticos que foram estruturantes da luta pela conceção demoliberal; omitir o significado das revoluções mexicana ou russa para a consagração dos direitos sociais e económicos representaria passar ao lado da História; e não explicar o sentido das duas guerras mundiais do século XX para a alteração da fisionomia socioeconómica da Humanidade tornaria incompreensível a matéria dos direitos durante os períodos imediatamente posteriores. Procurar-se-á, com este encadeamento, que os estudantes concebam a processologia dos direitos não como *dádivas* dos todo-poderosos de cada comunidade, mas como fruto de alterações que, desde o pensamento e das ideias até á Economia, forjaram sucessivamente novas configurações do Estado e, por esta via, do regime de direitos e deveres, e do próprio conceito de cidadania. Claro que as fragilidades já tradicionais de conhecimentos históricos poderão comprometer este objetivo, o que implicará um esforço acrescido no que toca à explicação das causas de cada nova constelação jurídico-política.

2. Estado: noção, elementos e estrutura

2.1.

Nesta Parte I, subordinada ao eixo do programa diretamente referente ao Estado, a pretensão consiste, em primeiro lugar, em apresentar aos estudantes o conceito, situando-o no contexto em que surgiu e como consequência das necessidades de estruturação social que tinham já pré-anunciado o aparecimento de dispositivos de poder a quem se atribuiu a função de gerir a preservação das sociedades.

Cunha (2009, p. 9) refere que o Estado é, em simultâneo, *bem-amado ou mal-amado*, atacado e defendido consoante os tempos e os ventos que correm, ao qual se recorre em épocas de dificuldades, tudo se lhe exigindo, e do qual se foge em períodos de abastança, em especial ao setor tributário. Desde o *mais Estado,* em nome da proteção social de pessoas, famílias e empresas, nos momentos críticos, quando se procuram apoios financeiros e subsídios, às fases do *menos Estado*, em que é anatematizado, sob acusações de excessiva carga fiscal ou regulamentação demasiada, dir-se-á que a convivência política com o Estado, sendo utilitária, gera amores e ódios, não deixando ninguém indiferente. Mesmo os mais liberais, quando a situação é complexa, apelam ao Estado que os compense por danos, que os indemnize por riscos não seguros, que os subsidie por perdas – e, não raramente, por negligências diversas; porém, logo que dissipadas as nuvens que se abateram sobre os negócios, recomeça a catilinária contra o Estado, reputado excessivo, abusivo, intrusivo. Ambivalência de amplos segmentos da população, eis como se pode sintetizar a mescla de sentimentos suscitada pelo Estado, parecendo que para muitos o importante é existir um Estado-assistente social em lugar de um Estado social.

Como escreve aquele autor, «[…] instrumentalmente muito útil […]. o Estado não é divindade a adorar, mas instrumento institucional e social (e jurídico) a prezar, e objecto a estudar» (Cunha, 2009, p. 11-12). Provavelmente, é no utilitarismo que a maioria dos cidadãos se revê quando aborda a questão do Estado: a fonte a que recorrer quando necessário.

Uma vez que procuraremos situar a exposição no período imediatamente antecedente ao início da Idade Contemporânea, sem prejuízo de outras incursões, quando necessário, arrancaremos de uma noção fornecida por Montesquieu (1748/2020), segundo a qual «uma sociedade não poderia subsistir sem um governo», aqui se suscitando a ideia de G. Gravina (1664-1718) do Estado político (Livro I, capítulo III, 133) (Gravina, 1973). Considera-se na designação *governo* o poder, a

auctoritas, ou seja: o exercício da coação enquanto meio de impor a disciplinação social, de harmonia com os princípios, e interesses, dominantes em cada período.

O Estado é uma comunidade política, surgindo como pessoa coletiva de Direito público, de população e território, sendo o produtor normativo e aplicador dessas normas, através de órgãos próprios, cabendo-lhe o exercício monopolista da coercibilidade, visando manter a disciplina social. Esta noção, depois de desconstruída e explicada, em relação aos elementos que a compõem, permitirá que os estudantes tenham acesso a um conceito simples e claro. O Estado é, em simultâneo, comunidade e poder político, logo organizativo da vida da sociedade, sendo que comunidade e poder são indissociáveis (cf. Miranda, 1985/2014).

Assentando no conceito de Estado, a sua legitimação é igualmente convocada, sendo fornecidos elementos que permitam entender o modo como se afirmou e as razões que foram decisivas para essa efetivação. Visa-se, no essencial, que os alunos possam adquirir conhecimentos sobre as raízes e sobre algumas das teorias que justificam a existência e manutenção do Estado, bem como sobre o papel que determinadas vicissitudes do processo histórico desempenharam na criação do mesmo, por exemplo a sedentarização ou a divisão do trabalho.

Como se impôs esse poder de controlo sobre as comunidades? Como foi acatada a lógica de uma entidade acima da sociedade, dentre cujas funções se destaca a gestão da ordem (e da segurança) e das desordens, mediante o recurso disciplinar ao Direito e à justiça? Será o Estado «[…]um produto da sociedade, quando esta chega a um determinado grau de desenvolvimento» (Engels, 1884/s.d., 225)? Ou tratar-se-á de uma necessidade organizativa e defensiva dos coletivos humanos? Entre uma e outras das hipóteses, as diferenças serão tão acentuadas quanto comummente se pensa? A construção de respostas a estas questões constitui o primeiro desafio que se lançará aos estudantes.

Zippelius deteta no Estado uma […] comunidade que, como instância suprema, dispõe do instrumento de direcção normativa» (Zippelius, 1997, 64). Ora, este *instrumento de direção normativa* suporta-se na unicidade do exercício da força, que o garante, bem como à observância das leis pela comunidade.

Será esta a oportunidade de introduzir o conceito de lei, alicerçado na Constituição, que corresponde ao expoente de aplicação da disciplina, cuja abordagem no programa está prevista em número ulterior. Com efeito, é na lei que o poder expressa a vontade política e a dota de imperatividade, sendo imprescindível na consecução de eficácia das decisões; contudo, a lei (ou,

em sentido mais abrangente, as leis, nesta expressão se abarcando o universo das normações) está submetida à lei constitucional, que limita a iniciativa legislativa, desde logo através da consagração dos direitos fundamentais, que daquela são fronteira.

A questão da legitimação é também trazida à colação, na medida em que se deve ministrar informação sobre os motivos que justificam, desde há séculos, a existência – e a complexificação – do Estado. Embora seja aconselhável evitar grandes excursos sobre o tema, dada a formação em causa e por força do tempo de contacto assinalado à unidade curricular, pensamos que há um núcleo mínimo a observar, implicando uma digressão sucinta sobre as principais conceções legitimadoras, com especial atenção aos períodos iluminista e pós-revolução industrial, o que permitirá focar a densificação que se foi fazendo sobre esta matéria e as razões que a suscitaram. Por outras palavras: não basta explicar que o Estado recebeu o beneplácito legitimador destas ou daquelas teorias: há que contextualizar, há que mencionar as correlações de forças que, em cada momento, se desenharam e como buscaram fundamento para o seu próprio desenvolvimento. Nestes termos, incidir-se-á, numa primeira e muito breve fase, nas teorias anteriores ao século XVIII, avançando-se, depois, para a justificação baseada em princípios que assumiram natureza (pré-)democrática, antecedentes do liberalismo de inspiração iluminista, o correspondente prolongamento pelo interior do século XIX, que acompanhou mudanças políticas e económicas, as causas sociais que estiveram presentes, com referência à *questão social*, e a evolução registada no pretérito século. Porque, no fundamental, e com as raríssimas exceções, como as suportadas no anarquismo, as sucessivas gerações de teorias não puseram em causa o Estado, antes preconizaram a sua transformação; inclusivamente, não parece que da teoria marxista se possa concluir pela abolição, salvo no futuro longínquo e infixo, pois os principais teorizadores que defenderam a extinção remetiam esse acontecimento para a fase mais avançada, a do comunismo, sem data prevista, pois até lá o Estado não só se manteria como se reforçaria – o que, efetivamente, sucedeu nos países de regime leninista ou maoísta (Marx, 1875/2012; Lénine, 1917/1975). As considerações de Proudhon e de Saint-Simon foram, de certo modo, indutoras da ideia de fazer desaparecer o Estado, por inutilidade superveniente, embora com objetivos e meios bastante diferentes dos que foram postulados por Marx e Lénine.

Ora, a ancestralidade do Estado demonstra a perenidade que o marca: tem-se discutido, desde há muito, se deve existir *mais* ou *menos Estado*, as funções que lhe devem estar cometidas ou as formas que deve revestir, mas, fora raras exceções, a subsistência não é posta em causa;

curiosamente, o progresso dos modelos sociais, de modo mais premente a partir do pós-II guerra mundial, veio tornar o Estado ainda mais imprescindível, de molde a poder acudir às inúmeras solicitações que lhe são endereçadas. Além da dicotomia *mais* ou *menos*, o eixo que deve ser perspetivado radica no *melhor* Estado – aquele que se revela mais eficaz no desempenho da missão que lhe está conferida pela sociedade.

Cumulativamente, serão indicadas as funções que ao Estado competem, para lá do estabelecimento da ordem e da disciplina social. Além de fornecer a noção geral, baseada no ensino de Miranda (2020), e tendo em conta a intensificação que se tem manifestado na época atual, percorrer-se-ão os sentidos que o termo comporta: o do fim e o da atividade (político-administrativa). Claro que se optará, por razões pedagógicas, por trazer a questão para a contemporaneidade.

Das diversas classificações possíveis, escolhemos a que o mencionado autor explana (*op. cit.*, p. 150-154), na esteira, de resto, da maioria da doutrina, e que se distribui pelas seguintes três funções:

(i) política (legislativa e governativa);

(ii) administrativa; e

(iii) jurisdicional.

Sinteticamente, dar-se-á conta do que se compreende em cada uma e quais os órgãos a que cabe a respetiva realização. Nas aulas práticas, todos estes temas serão objeto de exemplificação.

Estas as questões cuja abordagem será efetivada a coberto no número 1 do programa.

2.2.

Relativamente ao número 2, referem-se os elementos integrantes (povo, população e poder), dando-se nota da caraterização de cada um deles e da relevância que assumem, com foco particular no poder e respetivo aparelho.

Com efeito, o poder constitui a pedra angular na definição do Estado, na medida em que procede ao estabelecimento da sua contextura e garante o monopólio da força, através de órgãos específicos, em ordem à manutenção da paz e da segurança, quer interna quer externa (Zippelius,

1997; Miranda, 1985/2014). À função de organização da comunidade, que lhe incumbe, acresce a regulação, em sentido amplo, com recurso à coercibilidade, quando tal se mostrar necessário, contrastando, porém, neste domínio, os modelos autocráticos e os democráticos no concernente aos meios e severidade por aquela assumidos: porque a amplitude e o modo do exercício coativo são diferentes numa ou noutra das modalidades, e porque a aceitação pela população é igualmente diferenciada. Ao poder competem ainda funções de *informação* e de *controle*, que se inscrevem no âmbito organizativo e disciplinar da sociedade (Chandelier, 2021).

Neste sentido, quando se alude à coercibilidade deve também sublinhar-se a aceitação da mesma, bem como a anuência do seu exercício em registo de monopólio. Se se entende facilmente que as pessoas acatem que o poder use da coação para salvaguarda da segurança e para que as normas sejam observadas, o que assenta na visão monopolista, o problema da aceitação pode suscitar reservas quando se está perante um modelo autoritário e despótico de poder. Os autores referem a *obediência voluntária* como condição para a permanência do domínio. Há que avaliar se este ocorre num sistema plural ou repressivo. No primeiro, há uma concordância que decorre da gramática da democracia, em que se partilham direitos e deveres de cidadania, perseguindo o objetivo da homeostasia social, buscando como que uma coluna de harmonia que fortaleça a comunidade; esta adesão, sendo consentida, estriba-se na necessidade de existência de instituições que assegurem a ordem social em toda a sua plenitude, o que pressupõe a efetivação das funções do Estado. No segundo caso, o que é fundado num modelo autoritário, acata-se a utilização da força por uma das seguintes situações:

(i) ou por medo das consequências – uma ditadura vive principalmente do medo que consegue instilar nos cidadãos;

(ii) ou por indiferença face ao que acontece no país – indiferença que pode significar sentimento de impotência para alterar o *status*, o que acaba por gerar *apatia política*;

(iii) ou por conveniência, da qual advém a conivência: a classe que beneficia economicamente ou corporativamente revê-se, em regra, em sistemas não democráticos ou, no mínimo, não se choca por conviver com a ditadura e os tiranos que a fomentam, desde que possa usufruir de algumas regalias;

(iv) ou por incapacidade de mudar o sistema, apesar das tentativas entretanto goradas – o que não impede que os que se situam neste grupo atuem clandestinamente contra o regime, acreditando que o podem derrubar.

Se o primeiro grupo tende a normalizar (=banalizar) o medo, ao longo do decurso da administração opressiva, podendo, com o tempo, converter-se à resistência, o último segmento procurará criar condições que possibilitem almejar a alter(c)ação, violenta ou não, das condições, podendo exercer poder de atração sobre o primeiro grupo e ganhá-lo para a causa. As revoluções movidas contra formas austeras e repressivas de poder conhecem usualmente esse trajeto. A força não perdura para sempre quando é exercida em tirania, como já Rosseau (1762/2012) destacou em *O contrato social*, afirmando que se cede à força não por vontade, mas por necessidade, ou prudência. No grupo (iii), onde anotámos as vantagens que certos grupos sociais retiram da ditadura (os setores da *conveniência*, convertida em *conivência*), é frequente que, mudado o *status*, a maioria se apresse a correr para o novo poder, procurando convencer que sempre esteve do lado da oposição – mas não é invulgar que se trate de adesão de curta duração, enfileirando rapidamente nas forças da contrarrevolução, muitas vezes sob a aparência de jogarem no tabuleiro democrático.

Alguns autores clássicos, como Max Weber (1920/2022), defenderam que o fascínio que um déspota pode produzir numa comunidade, bem com a crença na missão salvífica que desempenha, podem levar à aceitação acrítica da força (Zippelius, 1997), mas, neste caso, terá de existir a partilha da convicção de ser necessário um "salvador" que consubstancie e dê forma a uma qualquer "missão". Como se sabe, os ditadores organizam autênticas centrais de propaganda que os apresentam como heróis, autossacrificados em nome da nação, do povo ou de um objetivo, quantas vezes "enviados por determinação divina", cujo poder os transcende, bem como à sociedade. Os séculos XX e XXI possuem uma ampla galeria de déspotas que, em vários tempos do processo político, têm procurado incutir a crença de serem arautos de uma mensagem salvadora, desde a supremacia da raça à defesa de determinadas classes sociais, o que sempre fundamentou os populismos e, não raramente, arrastaram (e arrastam) multidões (Brissos-Lino, 2023), como a História continua a demonstrar. G. Le Bon publicou, em 1895, a obra *A Psicologia das multidões*, na qual aborda temas de muita relevância neste contexto, destacando o que designou como a *influência magnética* que pode modificar os comportamentos individuais.

Acerca desta matéria, o ensino deve acentuar:

(a) a necessidade de existência de um poder político;

(b) a destrinça entre a raiz democrática ou autoritária do mesmo;

(c) os motivos por que esse poder deve centralizar e exercer, em exclusivo, o uso da força, correspondendo à razão de se acatar o monopólio da coerção; e, enfim,

(d) um aspeto consignado na nossa lei fundamental e já objeto de reflexão por alguns clássicos: o direito de resistência a qualquer ordem injusta, fruto de derivações autoritárias do poder (v. artigo 21º da Constituição da República Portuguesa).

Sobre este último *item*, veja-se a posição de S. Tomás de Aquino (1225-1274), na *Suma Teológica*, quando aceita a resistência à lei injusta, que considera não constituir sedição, pois sedicioso é o tirano e não quem contra ele se ergue (*op. cit.*, 1. 2. 9. 96. a/9, C ; 2ª, 2ª, *q,* 43 *ad* 3*um*); prefigura-se aqui, embora timidamente, a raiz de um direito fundamental, na atualidade consignado em algumas constituições.

2.3.

Os números 1 e 2 deste bloco de conteúdos deverão habilitar os alunos com uma noção de poder sustentada na teoria política, percorrendo as várias rubricas por que se divide, destarte facilitando a compreensão e o manuseamento de outros conceitos que se lhes colocarão ao longo da aprendizagem, desde logo a problemática dos direitos humanos. Nesta linha, é convocado o estudo do aparelho do poder, não no sentido de se enunciar exaustivamente as partes componentes, antes como descrição das manifestações que o tornam visível à população. Como acentua Miranda (2016), «o Estado é a resultante da existência de uma sociedade complexa e, por sua vez, um dos fatores de criação de uma sociedade cada vez mais complexa» (Miranda, 2016, p.49), sendo conveniente especificar em que reside esta complexidade, frequentemente enquadrada no fenómeno da burocratização – e também das consequências deste fenómeno, designadamente a corrupção.

Os cidadãos, enquanto administrados, comparecem de modo regular ante as instituições oficiais, pelas quais são notificados, ou que demandam em busca da realização dos direitos que lhes cabem, numa teia quase labiríntica onde nem sempre o discurso e as práticas são seus conhecidos. Todavia, seja qual for a qualidade em que são intimados, permanece o núcleo central dos direitos de que são titulares e que não podem ser postos em causa pelas entidades estatais. Acontece, porém, que não é inusitado que algumas intimações sejam apresentadas como intimidações, o que se traduz em clara violação dos direitos individuais: por exemplo, quando se termina a notificação com a alusão a sanções criminais, contraordenacionais ou a penhoras, sendo

estes avisos endereçados a uma população que tem baixa literacia jurídica. A comunicação regular com o Estado e com o poder que lhe assiste nem sempre se oferece clara nem linear, como se aquela instância se resumisse ao parlamento ou ao governo, pelo que é importante desconstruir esta ideia, conduzindo os discentes à perceção do Estado nas variadas formas por que se apresenta, incluindo os dispositivos tributários e policiais, e dessacralizando-os. Sem querer introduzir os estudantes na estruturação político-administrativa, há que informá-los sobre as diversas redes que se desenham e os múltiplos micropoderes engendrados, dando ainda a conhecer os motivos que estão na génese dos mesmos e o peso que assumem na sociedade. Por outro lado, nem sempre as pessoas têm conhecimento dos direitos que lhes cabem, *mesmo quando demandados pela administração*, pelo que se torna relevante fornecer um mínimo de formação sobre o assunto. Salientamos este problema na medida em que, vulgarmente, a administração central e a local nem sempre dão resposta às questões levantadas pelos administrados: não é raro que autarquias e empresas municipais, dispondo embora de provedor do utente, não respondam às interpelações que lhes são formuladas.

Decorrente do poder político, ainda que muito habitualmente com génese que radica também no económico, a dimanação de normas corresponde não só a uma prerrogativa do Estado, assumida pelos órgãos constitucionalmente competentes (função legiferante, que vimos designando como *fabricação legislativa*), mas ainda como forma de afirmar a disciplina: a lei é um instrumento de gestão da ordem e das desordens sociais, manuseada pelo poder, seja com sustentação democrática ou despojada dela. Mesmo quando não existe legitimidade democrática, isto é: as leis são produzidas em regime despótico, há, pelo menos, a efetividade, assente na coercibilidade, que viabiliza as fases de execução e aplicativa das iniciativas legislativas; e, como decorre da observação dos Estados não democráticos, o poder, em modo autoritário, acorre a autolegitimar-se, seja suspendendo ou revogando a legislação vigente, seja decretando uma Constituição que lhe confere aparente legitimidade. Com efeito, todo o Estado tem a preocupação de se revestir de legitimidade: ocorrido um golpe de estado, os golpistas tendem a instalar-se *legitimamente* no poder, proclamando leis constitucionais que os revestem de legalidade. Esta é a duplicidade legitimadora do Estado pela lei, sendo esta produzida por ele mesmo, e da lei pelo Estado.

Nestes termos, sendo a lei, em geral, um instrumento disciplinar e de regulação da vida da comunidade, é também um signo do tipo de poder que a gera e a coloca no trânsito jurídico-político.

Todas as leis são marcas do poder e dos poderes (e interesses) que lhe são implícitos, que lhe subjazem; como refere P. Landreville (1991), a lei é, em simultâneo, um ato ético e político, que se constrói segundo as regras que concebem qualquer outro produto; e é ainda uma valoração sobre comportamentos (Hart, 1961/2007; Houchon, 1990), deste modo se procurando atingir a matriz disciplinadora. Esta asserção de Landreville, ainda que especificamente virada para a esfera da lei criminal, pode ser estendida a todas as demais áreas de formulação normativa, uma vez que as regras e princípios são genericamente comuns.

Ora, nesta linha, pode afirmar-se que as leis são jurídicas pela fonte (sede de concretização), no revestimento que apresentam (formalização) e na eficácia que possuem, via coação (ameaça de uso da força), prevalecendo a materialidade, a substância, cuja configuração é determinada pelos interesses subjacentes e, por vezes, desencadeada por grupos de pressão. Convirá que os estudantes se apercebam que não existem leis neutras, todas apostando na promoção de interesses, sejam públicos, sociais ou particulares, e que a lei resulta de um xadrez que é jogado no tabuleiro sociopolítico. A tessitura de qualquer Estado engloba (também) este jogo de conveniências, que é impulso da criação normativa, definindo-se correlações de forças variadas, cuja resultante é a racionalidade das leis, ou seja, os interesses que visa acautelar, por mais respeitáveis e gerais que sejam. Este xadrez que se joga nas bancadas parlamentares ou governamentais contém usualmente um outro jogo, o das vantagens socioeconómicas a precaver, tanto mais que muitas normações são forjadas em nome da utilidade económica ou corporativa. A produção de leis não está imune a registos de tensionalidades políticas, uma vez que todas as normações estão envolvidas na defesa de determinados interesses (Landreville, 1990; Poiares, 1998, 2004b, 2023).

Considerando que os alunos chegam a esta unidade curricular depois da frequência da de Direito, a tarefa docente está, em princípio, facilitada, porquanto dominam já conceitos como as formas de revelação (fontes) e o processo legislativo (mesmo que em traços muito genéricos, suficientes, porém, para a formação em curso).

Os outros dois elementos, população, ou povo, e território, serão enunciados a partir das respetivas noções e enquadrados na triangulação que formam com o poder. Referir-se-á, no essencial, a visão sociológica da população, repartida pelos subelementos ascendência, cultura, destino comum e afinidade étnica.

O poder é realizado sobre pessoas (povo), que se encontram sediadas num determinado território: caso contrário, tratar-se-ia de um poder no vazio, inútil por ausência de destinatários, uma espécie de *Henrique IV*, de Luigi Pirandello (1921). Esta relação funciona, em democracia, em sentido duplo: o povo está submetido ao poder e, ao mesmo tempo, condiciona-o na prática. Ambos coexistem e são interdependentes, pois o poder só se concretiza em presença dos cidadãos.

O povo, enquanto realidade psicossociológica, deve ser observado em razão de diversas dimensões, sobressaindo a vertente psicológica, que consiste na vinculação entre os indivíduos e no sentimento de pertença a uma mesma comunidade. Integrar o povo de (em) um Estado pressupõe a ideia de vínculo, implicando a noção de *pertencer* àquela comunidade.

Os autores designam frequentemente esta ligação como *sentimento de afinidade nacional* (Zippelius, 1997), que se baseia, evidentemente, na pertença conjunta a uma mesma realidade social, tendo como eixos principais (i) a ascendência; (ii) a cultura; (iii) o destino comum; e, (iv) a afinidade étnica. Um povo compreende inúmeros mosaicos de solidariedade, mais ou menos intensos, o que depende de um número vasto de variáveis, pelo que, no interior da população nacional de um Estado, várias são as micro comunidades e as subculturas que se manifestam, cada uma delas se expressando em formatos diferentes de proximidade e integração.

A ascendência significa a ligação entre pessoas, relacionada com o campo biológico, tendo conduzido a exageros de apreciação e decisão, de que o nazismo, com a ideia da "raça pura", foi o expoente mais visível, abrindo espaço ao racismo e à xenofobia. A própria Biologia revela que não existem "raças puras", e cada vez menos no mundo globalizado em que se vive. A Humanidade é feita de composições biológicas variadas, produto também da evolução da espécie e das múltiplas geografias que se vão cruzando. Independentemente da raiz étnica subjacente, são criados entre as pessoas de uma comunidade sociopolítica laços de vinculação que resultam do parentesco, remontando todos a ascendências comuns.

A cultura remete para elos que unem os cidadãos de uma sociedade política com base na língua, na religião, na moral e nos estilos vivenciais. O problema da língua pode revelar-se, aliás, de acentuada importância: os cidadãos de Espanha que não se reveem como espanhóis e que pretendem ascender à independência possuem línguas próprias e usam-nas de cada vez que querem afirmar as ambições independentistas: na Catalunha, assistiu-se a factos dessa natureza aquando dos movimentos pela separação; na antiga Jugoslávia, a língua serviu de fator pró-emancipação de novos países. A comunidade linguística serve muitas vezes de sinal do desejo de independência

face *àquele* Estado, como se tem registado em variadas situações. Outrossim, a religião pode consistir em forte traço de união de pessoas que partilham a mesma crença e que têm as mesmas tradições e práticas, reforçando a ligação dos cidadãos a um Estado. Ora, a questão religiosa, que tem assumido, desde sempre, foros por vezes dramáticos, com fenómenos crescentes de intolerância, acabou por se patentear na ocupação de Timor-Leste, em que a resistência aos ocupantes indonésios encontrou na religião um impulso de relevo. De modo idêntico, embora com menor saliência, a moral, os estilos vivenciais, o *habitus* e as tradições, estas enquanto herdo cultural, não sendo raro o peso da religião nestas subdimensões, integram o sentimento de pertença a uma comunidade cultural, suscitando processos identitários variados (Goffman, 1963; Cohen, 1961, 1968; Duverger, 1973; Alves, 2021). De facto, se a moral está com frequência associada a confissões religiosas, igualmente os hábitos, os estilos de vida e as tradições podem ser fruto da mesma nascente.

Relativamente ao destino comum, cumpre salientar que deve ser visto como a partilha de um mesmo desígnio entre povos distintos, capaz de unir os membros de uma comunidade para lá de todas as diferenciações linguísticas, culturais ou de crenças religiosas. Vários são os casos históricos em que o destino comum promoveu o empenho de povos diferentes em fazerem parte da mesma nação. Outras vezes, quando o destino em comum é forjado artificialmente, mais tarde ou mais cedo acaba por soçobrar e levar à dissolução: a antiga Jugoslávia e a Checoslováquia são exemplos de uniões forçadas que redundaram em desagregação; o mesmo se passou com a União Soviética: depois do expansionismo que conduziu à integração de vários países sob a bandeira soviética, veio a fase de abertura pré-democrática, com a *Glasnost* e a *Perestroica*, com M. Gorbachev (1986), que levou à decomposição da antiga URSS; a reunificação alemã, em sentido contrário, demonstra como uma separação artificial pode desaguar no regresso à realidade antecedente. Mais atrás, a união ibérica, que cessou em 1640, representou a impossibilidade de se manter uma situação que, pese embora a legitimidade jurídica de Filipe II de Espanha, foi rejeitada pelos portugueses: e poder-se-ia referir que, neste caso, existia um destino comum, o mar e a expansão, mas não havia a perceção social do mesmo, nem a ideia de pertença a uma mesma sociedade. Esta componente traça-se a partir de influências psicossociais e passa por objetivos que são semelhantes, e partilhados, entre povos ou grupos. Às aglutinações e separações forçadas, obtidas pelas armas, sobrevêm os laços, ou a falta deles, que religam as pessoas no plano

psicológico e sociológico, podendo originar sentimentos de rejeição face a decisões de cúpulas políticas.

Enfim, a afinidade étnica traduz o sentimento de solidariedade e a autointegração, ocupando uma função relevante, tendo como sustentação a história comum, a afetação a um mesmo destino político, o uso da mesma língua ou a vertente religiosa. Estes elementos podem impor a aceitação de integração e o estabelecimento de laços de solidarização, que levam à vontade política.

Concluindo, a noção de povo passa por todas estas questões, em combinações várias, mas sem que se possam definir alguns elementos como condição que omnipresente. A História tem-se encarregado, de resto, de provar como são mutáveis as combinações que se podem verificar e como o tempo histórico-político as vai forjando.

Quanto ao terceiro elemento, o território: sinteticamente, pode ser considerado como o espaço onde o poder e a soberania são exercidos sobre o povo, cidadãos nacionais e todos os demais que lá se encontrem, independentemente da natureza jurídica do vínculo ou da causa subjacente à presença, sendo que é sobretudo neste cenário que se garante a defesa e manutenção da ordem social e da segurança. A ideia territorial começou a fazer sentido depois da sedentarização, traduzindo-se no centro de efetivação do poder e zona de salvaguarda dos cidadãos que se situam dentro dos limites geográficos definidos. Nesta medida, o território é o elemento que firma o *local onde* do poder político e de fixação das pessoas, o povo. Acresce que funciona ainda como elemento simbólico e identitário da população, e seu domínio de proteção e acolhimento dos indivíduos. O território é a *casa de um povo*, sem prejuízo de existirem diásporas.

Duverger (1973) refere a existência das *representações do território* como relevantes, aludindo aos mitos:

> «Les représentations collectives du territoire tiennent une place importante parmi les mythes qui servent à mobiliser les hommes pour atteindre des objectifs politiques. L'apparition, le développement et la diversité des mythes patriotiques, sous leur aspect d'attachement au territoire, sont intéressants à examiner sous cet angle, à titre d'exemple. Le nom même de «patrie» implique une identification plus ou moins inconsciente entre les liens qui unissent au père et aux ancêtres et ceux qui unissent au sol: la patrie est la terre des ancêtres, en même temps que la mère des citoyens-enfants» (Duverger, 1973, p. 91).

No plano histórico, os Estados demoraram por vezes séculos até atingirem a definição do território, tendo sofrido diversas vicissitudes, mesmo nos tempos mais recentes, fruto de invasões e ocupações. Grande parte dos países conserva as fronteiras territoriais há centúrias; no entanto, assistiu-se, no século XX, à recomposição do mapa da Europa em consequência de alterações políticas, como já assinalámos a propósito do destino comum. Portugal é o país europeu que há mais tempo desenhou o mapa, possuindo as mais antigas fronteiras.

O elemento território está, pois, sujeito a modificações que surgem na sequência de questões políticas e bélicas, alter(c)ando a cartografia mundial.

Referimos o elemento identitário, que representa uma ligação específica entre o povo e o lugar onde se agrega a comunidade; na verdade, qualquer população social e politicamente organizada carece de espaço próprio onde possa realizar-se e onde sinta que tem os seus direitos reconhecidos e protegidos – a sua *geografia*, realidade política, administrativa e social, mas também psicoafetiva. O sentimento comunitário de pertença reclama a existência de um *campus* próprio e autónomo, o que é garantido através do poder político e no domínio onde este é efetivado. Vários exemplos históricos comprovam as múltiplas ocasiões em que os povos se ergueram ou para impedir a usurpação do território por outros poderes ou para (re)adquirirem parcelas subtraídas à soberania. O conflito entre a Palestina e Israel oferece muito material de estudo sobre a questão, bem como os sucessivos atentados contra a independência da Ucrânia, perpetrados desde 2014, pela Federação Russa.

Sumariamente, serão ainda elencados os conceitos de extensão territorial, de tridimensionalidade e de fronteiras, em todas as aceções que os termos compreendem. Tratar-se-á de uma mera referência, que vai no sentido de habilitar os alunos com a noção básica daqueles objetos.

2.4.

Integrámos, sob o número 3 dos conteúdos programáticos, as formas do Estado. Parece evidente que este ponto não pode deixar de incluir o respetivo entorno, como as vicissitudes histórico-políticas, as causas precipitantes da evolução, a destrinça entre o Estado de Direito e o Estado de Direito democrático, e a relevância da limitação do poder, aceite como consequência (também) do reconhecimento dos direitos fundamentais; naturalmente que terá de se incluir uma referência à Constituição enquanto lei principal do Estado e conformadora das regras de poder em

vigor. A transformação da traça do Estado ao longo do tempo representa um vetor importante para a compreensão do percurso que marcou sucessivas mudanças, remetendo para as matérias incluídas na Parte II.

Assim, o que ora se sublinhou justifica que neste número 3 sejam incluídas referências meramente introdutórias aos direitos fundamentais, na medida em que se constituem enquanto elemento central da classificação de um Estado como democrático – sem prejuízo de, na Parte II, trabalharmos esta problemática.

Entendendo que ao Estado incumbe a direção e a defesa da sociedade, na generalidade dos contextos, num registo de densificação crescente, cabendo-lhe ainda a salvaguarda da sua manutenção (Miranda, 1985/2014), é evidente que a trajetória histórica teria de conhecer diferentes andamentos, ao sabor das conceções políticas predominantes em cada momento e de circunstancialismos diversos, com particular enfoque nas vertentes ideológica, socioeconómica e cultural. Porque nenhuma forma de Estado é neutral no que respeita a opções políticas e económicas, antes cumprindo, por via constitucional, objetivos pré-determinados; qualquer Estado consubstancia escolhas, que aparecem vertidas na Constituição, mesmo quando este documento primordial opta por nada estabelecer relativamente às componentes económica e social. *Non facere* é uma forma de *facere*, o que equivale à omissão ser uma forma de ação.

Na realidade, coexistem coordenadas que distinguem os acontecimentos políticos e que são, em cada época, objeto de mudanças, derivadas, por exemplo, da erosão das instituições – e do modo de as representar; quando se refere o termo *época*, a perspetiva é mais alargada do que o mero ritmo dos anos ou séculos, congregando o elenco das caraterísticas específicas de um período temporal e do pensamento nele prevalecente – que resulta do calendário das civilizações. As coordenadas que assinalámos são acrescidas pela eco temporalidade (o espaço *onde* e o tempo *em que*, conforme já especificado), precipitantes da configuração revestida pelo Estado em lugares geograficamente determinados e em diferentes momentos históricos.

J. Miranda sintetiza esta ideia:

> «o Estado deve ser encarado como processo histórico a par de outros. Quer como ideia ou concepção jurídica ou política quer como sistema institucional, o Estado não se cristaliza nunca numa fórmula acabada; está em contínua mutação, através de várias fases de desenvolvimento progressivo (às vezes regressivo); os

> fins que se propõe arrastam-no para novos modos de estruturação e eles próprios vão-se modificando e, o mais das vezes, ampliando» (Miranda, 1985/2014, p. 51).

Jellinek (1970) foi o primeiro teorizador dos tipos de Estado, com a obra *Allgemeine Staatslehre*, publicada em 1914, distinguindo os seguintes: o oriental, o grego, o romano, o medieval e o moderno.

Sobre estes problemas, que são relevantes no quadro da preparação de futuros juristas ou politólogos, afigura-se-nos que em sede de uma licenciatura em Educação Social poderão ser confinados a uma breve alusão, servindo para que os estudantes compreendam como o Estado é uma realidade dinâmica e revestiu diferentes formas ao longo dos séculos. Esta preferência resulta de três fatores: (i) por um lado, a carga letiva disponível; por outro, (ii) a localização da disciplina no curso em apreço, como vimos, que não justifica que se aprofundem as origens históricas do Estado desde tempos tão remotos, sendo suficiente enquadrar o modelo atual na genealogia direta (o tipo liberal de setecentos); e, enfim, (iii) porque os alunos não possuem bases que lhes permitam aceder à História do pensamento político, que integra habitualmente os *curricula* de Direito e de Ciência Política.

Assim, o número 3 desta parte inaugural versará, no primeiro momento, sobre o conceito das conformações de Estado, reconduzindo-o ao que já notámos, isto é, ao número (e à origem e inserção) daqueles que desempenham as prerrogativas e decidem dos destinos de uma comunidade politicamente estruturada. Estas atribuições equivalem às competências fulcrais que, em cada situação, asseguram o predomínio de uma pessoa ou de um grupo sobre os demais cidadãos, bem como a razão que determina esse poder, isto é: a questão da sua proveniência e da legitimidade de quem o exerce. Trata-se, no fundo, de saber como se acede aos mecanismos de poder e de controlo, e como é exercida a coercibilidade, ou seja: os problemas epicentrais que permitem destrinçar as diferentes modalidades de governação. No limite, servirá para introduzir a diferenciação entre Estado democrático e Estado totalitário.

Como é consabido, tempos houve em que se considerava que o poder provinha de Deus (Miranda, 1985/2014; 1988): a génese do poder de dominar os concidadãos, sendo divina, facilitava muito o exercício da autoridade e o despotismo. Colocar em causa o poder, ou quem o detinha, correspondia a heresia, ou seja: era o mesmo que pôr Deus em causa, convocando os instrumentos de repressão, *não por se estar contra o poder politico, mas por heresia, por se atentar contra Deus*,

considerando que era o mandante do titular efetivo do poder, estando este investido como mandatário; a *Respublica Christiana* era, neste sentido, a agregação do espiritual com o temporal, focada em lutar contra o Islão, traduzindo-se quotidianamente na imposição de regimes em que não eram percetíveis as fronteiras entre o poder político e o religioso. Fundando-se em princípios diversos de filosofia política, assistir-se-ia à alteração da teoria sobre a origem do poder, que transitou, no Ocidente, da conceção divina para a popular, tendo sido este o respaldo, aliás pioneiro, da Restauração portuguesa, em 1640 (Soares, 1954). Na atualidade, constata-se que esta conceção da origem divina do poder e da delegação feita num qualquer chefe, que se alcandorou ao exercício do comando político, foi uma construção utilitária das tiranias, que se mantém conservada nas teocracias islâmicas, onde permanece a confusão entre o temporal e o espiritual, e onde existe ainda a religião oficial.

Trouxemos à colação a questão da procedência do poder para que seja mais fácil a assimilação por parte dos estudantes das lógicas imanentes ao poder absoluto, incluindo o teocrático, e ao poder liberal que, revendo-se ainda na perspetiva religiosa, já acata a ideia de assentar em fonte popular, como acontece, por exemplo, com a Declaração francesa (1789), proclamada *na presença e sob os auspícios do Ser Supremo*, ou na Declaração de Independência dos Estados Unidos da América (1776), em que se invoca, como base dos direitos, o papel divino: «consideramos *de per si* evidentes as verdades seguintes: […] que [os homens] são dotados pelo seu Criador com certos direitos inalienáveis».

A primeira distinção a que se procederá é entre Estado autocrático e Estado democrático, o que traz à ribalta o problema dos direitos fundamentais, enquanto analisador de uma e outra das enunciações, antecipando a Parte II do programa, como vimos. Isto porque, no essencial, e em todas as estações históricas, a diferença principal reside entre a democracia e o totalitarismo, quer na História quer nos tempos presentes, devendo-se levar os discentes à compreensão desta dicotomia e das razões que a determinam.

A noção de poder absoluto, pese embora as contingências apontadas por diversos autores a esta expressão, e a respetiva localização histórica, servirão para situar os alunos no contexto da comparação com o conceito de Estado democrático; cumulativamente, importa demonstrar que as mutações não foram fruto do acaso, tendo subjacentes razões substantivas que acarretaram as metamorfoses do Estado e das representações feitas pelas populações, em particular pelos setores com capacidade de influenciação e de ação.

Arrancando-se da referência concetual às formas de Estado, em particular ao correspondente significado, os estudantes serão encaminhados para o estudo e captação dos trajetos desenhados para a edificação do Estado de Direito democrático e dos valores por este prosseguidos. O conceito Estado de Direito foi forjado por R. von Mohl; na atualidade, a noção carece de algumas cautelas, porque, como é evidente, um Estado é *sempre* de Direito, como vimos, já que produz as normas necessárias à sua própria legitimação; como é comummente referido, «nenhum Estado existe à margem do Direito» (Miranda, 1985/2014, p. 76), pelo que, autoritário ou democrático, qualquer Estado é *de Direito*: a diferenciação reside, destarte, no adjetivo, sendo aí que nos parece fazer sentido uma elucidação.

Posição contrária é a de Diaz (1972), que afirma que «[…] nem todo o Estado pelo facto de o ser é necessariamente Estado de Direito» (Diaz, 1972, p. 33). Na ótica deste autor, a noção Estado de Direito parece remeter para democrático. Na verdade, Diaz aborda a questão, logo na introdução da obra, esclarecendo o seu ponto de vista:

> «Nem todo o Estado é Estado de Direito. Decerto que qualquer Estado cria e utiliza um Direito, que qualquer Estado funciona com um sistema normativo jurídico. Actualmente, seria descabido pensar-se num Estado sem Direito, num Estado sem um sistema de legalidade […]; a existência de uma ordem jurídica e de um sistema de legalidade não autoriza, por si só, a falar de Estado de Direito» (p. 17).

Esta questão não é de somenos importância, na medida em que, por vezes, no linguajar comum, são gerados equívocos, usando-se a expressão *Estado de Direito* como se de um selo de garantia se tratasse. *De Direito* não constitui, a nosso ver, o cerne do problema, cabendo essa função ao qualificativo *democrático*, sendo este o verdadeiro elemento de distinção.

Por outro lado, há que ter em consideração que o conceito de democracia, mesmo na atualidade, continua a camuflar várias construções e ambiguidades, incluindo a existência de democracias formais que, do ponto de vista material, não merecem essa designação. Um Estado em que se realizam periodicamente eleições, mas em que se veda o acesso à participação ou ao exercício dos direitos eleitorais, por exemplo o de reunião, associação ou a liberdade de eleger e ser eleito, não deve ser reputado uma democracia: e há vários casos espalhados pelos continentes, Europa incluída. Um Estado que promova o racismo, a xenofobia ou a marginalização em razão de

diferenças étnicas, culturais, sexuais ou religiosas também não é democrático – e os casos ainda abundam, como se sabe. Um Estado que restringe direitos sociais, laborais ou culturais, ou que cria sistemas económicos que reduzem à miséria vários segmentos da população, continua a não ser substantivamente democrático – e ainda há muitos que permanecem nesta atitude. Por outras palavras: há que explicar o sentido de democracia, numa aceção ampla, que compreende mais do que a simulação de existência do jogo eleitoral, concretizando-se em toda a gama de práticas, atitudes e sinais democráticos.

2.5.

O Estado de Direito democrático contempla princípios basilares, tais como a submissão do poder às normas jurídicas, com os tribunais a desempenhar o papel de defensores da legalidade, *mesmo contra o Estado* – integrando o *império da lei*, na perspetiva de constituir a expressão da vontade da comunidade (Diaz, 1972); a separação de poderes, já proclamada por Montesquieu, em 1748 (*Livro XI*, *cap. VI*, p. 305), que deveria realizar-se, segundo este autor, em duplo sentido: o vertical, criando corpos intermédios de poder entre os titulares do poder político e os cidadãos, e a horizontal, consistindo na referida tripartição (Fernandes, 2004); a salvaguarda dos direitos, liberdades e garantias de todos, em termos de efetiva concretização, também com recurso judicial em caso de alegado incumprimento; a consagração dos direitos de participação cívica e política, bem como de livre formação da opinião pública, o que pressupõe as liberdades de associação, de reunião, de manifestação e de imprensa; o princípio da legalidade, em todos os quadrantes da ação político-administrativa, incluindo no reportável aos atos da administração, que devem proteger as pessoas dos arbítrios do poder, motivo pelo qual devem ser fundamentados e recorríveis; a segurança jurídica; a previsibilidade dos atos dimanados dos poderes públicos; as garantias dos cidadãos em face do procedimento criminal, implicando também aqui a legalidade, o que passa pela não retroatividade da lei penal, bem como por todos os princípios exarados nas leis fundamentais do liberalismo, de forte inspiração beccariana; a faculdade de os tribunais, enquanto órgãos imparciais e separados do poder legislativo e do executivo, decidirem dos conflitos entre os cidadãos (administrados) e as instâncias do Estado, com completa independência; consequentemente, no Estado democrático é indispensável a separação entre quem produz os atos e quem os fiscaliza, o que só se torna possível quando as entidades competentes para uma e outra destas funções são verdadeiramente independentes. A questão da justiça é, neste aspeto,

significativa: em democracia, a justiça é autónoma, nos regimes tirânicos é uma marioneta do poder político.

A relevância desta transparência relacional entre administração e administrados, bem como os direitos e garantias de todos, abrangendo o reportável ao procedimento criminal, concretizam alguns dos elementos principais que permitem distinguir o Estado autocrático do democrático. Não foi casual a Declaração de Direitos de 1789 incluir várias alusões às garantias dos cidadãos face à justiça (presunção de inocência, direito de defesa, princípio da legalidade, entre outros), na esteira do preconizado por Beccaria (1764). Poder-se-á afirmar que a moderna configuração de Estado trouxe como elemento especialmente relevante a separação de poderes, que garante as liberdades públicas, pois qualquer cidadão pode invocar os seus direitos, em juízo, contra o Estado e os titulares dos respetivos órgãos – pressuposto já inserido na Magna Carta (1215, nº 61). Como refere Zippelius (1997),

> «as instituições do moderno Estado constitucional e de Direito nasceram, em grande parte, como resposta ao desafio de um absolutismo absoluto. Neste sentido, a história da liberdade do cidadão é uma história da restrição e do controlo do poder do Estado» (Zippelius, 1997, p. 384).

Estes princípios mantêm atualidade e continuam necessários à definição do Estado de Direito democrático – e a sua negação remete para os territórios autocráticos. Neste momento da lecionação, poderão ser fornecidos exemplos históricos de Estados em que, não obstante a pretensão de se considerarem democráticos, são inexistentes as possibilidades de recurso de decisões políticas e administrativas ou em que o poder de as julgar compete a magistrados que não possuem qualquer independência face ao poder político.

No século XVII, após a revolução gloriosa (1688), passou a entender-se que a limitação de poderes resulta do equilíbrio dos mesmos. Esta homeostasia é fundamental no quadro do Estado constitucional democrático, permitindo que as estruturas e os dispositivos de poder não exorbitem as competências nem entrem em abuso; a própria noção de abuso de poder é, por si mesma, uma construção importante na defesa dos direitos dos cidadãos. Se, por um lado, ela nasceu na Inglaterra da Magna Carta, a verdade é que foi a partir do século XVIII que se iniciou o processo de extensão destes princípios e que a imposição de limites se afirmou nas práticas políticas (Zippelius, 1997).

O Estado deixava de ser o poder absoluto de um sujeito ou de um grupo, com os quais se confundia, tornando-se em entidade controlada pelos cidadãos, através de corpos para o efeito eleitos (Fernandes, 2004). Colocava-se, então, neste xadrez, uma peça de relevo: o controlo, que era realizado não só pelo Estado em relação às pessoas, mas também por parte destas relativamente ao Estado. Quando o povo passa a dispor da faculdade de exercer controlo sobre os titulares e agentes dos órgãos políticos e administrativos, os riscos de abuso ou de prevaricação diminuem, residindo aqui também a tónica dos direitos fundamentais.

A partilha do poder por três vetores permitia uma atitude mais equilibrada e maior segurança para a sociedade; do mesmo passo, defendendo-se a não proliferação normativa, era ainda de controlo sobre os órgãos de governação que se curava, acentuando-se a transparência.

Nesta conformidade, o binómio separação e limitação de poderes consubstanciam a natureza democrática do Estado, garantindo o exercício pleno da cidadania e dos direitos.

De tudo quanto sublinhámos, verifica-se que a mutação das formas de Estado tem sido uma constante do processo histórico, avançando, numa análise global, no sentido de uma maior complexificação de funções, de maior participação dos indivíduos e da crescente consagração de direitos, muitas vezes com a inerente perda de poder do Estado sobre os cidadãos. Quanto mais se consignaram os direitos, liberdades e garantias, sobretudo os de primeira geração, mais o Estado se amputou de poderes ancestralmente reservados. Existe, desde sempre, uma relação tensional entre poder e comunidade, sendo que a inscrição dos direitos, liberdades e garantias nas leis e nas práticas correspondeu historicamente à mitigação daquele em favor desta: quanto maior o reconhecimento dos direitos dos indivíduos, menor o poder do Estado; a permeabilização das estruturas governativas aos direitos dos indivíduos produziu a limitação dos privilégios reservados àquelas; como acentua Zippelius (1997): «[…] a história da liberdade do cidadão é uma história da restrição e do controlo do poder do Estado» (Zippelius, 1997, p. 384). Esta afirmação é, de resto, demonstrada pela observação dos acontecimentos políticos, desde a fase pré-constitucional, em Inglaterra, e posteriormente, na independência dos Estados Unidos e na revolução francesa. Novais (2023) alude a esta questão:

> «o Estado não mais existe para o próprio engrandecimento ou para o cumprimento de qualquer destino mítico que lhe cumprisse prosseguir, mas para algo tão simples de perceber quanto tão complexo de

> realizar: o respeito, a protecção e a promoção dos direitos fundamentais das pessoas sob sua jurisdição» (Novais, 2023, p. 13).

Ora, é neste particular que se situa a relevância da Constituição, devendo explicitar-se em que consiste e a importância que assume, desde logo pela organização a que procede, quer na arquitetura política do Estado quer na ordenação económica e social, cabendo-lhe também definir, no que se reporta àquela, o princípio da separação de poderes e respetivas limitações, bem como o reconhecimento e efetivação dos direitos das pessoas, suas liberdades e garantias. O significado da existência de uma lei constitucional é, pois, elemento prioritário que, historicamente, marcou o epílogo do Estado absoluto, acompanhando o percurso democrático das sociedades e dos Estados; acrescente-se que a outorga de textos pré-constitucionais será mencionada, uma vez que representou, na sucessão do processo político, momentos cruciais no desenvolvimento preliminar da concessão de direitos. A História do constitucionalismo começou antes de as primeiras constituições serem promulgadas: provém do passado, evoluiu e fez-se fundamental a partir do século XVIII, beneficiando de aprimoramentos constantes. No entanto, se a ausência de constituição arreda, em qualquer Estado, ou expõe a grave crise, as liberdades públicas e o acervo de direitos humanos, não se pode considerar que a sua existência garanta a democracia: muitas ditaduras fizeram aprovar, ou plebiscitar, leis fundamentais que, na prática, eram inoperantes, não aplicadas ou que previam, elas mesmas, o poder autocrático; exemplos não faltam, desde a ditadura portuguesa, constitucionalizada em 1933, com a aprovação da Constituição de 11 de abril (depois de um plebiscito), à União Soviética e países satélites. Por outro lado, deve ser salientado o sentido da fiscalização da constitucionalidade das normas, sem se entrar em pormenores, como é evidente, mas chamando a atenção para o facto de as leis terem de observar os comandos constitucionais, deste modo se demonstrando a submissão de todos os poderes às regras fixadas na principal lei do Estado (Canotilho, 2021; Canotilho & Moreira, 2014; Miranda, 2020).

Assim, o terceiro ponto desta Parte I constitui-se como o capítulo em que são definidas as formas que o Estado vem assumindo, com maior incidência, a partir das revoluções liberais do século XVIII, as causas que lhes deram origem e que implicaram a evolução da sua arquitetura, a separação e a limitação de poderes, que se consubstanciaram nas interações com os direitos, liberdades e garantias, constando da cartografia das leis fundamentais dos Estados democráticos.

2.6.

Finalmente, sob o número 4, o programa desta Parte I refere *debate com os estudantes*. Verifica-se, de resto, que todas as partes concluem com idêntica rubrica, cujo objetivo reside em ocupar uma aula com a reflexão, em sala, sobre os eixos abordados, procurando perceber se os alunos captaram a matéria e o encadeamento entre os diversos factos.

Parte II – A emergência e o desenvolvimento dos direitos fundamentais e humanos na evolução das formas de Estado

1. Nota preliminar

Ao abrir esta segunda parte do programa da unidade curricular importa precisar o conceito de direitos fundamentais, distinguindo ainda as figuras próximas, tantas vezes utilizadas em registo de sinonímia, o que nem sempre corresponde às definições jurídicas. Pelas razões já explicadas neste texto, os conceitos jurídicos serão expostos, quando necessário, de modo direto e desprovido de elucubrações de Direito, que poderiam complexificar a assimilação por parte dos estudantes, uma vez que não estão habituados a esse discurso nem possuem bases que lhes viabilizem a interiorização de problemas de natureza dogmática.

2. Concetualização: direitos fundamentais e direitos humanos

Começar-se-á por precisar que, na tradição política e jurídica, os conceitos de direitos humanos e de direitos fundamentais se equivalem, ainda que o primeiro seja mais usado no plano internacional, enquanto o segundo é comum no quadro das ordens jurídicas e sociopolíticas nacionais. Rodrigues (2021) é muito claro quando afirma: «o que diferencia os Direitos Fundamentais dos Direitos Humanos é, na essência, nada» (Rodrigues, 2021, p. 13). Novais (2010), numa posição oposta, advoga a separação entre ambas as noções, reservando a expressão direitos humanos para o espaço do Direito Internacional, ao passo que direitos fundamentais seria a designação conveniente na ordem jurídico-constitucional interna de cada Estado (Novais, 2010, p. 37). Efetivamente, quer pela definição de cada termo quer pela natureza, abrangência e similitude de regimes, a equivalência é geral, o que justifica o recurso indiscriminado a qualquer das

denominações – o que é vulgar nas discursividades política, mediática e popular. Os direitos são, fundamentalmente, prerrogativas concedidas e reconhecidas às pessoas em prol do desenvolvimento harmonioso da personalidade e dos respetivos processos de vida, sendo este o cerne da questão, tendo pouco sentido para esta unidade curricular as questões de semântica jurídica. Quando reconhecidos no plano internacional, pode coexistir nessa consagração uma dupla função: por um lado, a proteção mais ampla, pois não se limita ao Estado de nacionalidade do indivíduo, antes constitui uma obrigação oponível a todos os Estados e às instituições supranacionais, uma vez que cada ser humano é sujeito de Direito Internacional; por outro lado, trata-se de uma determinação que obriga os Estados, assim onerados com o dever de a acatar, em nome dos direitos, liberdades e garantias. A Declaração Universal dos Direitos Humanos e os sucessivos Pactos constituem-se como guias da aceitação e aplicação dos direitos por parte de cada Estado, servindo, deste modo, de bitola para aferir do grau de adequação dos poderes públicos nacionais em face dos direitos humanos.

Acontece que, frequentemente, ambas as expressões surgem como sinónimos, incluindo em contextos universitários e políticos, pelo que neste relatório poderão ser encontradas uma e outra das designações, principalmente quando aludirmos a direitos em geral, sem destrinçar as esferas nacional e internacional. Acresce que a designação original desta unidade curricular favorece que o discurso eleja a expressão direitos humanos em detrimento de outra. A favor do uso de *direitos humanos* milita o caráter mais alargado desta noção, porquanto inclui as esferas nacional e internacional, sendo que, muitas vezes, não é possível desligar uma da outra. A Ordem dos Advogados de Portugal dispõe de uma estrutura adrede instituída, a Comissão dos Direitos Humanos, justamente para reforçar a abrangência de ambas as componentes, o mesmo se passando em várias outras instâncias portuguesas e internacionais.

Ora, a génese e a estruturação dos direitos (*fundamentais* e *humanos*) são comuns, enraizando-se ambas as classes no primado da dignidade humana, alavanca da consagração de uns e outros. Com efeito, é a partir da dignidade humana que se torna possível pensar e criar direitos das pessoas, e torná-los realidade concreta, e não meros objetos de reflexão filosófica.

Razões políticas e humanitárias defensivas das pessoas impuseram que a comunidade internacional legislasse sobre estes direitos, constatando-se, todavia, a simetria entre as convenções internacionais e as leis nacionais, muitas das quais foram posteriores à consagração internacional. O Direito Internacional, tendo elevado a pessoa ao estatuto de sujeito, determinou a produção de

normações defensivas dos direitos dos cidadãos, garantindo inclusivamente o acesso a tribunais internacionais para reconhecimento de direitos alegadamente vilipendiados pelas jurisdições nacionais.

Por outro lado, existem diferenças entre ambas as famílias de direitos das pessoas, que se podem considerar *linhas, secundárias, de clivagem* (Rodrigues, 2021, p. 20-22). As destrinças, segundo este autor, são:

(i) a *vinculação* dos direitos humanos não é geral – e é consabida a frequentemente assinalada fragilidade do Direito Internacional, mormente no domínio do chamado *soft law*, como melhor se verifica em tempos de guerra;

(ii) a *justicialidade* dos direitos humanos é limitada, o que acarreta a diminuição das garantias de aplicação concreta;

(iii) o *menor desenvolvimento doutrinário* dos direitos humanos quando confrontados com os direitos fundamentais – L. B. Rodrigues designa como *evolução técnico-jurídica* – o que é fruto do tempo de avanço, em que aqueles têm maior recência, e ainda da existência de Estados não democráticos (pelo menos, materialmente); e,

(iv) segundo o autor sob referência, porque a *centralidade dos direitos e sua salvaguarda em Estados de democracia aparente* compromete a existência prática desses mesmos direitos.

Precisando-se a alocação destes conceitos, os direitos fundamentais estão situados primordialmente no Direito Constitucional (de onde, em muitos casos históricos, foram fixados), ao passo que os direitos humanos têm o território próprio no Direito Internacional (onde se forjaram algumas figuras jurídico-políticas, por exemplo no referente aos direitos em caso de conflito armado). Esta divisão afigura-se, contudo, redutora, sobretudo no que aos direitos fundamentais concerne, pois muitas das questões dogmáticas e práticas foram firmadas em outros terrenos, num processo de transição do campo constitucional para os setores onde foram trabalhados, *v. g.* os ramos civil, penal, *maxime* o processual penal, administrativo, económico, laboral. Se estes direitos fundamentais têm sede efetiva no campo jus constitucional, dispõem de sucursais onde se alojam e que variam pelos vários ramos do Direito.

A este propósito, convirá adicionar um esclarecimento, relevante para os estudantes, em ordem à desconstrução de mitos, bem como de uma visão exclusivamente centrada na disciplina jurídica: a coabitação entre o quadro jus normativo e o registo científico; apesar da designação

direitos, a componente jurídica é tão-só um dos eixos por que se observam e estudam estas realidades. Se pensarmos em qualquer um dos direitos fundamentais ou humanos, a pluralidade de abordagens impõe-se, compreendendo as vertentes social, económica, política, ideológica, cultural, além das suportadas nas Ciências da Educação, na Psicologia, na Sociologia ou na Criminologia. Entrecruzam-se os saberes disciplinares e científicos na análise da substância dos direitos, impedida assim de se focar unicamente na questão jurídico-institucional, o que acontece, de resto, em vastos domínios em que o Direito se coloca, por exemplo nas denominadas Ciências Criminais, que não se circunscrevem ao mundo jurídico, que delas faz parte, mas só serão verdadeiramente Ciências Criminais se se espraiarem fora do contexto jus penalista, abarcando, desde logo, a Biologia e a Genética, a Criminologia, a Sociologia e a Psicologia, as ciências exatas (Estatística), a Educação e as Ciências da Saúde. Como já aludimos em momento antecedente deste relatório, estudar estas matérias é mais do que estudá-las juridicamente, o que remete para uma visão integrada dos fenómenos sociais e dos objetos de conhecimento. A forma poliédrica dos direitos e do que neles está contido legitima esta perspetiva mais abrangente: os direitos são, por conseguinte, conceitos proteiformes e como tal devem ser analisados.

Uma outra questão refere-se à muito utilizada alusão a direitos do Homem, constante, entre outras, da Declaração Universal dos Direitos *do Homem*, proclamada em 1948: nesse e em vários documentos estruturantes da gramática de direitos, optou-se por os qualificar como sendo respeitantes ao Homem, grafado com *H* maiúsculo, por se aplicar à espécie humana, independentemente do género de cada um. Sucedeu, porém, que nem sempre esse foi o entendimento das sociedades civis, em especial após o reforço das tendências igualitárias e o crescimento de princípios de género, tendo-se alterado a denominação para Declaração Universal dos Direitos Humanos, também não isenta de críticas, tanto por parte dos opositores à construção tendencialmente mais igualitária e de género como de alguns que entendem que, porque todos os direitos são humanos, pois são produzidos por seres humanos, a expressão seria parca para caraterizar o sentido dos direitos (Campinos, 1979/1983; Campos, 2019).

Naturalmente que outros registos seriam possíveis e apropriados, dentre os quais *direitos da condição humana* ou *direitos das pessoas*. Mas esta questão, sendo semântica, dispensa maiores reflexões.

3. Direitos fundamentais: noção e sentido

3.1.

Para se fornecer aos estudantes uma noção dos direitos fundamentais, recorremos a J. Pereira da Silva (2020), que situa os direitos fundamentais «[…] como espaços de autonomia do seu próprio titular, que lhe permitem efetuar o aproveitamento de um certo bem, e como posições jurídicas que os homens podem erguer perante o Estado, para se defenderem das agressões que este episodicamente desfere contra tal aproveitamento ou contra tal bem» (Silva, 2020, p. 9), considerando que este conceito assenta no pensamento de Th. Hobbes (1588-1679) e de J. Locke (1632-1704). Afigura-se-nos que esta ideia corresponde ao que melhor traduz o constructo, enquadrando-se, aliás, na lógica filosófico-política que presidiu à sua institucionalização. Como é habitual nos temas jurídicos, poder-se-iam apresentar múltiplas definições, quase todas aproximadas, com variações mínimas, destinadas a marcar a diferença autoral; pensamos que seria inútil, desnecessário e, porventura, mais gerador de dificuldades na aprendizagem. A repetição de noções contíguas de uma mesma ideia nem sempre é um meio pedagógico expedito, pelo que se deve cuidar de não complicar o que os estudantes captarão sem problemas.

Na passagem à prática destas conceções, os direitos são salvaguardados pelo poder processual de agir contra o Estado e demais poderes públicos, nomeadamente pelo recurso às vias judiciárias, mas também pelo direito de queixa junto do Provedor de Justiça (artigo 24º da Constituição) e pelos direitos de petição e de ação popular (artigo 52º da lei fundamental), atribuídos aos cidadãos, o que merecerá alusão em sede de aulas teóricas, com posterior explanação prática.

Trata-se de direitos subjetivos, isto é: situações jurídicas ativas, poderes atribuídos às pessoas para agirem, em conformidade com a ordem jurídica, sendo que, no caso dos direitos fundamentais, o destinatário do dever (de ação ou de omissão) é, em regra, o Estado, diretamente ou por meio dos dispositivos dele dependentes, não obstante estes direitos poderem ser erguidos igualmente perante pessoas e entidades privadas, que não estão imunes à prática de agressões aos direitos fundamentais, como já sinalizado.

Este é o entendimento comum à generalidade da literatura jurídica, mostrando pequenas *nuances* doutrinárias, que não divergem substantivamente desta noção.

Zippelius considera que a função primordial dos direitos fundamentais reside na proteção da liberdade individual contra a ingerência do Estado-poder e contra *a sua expansão totalitária* (Zippelius, 1997, p. 419). Em bom rigor, os direitos fundamentais nasceram do binómio necessidade/vontade política de coartar o excessivo poder dos Estados, principalmente na época do absolutismo, representando o reconhecimento do dever de agir para a obtenção de direitos. Ao longo da processologia histórico-social denota-se que o incremento dos direitos fundamentais é sempre mais intenso quando um regime autoritário é deposto e se lançam as raízes da democracia formal: foi o que aconteceu nos textos posteriores às revoluções de finais de setecentos, ou após a Constituição portuguesa de 1822, e, mais recentemente, com a aprovação da Constituição da República Portuguesa, em 1976. O reconhecimento e a inscrição constitucional dos direitos abrem uma série de vias de desenrolamento de direitos, precisamente porque há que afirmar a substância da revolução e trazer para a ribalta o que foi objeto de ocultação ou escamoteamento. Em simultâneo, a tradução prática dos direitos, arrancando contra o Estado cerceador, acaba por se adentrar por outras vertentes: por exemplo, contra o patronato, industrial ou agrário, contra os dispositivos religiosos, contra todas as instituições que, durante períodos mais ou menos longos, mitigaram os direitos das pessoas, quer enquanto trabalhadores, quer no domínio das consciências, quer, ainda, no fomento da desigualdade entre cidadãos que se pretendem iguais.

L. B. Rodrigues considera que «[…] os Direitos Fundamentais e os Direitos Humanos são sempre direitos subjetivos, emergindo enquanto manifestações de vontade, e como corolários das ideias de dignidade, de autonomia e de liberdade individuais» (Rodrigues, 2021, p. 32). Estes três valores são epicentrais e unos, apesar da trilogia: nenhum é isoladamente concebível por falta de condições de existência, a menos que se esteja no campo das falsas democracias. O ponto principal reside em saber como articular tal triângulo de valores, valorizando cada termo, isto é, tornando-os operativos; trazemos este aspeto à colação e consideramos importante frisá-lo junto da comunidade da unidade curricular na medida em que se assiste, por vezes, à tentação de, elevando cada um dos pressupostos, inviabilizar todos: a superlativação da autonomia ou da liberdade individual tem servido de justificação a políticas liberais que, não invulgarmente, arrasam a dignidade por falta de apoio público aos mais desfavorecidos ou em alegada defesa da livre concorrência.

J. B. Gouveia não se afasta da linha jurídica antes mencionada, assinalando «[…] *os direitos fundamentais são as posições jurídicas ativas das pessoas integradas no Estado-*

Sociedade, exercidas por contraposição ao Estado-Poder, positivadas pela Constituição […]» (Gouveia, 2023, p. 59), o que reafirma a ideia de direito, ou faculdade, de os cidadãos se oporem a atos ou omissões do Estado, encontrando, para tanto, respaldo constitucional, o que, na realidade, emancipa as pessoas face ao poder e eventuais arbitrariedades – sem embargo de poderem suscitar os seus direitos em presença de lesões ou ameaças de lesão por banda das pessoas singulares e entidades privadas. Porque, quando um indivíduo apresenta queixa junto das autoridades policiais contra outro sujeito, por exemplo por devassa da privacidade ou violação de correio eletrónico, é em nome dos direitos fundamentais que age contra outrem, seja cidadão ou empresa ou o Estado.

Naturalmente que existe também o *direito à exigência* dos cidadãos face às omissões de cumprimento dos deveres fundamentais que ao Estado cabem, deveres esses que têm correspondência com os direitos.

N. Poiares (2023a) considera que, hodiernamente, podem os direitos humanos ser objeto de duas ancoragens definidoras:

(i) a que se suporta nos fundamentos inaugurais, sob matriz filosófica, sociológica e política; e,

(ii) a que arranca da observação e estudo dos direitos sob o prisma jurídico, priorizando a análise de textos legais, incluindo os de fonte internacional (Poiares, 2023, p. 39).

Entenda-se, portanto, esta dupla abordagem como assentando em dois pontos diferenciados do saber: o científico-social e o jurídico, mas sendo difícil proceder à separação entre ambos, como vimos, pois não é simples estudar e investigar sem que as duas áreas se encontrem, debatam entre si e produzam saber que é comummente aproveitado.

A este elenco de grelhas de análise, acrescentaremos uma terceira: aquela que advém da pluralidade científica que originou cada nova família de direitos, incluindo não apenas a tripartição matricial a que se reporta o autor na precedente alínea (i), mas outrossim as contribuições oriundas de várias áreas das ciências sociais e do comportamento, que deram forte impulso à constituição de todas as estirpes atualmente inseridas na gramática dos direitos fundamentais; porque, diversas gerações e variadíssimos direitos foram elevados a esse estatuto por força do labor de algumas áreas científicas, desenvolvidas ao longo dos tempos. Estamos a pensar na Psicologia e na Medicina, especialmente na origem de direitos laborais, alguns muito recentes, como os que têm sido determinados em função da saúde mental (*stress*, *burnout*, comportamentos aditivos e meios de prevenção). Neste domínio, as políticas que edificaram os direitos e algumas obrigações das

entidades empregadoras, sejam públicas, sociais ou privadas, foram impulsionadas pelas ciências médico-comportamentais e não pelo saber jurídico, nem pelo filosófico, nem pela política. O mesmo se pode dizer sobre os direitos de igualdade, em todos os campos, com particular incidência nas questões de género, ou sobre os direitos ambientais. Em ambos os casos, o Direito limitou-se a produzir o revestimento normativo dos direitos, que nasceram por outra ótica de abordagem; por outras palavras: o Direito acompanhou as ciências.

A cartografia dos direitos fundamentais é complexa, algumas vezes sinuosa, conhecendo percursos que são fluidos, com longos processos constitutivos, expondo contradições socioeconómicas e políticas, carecendo, com frequência, de diversas evidências científicas para se firmarem nos horizontes constitucionais. Durante o processo histórico, nunca a definição e fixação de direitos foi tarefa de somenos, tratando-se sempre de *matéria de coturno*, que apelava ao espírito de luta dos inovadores que, em cada tempo, pretenderam promover novos objetos de proteção político-jurídica, rumo a uma maior qualidade de vida – ou à felicidade das pessoas, se se optar pela expressão usada na Declaração de Independência dos Estados Unidos (1776).

A dogmática jurídica costuma traçar classificações de direitos fundamentais, bem como hierarquias, temas a que apenas deixamos esta breve referência, sem prejuízo da relevância que assumem no campo do ensino do Direito político (cf., por todos, Miranda, 2020; Gouveia, 2023).

3.2.

Frequentemente, quando se referem os direitos fundamentais ressalta a ideia de direitos de personalidade, não sendo incomum que se atribua a ambas as categorias identidade concetual e de regimes. É, aliás, habitual que os estudantes de cursos jurídicos tomem conhecimento das duas expressões ao mesmo tempo: os direitos fundamentais, em unidades curriculares de Direito Constitucional ou, de modo mais direto, em disciplinas autónomas de Direitos Fundamentais, e os direitos de personalidade em sede de Teoria Geral do Direito Civil, com indicação do Código Civil como sede legislativa própria.

Adriano De Cupis (1961) continua a ser uma referência fundamental neste campo do saber jurídico, tendo-lhe cabido explanar profundamente o assunto, o que fez na obra clássica *Os direitos da personalidade* (1900), cuja edição em língua portuguesa foi publicada em 1961. Segundo este autor,

> «todos os direitos, na medida em que destinados a dar conteúdo à personalidade, poderiam chamar-se «direitos da personalidade». No entanto, na linguagem jurídica corrente esta designação é reservada àqueles direitos subjectivos cuja função, relativamente à personalidade, é especial, constituindo o «*minimum*» necessário e imprescindível ao seu conteúdo» (De Cupis, 1961, p. 17).

razão que leva a denominá-los *medula da personalidade* (*op. cit*., p. 18). São, por isso, muitos dos direitos de primeira geração, abrangendo a vida, a integridade física, a liberdade, a honra e o resguardo pessoal, a identidade e o direito moral de autor, isto é: representam aquilo que cada pessoa é (*op. cit.*, p. 25) e tendo como objeto o *modo de ser físico ou moral da pessoa* (*id.*, p. 29), o que contribui para os tornar "direitos não patrimoniais *absolutos*" (*id.*, p. 31, sublinhado do autor).

Estes direitos encontram-se garantidos na Constituição da República, como adiante se verá, e no Código Civil (artigos 70º-81º), estando nesta sede consagrados desde a versão primitiva daquele compêndio legal, em 1967. A fixação destes direitos no nosso Código Civil decorre da antecedente positivação dos *direitos originários*, previstos no primeiro Código Civil, dito de Seabra (1867), que Miranda situa na lógica *antropocêntrica ou "individuocêntrica" que o enformava* (Miranda, 2020, p. 62) e que era compaginável com o ideário liberal e o individualismo da época, herança do liberalismo inicial, de 1789, e vertida em vários pontos na nossa legislação após 1820. A introdução de direitos fundamentais nas leis constitucionais e de direitos de personalidade nas legislações civis é praticamente coetânea, correspondendo à mesma racionalidade, provinda da matriz liberal de setecentos. A diferença da génese reside, no essencial, na finalidade: no caso dos direitos fundamentais, foram constitucionalizados como meio de impor limites à ação do Estado, na linha de garantir o poder dos cidadãos contra os poderes públicos; no que tange aos direitos de personalidade, visavam assegurar a liberdade pessoal no quadro das relações entre particulares, desprovidas, portanto, de *jus imperii* (poder de autoridade). Ressalta, todavia, a concomitância de ambos, especialmente no domínio das razões consagratórias de uns e de outros, que são comuns. Com efeito, nos dois domínios era a liberdade das pessoas que se pretendia afirmar contra todas as maneiras de a esbulhar.

A tutela geral da personalidade consta do artigo 70º, cujo número 1 determina: «a lei protege os indivíduos contra qualquer ofensa ilícita ou ameaça de ofensa à sua personalidade física ou moral», o que dá o tom do que interessava acautelar.

Barbosa Rodrigues designa os direitos pessoais, ou de personalidade, como «impassíveis de derrogação (art. 4º, Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos)» (Rodrigues, 2021, p. 82), traduzindo, pois, o primado dos direitos dos indivíduos.

Penha Gonçalves (1974) entende que existem dois grupos de direitos de personalidade: os que se inscrevem na *personalidade física* e os da *personalidade moral* (psicológica), ambos merecendo a tutela do Direito (Gonçalves, 1974, p. 25). Esta consideração é relevante na medida em que permite avançar para a reconfiguração do hemisfério pessoal dos sujeitos de Direito, repartindo-o pela componente física e pela psicológica – a que as ordens jurídicas denominavam, classicamente, *moral*. Se, há gerações, era negligenciada a vertente psicológica, hodiernamente a mesma começou a merecer acolhimento e proteção jurídicos, o que resultou da aproximação e permeabilização do Direito à Psiquiatria, num primeiro momento, depois, também à Psicologia, mormente ao seu ramo jurídico-forense e psicocriminal. Esta foi consequência das noções médicas que penetraram o saber jurídico, a partir dos finais do século XIX, sob influência do positivismo.

Aos estudantes deverá ser aclarada a relação entre os direitos de personalidade e os direitos fundamentais, de maneira a que possam compreender ambos os regimes e as razões determinantes de os dois principais diplomas legais se ocuparem dos direitos das pessoas.

J. Miranda esclarece este problema de modo assaz claro:

> «Não obstante largas zonas de coincidência, não são, contudo, assimiláveis direitos fundamentais e direitos de personalidade. Basta pensar nos demais direitos inseridos no texto constitucional que extravasam dali [….].
>
> «Mas, sobretudo, são distintos o sentido, a projeção, a perspetiva de uns e outros direitos. Os direitos fundamentais pressupõem relações de poder, os direitos de personalidade relações de igualdade.
>
> «[…].
>
> «Os direitos fundamentais pertencem ao domínio do Direito constitucional, os direitos de personalidade ao do Direito civil» (Miranda, 2020, p. 63).

Esta transcrição permite captar a essência da questão: a proposição em que se distinguem relações de poder e de igualdade é elucidativa: no campo dos direitos fundamentais existe uma vinculação entre órgãos de poder e cidadãos, cabendo a estes a faculdade de *agir* e a de *exigir*, enquanto que a ligação entre iguais marca as caraterísticas dos direitos de personalidade – ainda que em alguns destes direitos possam surgir relações de poder, mas não do âmbito do poder político, do *jus imperii* do Estado sobre as pessoas. O Estado e as pessoas coletivas de Direito público podem violar direitos de personalidade – por exemplo, se se invadir injustificadamente a esfera da reserva da vida privada através de escutas ilegais –, mas essa conduta oficial situa-se já no campo público dos direitos fundamentais, onde deve ser arguida. Verifica-se, pois, a existência de um espaço de convergência entre os direitos fundamentais e os de personalidade, correspondendo à génese comum de ambos.

Nesta conformidade, os direitos (humanos ou fundamentais) são faculdades atribuídas às pessoas (sujeitos de direitos) para se protegerem de eventuais ataques do Estado (e dos respetivos dispositivos), bem como de atentados à esfera pessoal ou patrimonial perpetrados por pessoas singulares (indivíduos) ou coletivas (corporações, empresas, dispositivos particulares). Estes direitos produzem efeitos *erga omnes*, ou seja: impõem-se a todos, obrigando-os a acatar o direito alheio; consequentemente, a um direito de um sujeito corresponde o dever universal de respeito, que onera toda a comunidade. Esta natureza, sempre constante do elenco dos direitos fundamentais, foi trabalhada e reforçada, no século XIX, em vários países, em relação ao direito de propriedade, principalmente em França, nos primeiros anos de vigência do Código Civil de Napoleão (1804): o abuso de direito, previsto no artigo 334º do nosso Código Civil, situa-se nesta intencionalidade.

Miranda (2020) afirma que «somente há direitos fundamentais quando o Estado e a pessoa, a autoridade e a liberdade se distinguem e até, em maior ou menor medida, se contrapõem […]» (Miranda, *op. cit*, p. 53). De facto, governar um país, administrar um Estado implica, em regime de democracia plural, tensões entre posições opostas, conflitualidade e busca de consensos; a democracia plural não é sinónimo de apatia dos cidadãos e estes estão, frequentemente – e felizmente –, despertos para o exercício da cidadania plena, para disputarem no terreno as contradições que os opõem ao Estado. Um Estado isento de conflitos, sem jogo tensional pelo poder, sem litigância com os cidadãos ou desprovido de crítica, pode ser tudo, exceto uma democracia. Os direitos fundamentais pressupõem, portanto, a defesa dos cidadãos em caso de

lesão real ou potencial dos interesses que lhes assistem, seja o ato perpetrado pelo Estado ou pelos outros indivíduos. O elenco de direitos fundamentais é, no entanto, muito superior ao dos direitos de personalidade e consta quer das leis fundamentais de cada país quer das convenções internacionais, que os impõem a toda a comunidade, Estados e sociedades civis.

Recorremos a estes enunciados para evidenciar o que se pode considerar a coluna fundadora dos direitos fundamentais, a partir da qual toda a questão se densifica e, em simultâneo, se espraia pelas sucessivas camadas de direitos (as gerações, como é mais comummente referido); essa coluna fundadora e primordial é a dignidade humana, *alma mater* dos direitos e deveres universais,

> «[…] um valor particular relativo a todo o homem como homem, isto é, como ser racional e livre, como pessoa. E o princípio da dignidade é um princípio ético que exige o respeito da pessoa humana como ser único, individual, mas parte integrante da Humanidade» (Fernandes, 2004, p. 9-10).

Por isso, os direitos assentam em vários princípios que os estruturam, como o princípio da liberdade, o da igualdade, o da solidariedade e da responsabilidade, o da autoridade e o da universalidade (Fernandes, *op. cit.*, p. 10-13).

Considerando a formação para que estamos a produzir conteúdos, incluiremos neste ponto a questão dos deveres que emergem dos direitos, o lado passivo, procurando explicar esta correspondência também com recurso a casos práticos. É consabido que os direitos não podem ser observados como entidades sem contrapartidas de deveres, funcionando em espelho. Adiante abordaremos a questão dos deveres fundamentais que incumbem ao Estado e aos cidadãos. A preparação para a cidadania implica esta necessidade, ao invés de se abordarem apenas direitos; com efeito, deve incutir-se nos aprendentes a ideia de titularidade de direitos em concomitância com a imposição de deveres, condição básica para que se possa almejar a cidadania responsável e plena.

4. A consagração dos direitos na gradual evolução das formas de Estado

4.1.

Associamos, nesta parte dos conteúdos programáticos, a problemática dos direitos à evolução do Estado, na medida em que se nos afigura ser esta a maneira mais adequada de transmitir aos estudantes a ideia de que os direitos foram sendo desenhados de harmonia com a natureza assumida pelo Estado em cada momento histórico-político. Desta maneira, possibilitar-se-á que os alunos retenham o sentido das sucessivas formas de Estado em atenção à construção e desenvolvimento dos direitos fundamentais. Por outras palavras, procurar-se-á que aprendam a identificar certo tipo de Estado com um modelo específico de consagração dos direitos, estabelecendo as necessárias correspondências. Desta maneira, evitar-se-á que a aprendizagem se converta num exercício de memória, pouco atraente e facilmente eliminada após a obtenção da aprovação na unidade curricular.

Com efeito, sempre que foram reconhecidos direitos, quer fragmentariamente quer enquanto estirpes, já elaboradas na lógica do reconhecimento de direitos *das pessoas*, neste caso num projeto de salvaguarda de aspetos fulcrais da vida dos cidadãos e das comunidades, tal foi conseguido consoante a permeabilidade do poder, consequência habitual de fragilidades e perda de coesão interna, que viabilizaram que alguns direitos passassem a ser assegurados aos indivíduos ou a classes sociais. Numa perspetiva global, denota-se que cada formulação política do Estado correspondeu a uma determinada racionalidade sobre direitos, desde a omissão total à gradual consagração, observando-se os pressupostos gerais que a permitiram; e, nessa trajetória, o estatuto político da pessoa foi elevado, como sucedeu com a transição de súbdito a cidadão, ou com a importância que adveio da conceção da origem popular do poder.

Nesta conformidade, adotaremos a atitude didático-pedagógica de seguir o rumo de uma relação que se mostra fundamental:

Evolução da forma de Estado – alteração *nos* direitos reconhecidos

situando-se esta atribuição dentro das coordenadas globais (político-ideológicas, socioeconómicas e culturais) de cada fase.

Debruçar-nos-emos, no essencial, sobre o período pré-liberal, com destaque para a experiência britânica, desde a Magna Carta (1215) à revolução gloriosa (1688/1689), ou seja: os antecedentes que consistiram nos grandes movimentos anteriores ao século XVIII. Sobre este longo período, cuidaremos de informar os estudantes sobre a génese das diversas movimentações políticas, das respetivas lógicas económicas e dos interesses de classe subjacentes. Passar-se-á à conceção pré-contemporânea e às revoluções inaugurais, no século XVIII, nos Estados Unidos (1776) e em França (1789), incorporando ambas no *arco de transformação política* então construído. Na programação dos conteúdos da unidade curricular, teremos em consideração os textos históricos que legitimaram institucionalmente cada alteração, criando condições para que sejam lidos e refletidos em sala (aulas práticas), de molde a complementarem a exposição feita em sede de aulas teóricas. Nesta opção, limitar-nos-emos a deixar brevíssimas alusões às épocas pré-liberais, indicando, porém, leituras complementares que possam ser integradas pelos estudantes com maior interesse no conhecimento desta realidade.

4.2.

Campos (2019, p. 25) enquadra este tema partindo da noção de *direitos do homem sem os direitos do homem*, pretendendo significar, nesta aparente contradição, o tempo «[…] em que o *Ser Humano* era defendido e reconhecido como tal, sem que se falasse em *direitos humanos* (*id.*, *ib.*), isto é: direitos *avant la lettre*. Esta construção de Campos afigura-se-nos corresponder plenamente ao traçado da pré-história dos direitos, muito longe ainda dos conceitos forjados por Hobbes e J. Locke.

Percorrendo-se a História da Antiguidade, é possível encontrar documentação que pode considerar-se anunciadora do que viria a tornar-se a defesa da dignidade e de alguns direitos, assentando no direito natural.

Para alguns autores, a raiz histórica do reconhecimento dos direitos humanos remonta ao rei da Pérsia, Ciro, que, em 539 a. C., conquistou a Babilónia, mandando libertar os escravos, concedendo o direito de cada pessoa escolher a religião que professava e estabelecendo a igualdade rácica. As leis que criou foram gravadas num cilindro, que recebeu a designação de Cilindro de Ciro, passando a figurar como referência para o mundo antigo no que se reporta aos direitos humanos (cf. Tavares, 2012; Campos, 2019). Dir-se-á que esta foi uma abordagem inaugural da questão, à luz de conceitos antigos, essenciais, no entanto, à futura estrutura de uma teoria (e

prática) dos direitos. Também a obra de Sun Tzu, de 500 a. C., apelando igualmente ao dever de poupar a vida aos mais frágeis, nomeadamente idosos e feridos nas guerras, aparece inscrita no sentido de existir alguma preocupação com os outros, mesmo no quadro dos conflitos bélicos.

Também o Código de Hammurabi (1780 a. C.) (rei da Suméria e fundador do império babilónico) é referido dentre os documentos mais remotos que se preocuparam com alguns aspetos do que modernamente ficaria assinalado como a dignidade humana, numa antecedência relativamente aos direitos, e procurando limitar o uso da força e da repressão (cf. Rodrigues, 2021). Outros documentos que costumam merecer indicação a propósito da traça dos direitos são o Código de Manu, de 1500 a. C., inscrito em sânscrito, integrando os livros bramânicos, que revelava intuitos que designaríamos humanitários face aos inimigos presos e feridos em combate, exigindo que lhes fosse dispensado tratamento respeitoso (Campos, 2019).

Mais tarde, o pensamento cristão instituiu-se em padrão no tocante à dignidade humana, embora contendo pelo menos dois momentos diferenciados: inicialmente, e tendo como base os ensinamentos de Cristo e o teor da Epístola de S. Paulo aos Gálatas (3, 28-29), acentuou-se a existência de um Deus único, universal e infinitamente poderoso, criador do mundo e do que nele habitava, compreendendo a mensagem do amor, da bondade e da fraternidade que então iluminava os cristãos, sendo que todos os seres humanos eram Seus filhos, feitos à imagem e semelhança, pelo que não existiam diferenças de raça, cor, cultura ou classe, nem escravos nem homens livres, o que comportava o princípio da igualdade e lançava a semente da dignidade. O Deus a que o Novo Testamento se reportava estava a anos-luz da narrativa constante do Antigo Testamento, impondo-se pela ideia da integração e compreensão de todas as diferenças, do mesmo passo que se produzia uma severa advertência dirigida aos indivíduos ricos (Tiago, 5, 1-6, p. 394). A filiação divina passava a implicar a igualdade entre todos, criando a principal divergência com os politeísmos antigos: descendendo os seres humanos da mesma entidade divina e irmanados em Jesus Cristo, estabeleciam-se laços de fratria entre o género humano. A determinação de *não matarás* e a atitude de Cristo aquando da prisão por ordem dos romanos, em que curou a orelha decepada de um servo do sumo sacerdote, serviam de alicerce à resistência passiva (Lucas, 22, 50-51),deste modo se proscrevendo a pena de Talião e os instintos de vindicta; num segundo momento, após a conversão de Constantino (312) e, principalmente, da proclamação do cristianismo como religião oficial do império, nos finais do século IV, por iniciativa do imperador Teodósio I, a Igreja, então em processo de consolidação, deixou de ser

perseguida e foi atingida maior proximidade com aqueles que ocupavam a governação. Este segundo momento equivale a uma Igreja estabelecida junto das instâncias do poder, que domina, subordinando a lei natural à divina (Fernandes, 2004), cujo supremo vigário era o papa, representante de Cristo na Terra, que delegava localmente o poder nos príncipes cristãos, submetidos à sua autoridade, pois competia-lhe a chefia da *Respublica Christiana*, em nome da qual podia dispor do destino dos reis, seus vassalos: a deposição de Sancho II, em 1245, com base na bula *Grandi non immerito*, depois de ter sido excomungado, em 1234, representou um dos casos de exercício das prerrogativas papais (e do alto clero, que influenciava o papa), com supremacia sobre o poder temporal. A visão teocrática obrigava a que o poder régio estivesse subordinado ao que era entendido como a vontade divina, fundamentando as monarquias absolutas e a quebra no tocante aos direitos das pessoas.

Progressivamente, a Igreja de Roma foi deixando de lado alguns dos seus fundamentos, *v. g.*, a interdição de os cristãos usarem armas ou de participarem em guerras. O processo que tornou a guerra legítima para os cristãos assentou, sobretudo, numa primeira fase, em Santo Ambrósio (340-397), bispo de Milão, e em Santo Agostinho (354-430), bispo de Hipona, este com acentuada influência de Cícero (106 a. C.-43 a. C.), produziram a primeira teorização, justificando os casos em que os cristãos poderiam pegar em armas. Abria-se uma questão nova e controversa, que se desenvolveu durante séculos, abrangendo não só o período das cruzadas como o da expansão. O Édito de Milão, de 313, que resultou de um encontro entre Constantino, imperador do Ocidente, e Licínio, imperador do Oriente (Fernandes, 1993), salvaguardara a tolerância religiosa e a liberdade de culto, abrindo caminho a que, nos finais do século IV, ocorresse a declaração de Teodósio I, a que nos referimos. A partir daqui muita coisa mudou, vivendo-se numa ordenação social hierarquizada e alicerçada em cadeias de servidão, o que encontrava fundamentação na leitura interpretativa de algumas passagens do Novo Testamento, nomeadamente na carta de S. Paulo aos Efésios (6, 5-9), em que era recomendado aos escravos que obedecessem *aos senhores temporais com temor e tremor*, que a recompensa viria depois (Höffner, 1977). Esta era, com efeito, uma mensagem de resignação que foi usada, séculos depois, para garantir a obediência e tornar o poder incontestável, sob pena de heresia. Às populações exigia-se submissão resignada, pois seriam compensadas na vida eterna. À doutrina inaugural do cristianismo, em termos de cidadania, contrapunha-se uma outra lógica, *temporalizada*, ainda que sob a designação de *espiritualizada*. Poderá afirmar-se que o interesse inicial na igualdade perante Deus foi substituído por

diferenciações que se estabeleceram durante a época medieval, à medida que se organizava a cooperação entre a Igreja e o poder temporal, ambos retirando dividendos dessa aproximação. Esta a via que conduziu a seriações várias, que foram acrescentando novos grupos de pessoas a punir e afastar: judeus, muçulmanos, apóstatas, hereges, pensadores livres, alquimistas, feiticeiros…

Na Idade Média, destaque-se a filosofia tomista, em que o autor revelou preocupação com a dignidade das pessoas e, como já assinalado, com a resistência em face da tirania. S. Tomás modificou a noção de direito natural, o que teve significado profundo no futuro da escolástica, método de pensamento que predominou desde o século IX ao XV. A luta contra a heresia era uma questão maior para S. Tomás de Aquino que, na *Summa Theologica* (2.2.10.7.c.), aconselhava a que as pessoas ouvissem o menos possível contra a fé para que a crença na salvação saísse fortalecida. Estas e outras razões terão levado, segundo Höffner, a que os reis Fernando e Isabel impedissem a tradução da Bíblia para castelhano, já que «pondo-se a Escritura Sagrada nas mãos de todos, sem exceção, a palavra de Deus transforma-se em "fonte e origem de heresias"» (*op. cit.*, 95-96; o sublinhado é citação de Alfonso de Castro).

Durante a Idade Moderna, do século XV ao XVIII, assistiu-se a um peso considerável da Igreja Católica no domínio dos novos territórios alcançados por via da expansão, em que frequentemente as navegações, visando a descoberta de terras e a apropriação de pessoas e bens, eram precedidas da emissão de bulas papais, dotando tais empresas de uma finalidade cristianizadora, fruto de o papa ser considerado o detentor de todo o planeta, autorizando que os Estados procedessem à aquisição de territórios para dilatação da fé. Esta época ficou marcada pela (re)elaboração da doutrina da guerra justa (*bellum justum*) que, em larga medida, servira de suporte às cruzadas. Mais tarde, o estabelecimento da Inquisição acabaria por reforçar toda esta arquitetura do pensamento dominante, tornando-se muito útil aos diversos poderes políticos, papado incluído, que, ao tempo, de um verdadeiro poder político se tratava.

Arrancando do pensamento de Antonino (1389-1459), que foi arcebispo de Florença, defendia-se que existiam apenas dois povos: o romano e os infiéis, o que conduziu à noção de a cristandade dispor de dois senhores: o papa e o imperador, consubstanciando o que Höffner designa como o *mito cristão do imperador*, «[…] fecundado por concepções orientais, que via no monarca, não mais o rei todo-poderoso, como o havia concebido a antiguidade, mas o servo de Deus, o bondoso, manso, justo, responsável pela Igreja e pelo mundo, pelo tempo e pela eternidade» (Höffner, 1977, p. 22). O apogeu destas doutrinas foi revelado por Gregório VII (1159-1181),

aquando do combate político e religioso contra Henrique IV, em que afirmou ser o cargo imperial o fruto de uma *investidura feudal eclesiástica*, que colocava o papa no papel de suserano, o que possibilitava que depusesse o imperador quando o desejasse. Claro que este ideário possuía uma enorme utilidade, aliás mútua, quer para a Igreja quer para os reis a ela submetidos: ao poder temporal, em regra em fase de estabilização, permitia que se mostrasse legitimado junto da população, tornando justificável toda a gama de dislates que cometesse, pois estava respaldado na estrutura hierárquica da Igreja e as atrocidades cometidas eram justificadas pelo combate à heresia; para o poder espiritual, assegurava-lhe a sujeição dos reinos do mundo cristão, além de contrapartidas patrimoniais, cumulando-se, assim, a solução mais vantajosa para ambas as partes.

De acordo com Fernandes (2004), «a ideia de igualdade universal do homem ganhou nova dimensão com o advento do Cristianismo» (Fernandes, *op. cit.*, p. 21). Com o decurso do tempo e as metamorfoses do pensamento e das necessidades político-económicas, a Igreja abrandou o sentido que adotara e fixou a sujeição da lei natural à lei divina, incluindo-se a inclusão de «[…] actos discriminatórios que negam os princípios da dignidade e da igualdade dos homens, consubstanciados nas práticas adoptados e prosseguidos pela Inquisição (perseguição dos heréticos, dos relapsos e dos livres pensadores» (Fernandes, 2004, p. 31). Para corporizar este ideário, os bispos eram escolhidos dentre os filhos segundos das famílias possidentes, adquirindo com essa função rendas e instrução.

A partir desta racionalidade, tornou-se simples a determinação de o poder sediado em Roma se sobrepor ao político, o que prevaleceu ao longo da Idade Média e permitiu que a aliança estratégica entre os poderes régios e imperiais, e a Igreja de Roma, se robustecesse, nos dois sentidos, do que a expansão beneficiaria grandemente, pois era desenvolvida no interesse temporal e no espiritual, deste modo se edificando a nova gramática do *orbis christianus*. O período das cruzadas (séculos XI a XIII) fora o ensaio para o tempo das conquistas de novos mundos, em que o pensamento de domínio da cristandade se mantinha, alterando-se, porém, as geografias da guerra justa, conceção igualmente defendida do lado muçulmano, com a obrigação de se lesar os inimigos, quer nas suas pessoas quer no património. A visão cristã da guerra e da conquista, tal como a muçulmana, era radicalmente oposta à conciliação; o Decreto de Graciano (1139-1142) definia o necessário para tornar justa qualquer guerra, aqui se bordejando as mensagens do Antigo e do Novo Testamento.

A Inquisição, cujas origens remontam ao ano de 1022, com a implantação do primeiro órgão existente na estrutura da Igreja, o Tribunal Público contra a Heresia, instalado em Orleans, destinado a combater todas as manifestações reputadas heréticas, como a apostasia ou a feitiçaria, inseriu-se na rede de controlo, perseguição e punição dos desvios relativamente à doutrina oficial e aos costumes considerados adequados; de facto, o próprio conceito de heresia era alargado, tornando-se mais abrangente, o que facilitava a perseguição de todos quantos ousassem colocar em crise o pensamento único da época, da religião à ciência, da política às artes e à moral. Hegemonia eclesiástica que, se contestada, acarretava a adoção de fortes medidas repressivas, anatematizando as desconformidades à linha oficial e os autores de comportamentos desviantes, bastando uma mera denúncia anónima para fazer arder as fogueiras da expiação. De uma entidade interna da Igreja, aquele dispositivo fez-se também temporal, evoluindo para uma dimensão mais ampla, e de índole estruturalmente política, colocada ao serviço não apenas do papado, mas dos poderes régios, chegando a Portugal em 1536 e perdurando, com força variável, até à vitória dos liberais (1821) (Marques, 1974). Durante toda esta época, a dignidade humana e os direitos não passavam de uma fantasia de alguns, pois a censura, a opressão e as perseguições eram objeto das fogueiras punitivas onde os judeus, os inconformados, os que ousavam pensar de modo diferente do imposto e os que eram apenas vítimas de denúncias caluniosas eram *purificados*, em autos de fé que percorriam os territórios (v. Herculano, 1854/2017; Silva, 2019).

O tempo que antecedeu os descobrimentos ibéricos e as consequências dos mesmos, no que toca à escravatura e tráfico de indígenas, bem como à colonização, entendida esta como forma de evangelização (Nussbaum, 1953; Höffner, 1977), foi fértil na produção de teorias que legitimavam o direito de guerra e a redução dos indígenas à escravatura, até porque, segundo essa doutrina, tratava-se de seres desprovidos de alma – teoria que era muito conveniente para a exploração da força de trabalho e exercício de torturas e assassínios vários. Concomitantemente, debatia-se o poder (e dever) de batizar coercivamente os naturais das terras conquistadas, durante muito tempo considerado objetivo fulcral. De acordo com este entendimento, discutiam-se múltiplas questões, que interessavam sobremaneira aos colonizadores, o que conduziu à célebre Controvérsia de Valladolid (1550-1551), realizada naquela cidade espanhola, onde se debateu a intenção de converter os povos da América ao catolicismo, ainda que coercivamente, forçando-os, por exemplo, a receberem o batismo. Já durante as cruzadas este problema fora colocado, havendo casos em que os príncipes cristãos mandaram batizar os habitantes de terras conquistadas, mesmo

na Europa: Afonso Henriques, após a tomada de Lisboa, em 1147, teria promovido o batismo de mouros, o que era prática comum na época. O problema recolocava-se agora, porém com uma forte corrente que pensava ser de manter os procedimentos. Este foi o tempo de os teólogos-juristas se pronunciarem sobre a relação entre os povos dominados e os colonos (Carro, 1951), confrontando-se duas figuras proeminentes: Juan Sepúlveda (1489-1573), teólogo, professor e bispo, que entendia que os naturais da América eram raças inferiores, e Bartolomeu de las Casas (1484-1566), frade da Ordem dos Pregadores, mais tarde elevado ao bispado, que, depois de perfilhar as ideias que interessavam ao colonialismo espanhol, fez uma inflexão de pensamento e assumiu a defesa das populações nativas, considerando que lhes assistia o direito de fazer guerra justa aos colonizadores. Sepúlveda saiu triunfante desta polémica, o que reforçou o sistema colonial espanhol e, de certa maneira, legitimou a colonização portuguesa. No fundo, pretendia-se justificar teologicamente as atrocidades cometidas contra os povos sob o jugo colonizador, encontrando fundamento na ausência de fé e na natureza alegadamente selvagem dos habitantes das terras descobertas. Mais tarde, e de modo progressivo, as ideias defendidas por Bartolomeu de las Casas foram encontrando eco nos dois poderes.

Durante a colonização portuguesa, a principal voz dissonante foi protagonizada pelo padre António Vieira (1608-1697), que combateu a escravatura e exploração dos índios do Brasil, do mesmo passo que se opôs à categorização de cristãos-velhos e cristãos-novos, o que o fez cair em desgraça perante a Inquisição, não obstante ter preconizado a condenação capital dos judeus que professassem o judaísmo.

4.2.1.

Poderão questionar-se os motivos que nos levam a incluir estas referências num programa universitário sobre direitos e cidadania.

Esta matéria reporta-nos à pré-História dos direitos fundamentais, permitindo conhecer-lhes as fontes e as primeiras abordagens, quase sempre remotas, das consagrações que vieram a fixar-se a partir de finais do século XVII, abrindo caminho às propostas iluministas que estiveram nos primórdios das revoluções de setecentos. Pensamos que não faria sentido colocar os alunos perante a informação respeitante às conceções liberais como se não tivesse existido um ontem que as determinou. É evidente que não se deverá dispensar muito tempo a este tema, limitando-se a

lecionação a uma breve alusão, situada na respetiva época, a qual terá lugar na aula teórica nº 5, de harmonia com a planificação a que se procederá no final deste relatório.

4.3.

Cada modelo de Estado resulta de diferentes emolduramentos (político-ideológico, socioeconómico e cultural), fruto do tempo e da racionalidade dominante, pelo que há que proceder à identificação do pensamento político que serve de pano de fundo às várias metamorfoses do Estado. Porque, subjacente a cada forma, existe uma conceção própria, uma ideia de sociedade e de exercício do poder, que se consubstancia numa doutrina. As ideias políticas, mas não apenas estas, são da maior importância, concebendo desígnios de vida amplos: Antero de Quental, em 1865, interpelava António Feliciano de Castilho: *será possível viver sem ideias?* (Quental, 1865/2021). A vida social e política é uma teia de ideias, e um confronto permanente entre elas; à medida que os séculos vão desfilando na História, novas gerações de ideias se sucedem, renovando-se à medida que evolui o tecido humano. Historicamente, sabemos que as ideias – sejam políticas ou económicas, sociais, culturais ou no que concerne aos modos de vida – nunca são definitivas, antes estações ao sabor das novas correntes de pensamento que as aprofundarão ou substituirão por outras: os mais conservadores permanecerão agarrados a ideias de outros tempos, receosos de qualquer mudança; os mais progressistas encontrarão novas versões com as quais pretenderão rejuvenescer e alargar conceitos que consideram anquilosados – e, por vezes, tornam-se conservadores em relação a essas ideias. Este é o movimento permanente de qualquer sociedade, que se projeta nos diferentes domínios, por conseguinte também na maneira de representar o Estado e nos modelos de exercitar o poder, começando pela governação de um país.

Cada alter(c)ação das formas de Estado ocorrida desde 1776 nasceu de dois tipos de conceção:

(i) o primeiro, relativo à política, que contrapôs ao modelo autocrático o democrático e respeitador dos direitos das pessoas, sendo que este enfrentamento continua a verificar-se nos dias de hoje; e

(ii) o segundo, de índole económico-social, na dicotomia entre o liberalismo e suas múltiplas tendências, e o intervencionismo, nas várias visões conhecidas.

Há, pois, sincronismo entre o tipo de Estado (a respetiva configuração), a gramática dos direitos e o modelo económico que se quer fazer vingar. Por isso, na revolução de 1789 os direitos

reconhecidos quedaram-se na vertente primária do *homem e do cidadão* – a leitura atenta das atas da Assembleia Constituinte francesa revela as razões que justificaram que a evolução tenha parado nesse ponto, porquanto era o modo de produção feudal que se desejava fazer substituir pelo capitalista, não importando a gama dos direitos económicos, além da consagração da propriedade privada como direito inalienável, e das liberdades que lhe eram afins (de contratar, de estabelecimento, de comércio e indústria, a livre concorrência, suportadas todas na autonomia da vontade). A classificação que se estabeleceu em França, entre *citoyens passifs* e *citoyens actifs*, estes, por sua vez, também distribuídos por classes legais, com o critério diferenciador a residir nos rendimentos auferidos, era reveladora da situação que se vivia. Desta formulação, que teve lugar logo no início dos trabalhos da Assembleia Constituinte e foi tornada lei em dezembro de 1789, resultava a imposição de uma outra forma aristocrática de governar, já não a dos títulos nobiliárquicos, que a burguesia começara a obter, a partir do século XVI, mas a da fortuna: tratava-se da *aristocracia dos ricos*, na expressão de Marat; o exercício da política estava reservado aos mais prósperos, beneficiários do processo de desenvolvimento comercial e industrial, permanecendo todos os demais excluídos do acesso à intervenção pública. A governação deveria ser competência dos mais abastados, aqueles que possuíam interesses na defesa do sistema, como Voltaire anunciara (Nunes, 1975).

O liberalismo traduziu-se essencialmente no objetivo de instauração de uma outra ordem económica, cujos pilares assentavam na autonomia privada e nos correlativos direitos (Burdeau, 1982). Ora, os direitos políticos foram causa das liberdades económicas, mas também consequência – como se percebe por alguns deles dependerem da verificação do estatuto de proprietário.

Aqui se inscreve o sentido da autonomia privada, a grande moldura dos institutos jurídicos impostos pela classe triunfante em 1789. Como acentua Prata (1982):

> «Os mecanismos jurídicos de expressão da liberdade dos sujeitos privados na tutela dos seus interesses – isto é, os instrumentos jurídicos atribuídos aos sujeitos privados para operarem essa tutela – são o direito subjectivo (ou a propriedade, como seu paradigma) e a liberdade negocial. Assim, numa perspectiva ampla, poderá entender-se que a noção de autonomia privada se desdobra nestes mesmos dois aspectos essenciais: direito subjetivo e liberdade negocial» (p. 15).

Estava, pois, alicerçada a nova arquitetura político-ideológica, sob cujos auspícios seria construído o modelo económico desenhado pelo liberalismo. Com efeito, sem prejuízo da intencionalidade democrática que assistiu aos liberais do século XVIII, o fulcro estava ancorado na ideia de conversão do modo de produção, procurando-se a implantação do que redundaria no capitalismo, para o que era imperioso garantir o princípio da autonomia privada e as liberdades económicas já mencionadas, começando pelo direito de propriedade, libertado das peias colocadas pelo feudalismo. A vontade de arrasar o sistema feudal, que explorava os camponeses, e a situação dramática dos artesãos serviram de ponte que ligou as classes trabalhadoras à burguesia, esboçando-se a aliança que viabilizou a revolução. As forças que venceram em 1789 estavam ávidas de alcançar a possibilidade de enriquecimento, como resulta, de resto, dos debates travados no parlamento. Note-se que se estava já em presença de uma primeira versão da *aristocracia letrada*, formada nas universidades europeias, culta, detentora de diplomas e preparada fora dos envelhecidos métodos educativos, acreditando na razão e no seu significado, inspirada, dentre outros, por Locke, além dos autores do movimento iluminista francês, ao mesmo tempo que dominava o comércio e a indústria, bem como a finança (Fernandes, 2004). A conceção filosófica apontava no sentido de uma outra sociedade e, por consequência, de uma nova ordem, num registo imbuído pela racionalidade dos pensadores das Luzes, o que apareceu traduzido no texto da Declaração de 26 de agosto, quando se proclamou que todos os franceses nascem livres e iguais em direitos, ainda que esta igualdade ficasse frequentemente aquém do sentido material; num texto publicado pela primeira vez em 1948, Delfim Santos aborda a destrinça que, na prática, se constata entre a igualdade formal e a material, sendo que aquela pode aniquilar esta (Santos, 1948/1986). Como acentua Novais (2023), «[…] só com o advento do Estado social e a progressiva instituição do sufrágio universal se pode falar em igualdade […]» (Novais, 2023, p. 74). Com efeito, e como é sinalizado por ambos os autores antes indicados, a generalidade e abstração das normas, procurando fixar critérios formalmente igualitários, acabaram por fomentar a desigualdade material, e este problema apenas seria resolvido já no século XX, quando se criaram mecanismos de compensação e de discriminação positiva, ou seja: a partir do momento em que a dignidade da pessoa passou a ser alicerce dos Estados de Direito democrático em termos substantivos e não meramente formais.

Para o desenho desta novel configuração, a Maçonaria francesa foi um veículo decisivo, quer pelas ideias de liberdade que lançou quer pela defesa de uma sociedade de livre pensamento

e desprovida de preconceitos, embora este aspeto deva ser apreciado em função do tempo que então se vivia, na medida em que o *homem livre* anunciado pelos maçons e respetivos rituais estava essencialmente direcionado no sentido do ser humano não reduzido à condição de escravo. Por esta razão, os negros tiveram de esperar muito até serem aceites em muitas obediências maçónicas Apesar das perseguições que sofreu, aquela estrutura iniciática entendeu a situação que a França atravessava: com efeito, «a Maçonaria francesa soube aproveitar a ocasião propiciada pelas revoltas sociais entre 1776 e 1790» (Martín-Albo, 2005, p. 19), tendo beneficiado do facto de ter presença em quase todos os setores da sociedade, da nobreza e do clero à burguesia revolucionária. Ora, o modelo económico promovido pela maçonaria não se apartava das conceções liberais dessa fase, ainda que, mais tarde, já no declínio do século XIX, passasse a desempenhar uma função intensa no apoio aos mais desfavorecidos, como adiante se verá.

A vontade de mudar que se consumou nos finais de 1700 radicou na vontade emergente do saber e de o poder partilhar fora do quadro exíguo das "verdades" oficiais; a contribuição do conhecimento foi, pois, marcante, como decorre do movimento do enciclopedismo, apesar das perseguições que sofreu; como refere Albuquerque (2020),

> «[…] foi esta doutrina racionalista radical, cartesiana e espinosista, mais tarde seguida pelos *philosophes* das «Luzes», que levou à convicção de que toda a realidade social conhecida poderia e deveria ser posta em causa, destruída até, já que a capacidade da razão humana iluminada, soberbamente erigida agora à potência divina, questionando tudo quanto vinha de trás, seria capaz de encontrar a verdade última em todas as coisas, os fundamentos da felicidade dos povos e os caminhos para a atingir» (Albuquerque, 2020, p. 53).

Na fundação das conceções liberais, encontraram-se as correntes inglesa e escocesa, assumindo, depois, em França, uma versão diferente; ora, se como acentua aquele autor, ambas descendem das Luzes, com forte inspiração humanista e racionalista, a construção francesa acabou por se destrinçar da inglesa, evoluindo para um modelo em que o poder do Estado poderia ser decisivo para a obtenção da liberdade, o que aparece na obra de J.-J. Rosseau (1762/2014); e a liberdade acarretaria a felicidade, como resulta da Declaração da Independência dos Estados Unidos da América, proclamada a 4 de julho de 1776.

Sendo verdade que os pensadores liberais (ou pré-liberais, como Hobbes) foram os principais contribuintes da ideologia dos direitos (de primeira e, parcialmente, de segunda gerações), conforme já afirmámos neste relatório, destacando-se Locke e Hobbes, outros filósofos opuseram-se à catalogação legal dos direitos, como foi o caso de J. Bentham.

Hobbes, na obra *Leviatã*, publicada em 1651 (1651/1995), arrancou da ideia de cada pessoa ser titular de direitos absolutos, na medida em que o estado de natureza assegurava a cada ser humano o direito a todas as coisas; no entanto, este pensador, contemporaneamente, é «visto como um pessimista, dominado por preconceitos e sentimentos negativos e muito influenciado pela época turbulenta em que viveu […]», sendo-lhe atribuído «[…] o desejo de fundamentar a necessidade de um poder absoluto, que tudo pode e tudo quer dominar em nome da paz e da segurança dos membros da sociedade» (Silva, 2020, p. 10-11), no fundo alguém que vivia sob constante receio, preferindo, por isso, um *poder providencial* (*id., ib.*). A ideia central de Hobbes sobre a igualdade é precursora do liberalismo, o mesmo se podendo considerar da noção do direito de resistência contra o poder do Estado – com nítida influência do pensamento tomista –, e de objeção de consciência (Hobbes, 1651/1995).

Locke foi o filósofo que mais desenvolveu as teorias que conduziram à engenharia constitucional demoliberal do Estado, assente no pilar dos direitos fundamentais, cujas teorias foram explanadas na obra *Dois tratados do governo civil*, divulgada, primeiramente sob anonimato, e difundida com autoria em 1689. Deve-se-lhe, entre muitas, a construção do princípio da igualdade, sem embargo de poder haver *justa precedência, resultante da idade ou da virtude*, bem como a defesa da liberdade humana e do acervo dos direitos enquanto meio de limitação do Estado, como sucedeu com a generalidade dos autores que, nos anos finais do século XVIII, promoveram o liberalismo (Locke, 1689/2020). Acentue-se a forte crítica à noção de direito divino dos reis, o que abria novos rumos na conceção dos direitos humanos.

Como refere Pereira da Silva, o liberalismo e a edificação do Estado e da sociedade contemporâneos tiveram em alguns filósofos a alavanca intelectual necessária: Montesquieu, com a obra *Do espírito das leis* (1748/2020), que, como assinalámos, contribuiu com a teoria da separação de poderes, Rosseau, em *O contrato social* (1762/2012), com a ideia da soberania popular, ainda que discordando da separação de poderes, e Locke que, em 1681, produziu a doutrina dos direitos fundamentais, sendo estes, por conseguinte, o triângulo de autores que configuraram o novo Estado político e a estruturação de poderes.

J. Bentham (1748-1832) é outro dos autores que inspirou grandemente o período em que viveu, tendo definido os princípios do utilitarismo e sendo influenciado por Cesare Beccaria

Bonesana (1738-1794). Dentro da lógica liberal e utilitária, foi o criador da ideia de Panótico (pan-ótico): uma torre de onde tudo se observa, funcionando como dispositivo de vigilância, a construir em espaços circulares, em que um único guarda consegue controlar todo o recinto em redor, onde estavam instaladas as celas, cujos prisioneiros sabem ser permanentemente vigiados, mesmo sem verem o vigilante. Esta estrutura permitiria causar perturbação psicológica nos condenados, servindo de instrumento dissuasor da criminalidade pelo medo que provocava de regresso ao sistema penitenciário; tal construção seria igualmente utilizada em hospitais e asilos, em fábricas e escolas (Foucault, 1975/1987).

Bentham criticou severamente a ideia de incluir normas sobre direitos fundamentais na Declaração de 1789, bem como a sua redação final; mas esta linha orientadora não conduz à conclusão da existência de uma lógica incompatível entre utilitarismo e direitos (Strätz & Fernandes, 2021); inclusivamente, foi duro nos comentários produzidos a propósito do direito de resistência contra a opressão, que os revolucionários de 1789 plasmaram na lei, pois entendia que incitava à rebelião. Como referem aqueles autores, «[…] Bentham foi coerente com a metodologia positivista de que foi artífice» (Strätz & Fernandes, 2021 p. 77). Nesse sentido, Bentham adotou uma posição que colocou em causa a elencagem dos direitos, desde logo por considerar que assentavam numa falácia, a da igualdade das pessoas, já que estas não nascem iguais; a existência de direitos imprescritíveis, oponíveis ao Estado, também não mereceu o assentimento deste filósofo, dado que todos os direitos são fruto da concessão do Estado e nenhum é anterior àquele.

Bentham foi particularmente incisivo nos comentários que dirigiu ao nascente constitucionalismo liberal, com destaque para a obra *Anarchical fallacies* – cujo título completo, e sugestivo, é *Non sense upon stilts or Pandora's box opened or the French Declaration of Rigths prefixed to the Constitution of 1791 laid open and exposed – with a comparative sketch of what has been done on the same subject in the Constitution of 1795 and a sample of citizen Sieyès*. Calheiros (2015) entende que o autor não se limita a repudiar a ideia de existência de direitos definidos como inatos e imprescritíveis, mas também a questão da liberdade, da segurança, da propriedade e do direito de resistência, avançando até para a consideração de que a propriedade só é concebível no quadro da diminuição da liberdade dos outros. Sobre o direito de resistência à opressão, defende que reconhecê-lo seria equivalente a convidar a população à revolta. O argumentário benthamiano coloca em discussão três tipos de problemas, que aquela autora enuncia:

os lógicos, os políticos e os legais, desdobrando-os por várias causas e acentuando o primado da utilidade.

As críticas contemporâneas à consagração setecentista dos direitos humanos não se ficaram por Bentham: E. Burke (1730-1797) e F. von Savigny (1779-1861) produziram igualmente textos de contestação à ideia de direitos humanos. Enquanto o primeiro se lhes referia como desrazoáveis, abstratos, falsos e até metafísicos, *fora da experiência concreta e moral das pessoas* (Teixeira, 2013, p. 155), o segundo autor rotulava-os de abstratos e individualistas, acusando-os de resultarem do desconhecimento de o Direito emanar

> «[…] do «espírito do povo» ou de uma determinada comunidade e, nessa medida, não corresponderiam, de modo algum, ao passado e ao repositório simbólico constituído pela linguagem, pela arte, pela literatura, pelos costumes, que brota, espontaneamente, da consciência comum do povo» (Teixeira, 2013, p. 155).

Kant (1724-1804), em *A metafísica dos costumes* (1797/1999), reconheceu a existência de um único direito, a liberdade, decorrente da humanidade do homem, categorizado como gerador da independência humana, livrando as pessoas do arbítrio; afirmou:

> «la *libertad* (la independencia con respecto al arbitrio constrictivo de outro), en la medida en que puede coexistir con la libertad de cualquier outro según una ley universal, es este derecho único, originario, que corresponde a todo hombre en virtud de su humanidade» (Kant, 1797/1999, p. 49).

Nestas posições, e de forma concisa, pode ver-se não uma oposição à existência de direitos, antes uma lógica liberal que pretende circunscrevê-los ao primado da liberdade, que constitui a cúpula da vida humana. Os direitos – e referimo-nos apenas aos de primeira geração – estariam contidos na liberdade, casa-mãe da humanidade.

No século XIX, o conceito – e, em parte, os objetivos – dos direitos humanos foram novamente alvo de oposição por parte de outros pensadores, como B. Bauer (1809-1882) e K. Marx (1818-1883); para Bauer, tratava-se de uma ideia inventada no século XVIII, sem que se pudesse

considerar *algo congénito ao homem*, um mero *resultado da cultura*, ao passo que para Marx o texto de 1789, ignorando os direitos sociais, estava fora da realidade humana e das respetivas necessidades (Teixeira, *id*, *ib.*).

As posições dos críticos à fixação constitucional e até legal dos direitos resulta sempre de uma atitude ideológico-política face à sua consagração, quando não à mera existência, e à própria conceção de Estado. Acerca de cada um desses posicionamentos muito se poderia acrescentar, mas esta não é a sede própria.

5. A ancoragem liberal dos direitos humanos

5.1.

As grandes transformações políticas da História são frequentemente impulsionadas e coproduzidas pelo saber (Poiares, 2005): a época de viragem que teve lugar nas últimas décadas do século XVIII foi antecedida de um movimento cultural e científico, que serviu de alavanca às mudanças subsequentes. Os conceitos que foram a chave do liberalismo e do iluminismo (Liberdade, Igualdade, Fraternidade) apenas tiveram aplicação substantiva e prática na fase do Estado social. Será que isto significa a inutilidade daquela trilogia? A resposta terá de ser negativa, pois os princípios das revoluções liberais permitiram a adoção futura de meios de substantivação, levando à concretização material dos objetivos enunciados. Se, no século XVIII, os pensadores da filosofia política e os protagonistas se contentavam com a igualdade formal, que lhes favorecia a busca do enriquecimento e que constituía um importante salto qualitativo em face do antigo regime, no século XX, em especial após a Segunda Guerra, ficaram estabelecidos os critérios materiais dos três valores revolucionários, acrescendo-lhes um pilar epicentral: a dignidade de todas as pessoas, elevado a princípio do Estado. No fundo, os atores de finais do século XVIII confiavam amplamente na *mão invisível* e usavam-na para servir os interesses económicos que eram os seus; o pensamento político, a partir dos primeiros decénios de 1900, fez interpelar este ideário e elevou esses três elementos a um patamar diferente, o da materialização, tornando-os constituintes do Estado de intenção social. Houve, pois, um adiamento parcial, não uma inutilidade dos valores afirmados por aquela tripartição, cuja utilidade foi inequívoca, logo quando emergiu, projetando-

se sobremaneira no século XX. Frequentes vezes na História da civilização, encontram-se princípios e valores que, apenas muito depois de terem sido teorizados, passam a integrar a prática ou se metamorfoseiam e dão origem a outras perspetivas: foi o que aconteceu com os ideais do liberalismo setecentista, cuja validade entrou pelos séculos seguintes adentro.

A idealização da *sociedade dos ricos*, que esteve presente na revolução francesa, consignada na expressão *enriquecei-vos!*, foi assumindo crescente peso, de que as restrições ao sufrágio é apenas um exemplo, a par da proibição de associações de trabalhadores e da exacerbação do individualismo. Comprovando o referido, era entendimento da classe dominante que a panóplia de liberdades económicas permitiria que qualquer cidadão capaz ascendesse à burguesia, pelo que a exclusão que se fomentava apenas atingiria aqueles que se mostrassem inábeis para enriquecer – o que seria uma panaceia para aliviar a culpa dos detentores do poder e, do mesmo passo, responsabilizava os pobres pela sua condição. No fundo, era uma seleção natural, atuando no plano económico. A incriminação da pobreza, gizada na revolução francesa, prosseguiria na versão culpabilizante pelo insucesso, que ficou como marca liberal até ao presente.

Avelãs Nunes fornece algumas exemplificações, extraídas dos debates na Assembleia Nacional, por exemplo o discurso do deputado Boissy d' Anglas:

> «Deveis garantir a propriedade do rico. A igualdade civil, eis tudo o que o homem razoável pode exigir…. Devemos ser governados pelos melhores: os melhores são os mais instruídos e os mais interessados na manutenção das leis; ora, com bem poucas excepções, só encontrareis tais homens entre os que, possuindo uma propriedade, estão ligados ao país que a contém, às leis que a protegem, à tranquilidade que a conserva […]. O país governado pelos proprietários vive na ordem social, aquele em que os não-proprietários governam está no estado de natureza» (Nunes, 1975, p. 115-116).

Este autor, na obra citada, relembra o sentido discursivo de Voltaire, para quem era imprescindível a divisão social entre *ricos que mandam, e pobres que servem*, necessitando aqueles de multidões *de homens úteis que não possuam absolutamente nada*, destinadas a contribuírem com a força de trabalho para a prosperidade da classe que detinha o poder; muitos dos pensadores desta época assumiram posturas idênticas: também Diderot preconizou *ser a propriedade que faz o cidadão*, ao passo que para Rosseau a propriedade era *de todos os direitos, o mais sagrado*

(Nunes, *op. cit.*, p. 116-117). Ora, como vimos, esta racionalidade sobre a ordem económica esteve na base da revolução francesa e serviu de guião à política posta em prática pelos liberais, o que acabou por abrir um fosso entre os interesses das classes em presença. A trilogia Liberdade, Igualdade, Fraternidade, inspirada pelo livre pensamento, soçobrava nos dois últimos vetores, pois reduzia a questão ao plano formal, provocando desigualdades materiais cada vez mais cavadas.

O Estado liberal caraterizou-se por princípios que, a breve trecho, anularam a aliança de classes subjacente à revolução, dando origem a contradições acentuadas que conduziram ao posterior processo político francês, à medida que o novo sistema demonstrava incapacidade, aliás, falta de vontade política para integrar e incluir os mais desfavorecidos. Se o movimento dos *sans-culottes*, que contribuiu para conduzir Robespierre ao poder, em 1793, teve influência na adoção de medidas de cariz social, verificada durante o período de Terror, o movimento de 9 do Thermidor do Ano II conduziria ao fim do poder de Robespierre, que foi executado, bem como muitos dos seus apoiantes, pondo termo à época mais terrífica, mas também a mais comprometida socialmente da França revolucionária. Mas mesmo nesses anos em que se discutia terror e virtude (Robespierre, 2018), alguns dos líderes das classes populares não escaparam à condenação capital, o que não deixa de ser contraditório com alguns princípios preconizados por Robespierre no campo da igualdade e da elevação social dos mais pobres. A revolução francesa, albergando no seio do Estado várias tendências, criou as condições necessárias para uma ambiência conflitual que punha em causa os valores que haviam estado na sua própria origem (Schama, 2021): as contradições profundas, camufladas até à deflagração do movimento, acabaram por aparecer à superfície e produziram efeitos, fortalecendo as classes dominantes em detrimento dos mais desprotegidos. H. Arendt, na obra *Da revolução*, publicada originariamente em 1963, estabelecendo comparação desta revolução com a que deu origem à fundação dos Estados Unidos, considera que esta foi um sucesso, enquanto que a revolução francesa redundou em desaire (Arendt, 1963/2021). Este insucesso, na opinião de Arendt, adveio em grande parte da amálgama de grupos e classes sociais em presença da revolução: interesses contraditórios, quando não opostos, predomínio dos mais favorecidos, mesmo no antigo regime, ambiguidades várias, eis a receita para a turbulência então vivenciada e para os avanços e retrocessos que marcaram 1789 – e os anos subsequentes. O que restou, porém, foi extremamente importante, em especial no campo dos direitos, de que ora curamos.

As questões de índole social correspondiam a ideias que colocavam em crise o caráter sagrado da propriedade e, por arrasto, das demais entidades jurídicas com a mesma relacionadas: além de Robespierre, também Saint-Just se expressou contra o endeusamento da propriedade e do capitalismo, no que constituiu o primeiro momento de uma visão crítica sobre este elemento crucial do novo regime.

Verifica-se, pois, que, em simultâneo com o objetivo de estabelecer a liberdade política, foi intenção dos novos detentores do poder consagrar economicamente o liberalismo, o *laissez-faire, laissez-aller, laissez-passer*, ainda que isso sacrificasse os direitos da maioria da população. Desta forma, os direitos fundamentais reconhecidos em 1789 acabavam por ser diminuídos em presença dos interesses económicos. Com efeito, os indivíduos desprovidos de rendimentos não possuíam o estatuto de cidadãos ativos – e ficavam arredados dos direitos de participação na vida política. O novo regime, como em tantas outras esquinas da processologia histórica, blindava-se. Esta nova ordem robustecia-se na expressão da propriedade e de tudo quanto a pudesse garantir de modo pleno, em particular os institutos jurídicos a que já aludimos e que a substantivavam. Insista-se, todavia, que este emaranhado de contradições não deve apoucar o espírito e as realizações de 1789, pois foi a partir desse tempo que alguns direitos fundamentais obtiveram o estatuto de firmados e garantidos, possibilitando as lutas por outras gerações e por novos formatos socioeconómicos.

Os autores costumam enunciar como princípios estruturantes do modelo liberal a autonomia privada, a segurança e a propriedade, esta sob os diversos ângulos por que se reparte e que já enumerámos: as liberdades de comércio, de indústria, de estabelecimento e contratual; Burdeau (1982) aborda a *dinâmica liberal* destacando o individualismo, o otimismo e o racionalismo. Quanto ao primeiro, «[…] estabelece o valor absoluto do ser individual» (p. 81), sem prejuízo de o observar como entidade abstrata; este individualismo, fruto, porventura, da oposição à lógica vigente no antigo regime, contestando a descaraterização das pessoas, acabou por a recriar, e também com objetivos económicos, pois passou-se dessa consideração individual e egocêntrica para a interdição de sindicatos e associações de classe, por se entender que anulavam o individual, o que conveio às forças dominantes, como forma de desmobilizar os trabalhadores (Denis, s./d.); o otimismo residia na crença da eternidade desse formato, que, pensavam, era garantia da felicidade, já que a liberdade individual era o motor do progresso – e, quando levada ao limite, fator de assimetrias económicas e sociais profundas; o racionalismo, que modificou os modos de pensar e

de agir, o que se verificou, por exemplo, na separação a que se chegaria do liberalismo com a religião. Também a educação foi elevada a sustentáculo da mudança necessária, potenciando a sociedade nova que se implantava e que requeria desenvolvimento moral, cultural e cívico, escorando-se aquela na ética liberal, convertida, um século depois, na ética republicana. Muitos dos princípios rececionados pelos republicanos dos inícios da pretérita centúria provinham do liberalismo: a insistência na educação enquanto alavanca de progresso individual e social; os valores cívicos a defender; a separação igrejas-Estado; e a difusão cultural. Ainda sobre o civismo e os cuidados com a sua implementação, os *manuais de civilidade* foram peças de divulgação de normas de comportamento que tiveram generalizada aceitação, pese embora as limitações impostas ao género feminino, acentuando a subalternização das mulheres (Pinto, 2008).

5.2.

Atravessava-se a fase que foi denominada como o *capitalismo de concorrência* (Nunes, 1975), sob influência teórica de Adam Smith, Ricardo e John Stuart Mill, versão do *Estado guarda-noturno*, isto é: o Estado que se limitava a cunhar moeda, assumir as relações exteriores, assegurar a defesa e a segurança dos cidadãos, gerindo a justiça, e a promover o amplo exercício da liberdade individual, passando, como já referido, pela promoção da propriedade privada e dos correlativos direitos, em prol dos detentores do poder económico. Ora, sem prejuízo de várias tentativas de mudança, o certo é que este modelo vingou durante praticamente um século.

Todavia, e como já fizemos questão de frisar, não se pode menoscabar a conceção de liberdade pessoal nascida do iluminismo e posta em letra de lei em 1776 e 1789, mas também em 1848; ainda que com forte incidência económica, os revolucionários norte-americanos e franceses, como os que se empenharam em revoluções noutros países, em momentos ulteriores, pretenderam assegurar a liberdade política e os direitos do homem e do cidadão, pese embora o caráter censitário de alguns. Para se aceder à liberdade económica plena e assumir o papel almejado na vida dos negócios era necessário definir a liberdade política, e este foi um importantíssimo legado dos atores das revoluções liberais, abrindo caminho a alterações humanitárias, como a abolição da escravatura, mesmo com as vicissitudes que se lhe reconhecem. Estes objetivos foram, por exemplo, simétricos com a reforma da penalidade defendida por C. Beccaria (1764) e inspiradora de muitas das disposições constantes das declarações norte-americana e francesa. Foucault (1975/1987) desenha, a propósito da justiça penal, uma análise que remete os alegados princípios humanitários dos liberais para o economicismo da época; no campo dos direitos humanos parece

curial manter o mesmo entendimento, na medida em que os direitos e liberdades políticos serviram também de suporte à ambicionada libertação económica, como decorre dos textos da época. Os defensores do modelo liberal utilizaram a liberdade até ao ponto que lhes convinha, desinteressando-se depois de sentirem dispor do Estado que os protegia.

A verdade é que os objetivos políticos e os interesses económicos não podem ser dissociados, sob pena de incompreensão do curso da História (Burdeau, 1982). Cada classe social, cada grupo organizado num país pretende, legitimamente, melhorar a condição socioeconómica em que se encontra; a ascensão social traduz justamente esta realidade. A iniciativa que esteve nas lutas liberais de setecentos e oitocentos agregava a burguesia ascendente, que desejava libertar-se das peias feudais, e o povo, incluindo pequenos comerciantes e artesãos, que procuravam alcançar uma situação menos sacrificada do que a vivida até então: havia, pois, coincidência imediata de interesses, o que levou ao esboço de uma aliança, pouco consistente, porém (Zamora, 1938/1965). Havia objetivos comuns que serviram de sinapses entre ambas essas classes e tornaram possível a transformação social, estando unidas, desde logo, pela questão da liberdade e dos direitos fundamentais. Instalado no poder, o setor com maior peso, a burguesia, tratou de instituir o regime político que lhe era favorável e, parcialmente, também às classes trabalhadoras; do mesmo passo, introduziu um novo modelo económico, derivado, de resto, da extensão dos princípios da liberdade, sendo aqui que se começou a notar a separação entre burguesia e povo, pois o formato socioeconómico não era o conveniente aos grupos mais vulneráveis. O século XIX ficaria, aliás, marcado pelo agravamento desta contradição original, apesar dos progressos acentuados que se materializaram na consagração das liberdades políticas, que só não se sentiram mais porque, como já vimos, em muitos Estados sofreram limitações em função dos rendimentos – o sufrágio censitário ilustra bem a questão, continuando a interdição do direito de voto às mulheres, aos filhos e aos cidadãos desprovidos de determinados montantes de rendimento.

O liberalismo iluminista compreendeu diversas dimensões, em que os princípios da liberdade individual pontificaram em todos os domínios, fruto de contribuições muito fortes, como o racionalismo, o individualismo, levado ao egocentrismo, e o enciclopedismo, bem como as novas ideias no campo da educação, e o constitucionalismo, mediante a inclusão dos direitos das duas primeiras gerações, bem como da introdução da separação e equilíbrio de poderes. Nascia a homeostasia jurídica e política que marcou, em larga escala, os séculos futuros e que ainda na atualidade se mantém como construção perene das democracias representativas e plurais; e

desaparecia a noção de súbdito, agora traduzida em cidadão, pois perdia-se a noção de soberania de um indivíduo, hereditariamente prosseguida (o rei), definindo-se a soberania assente na nação. Caminhava-se, pois, para o tempo do Estado-nação, mas muito ficava em aberto na construção do edifício da igualdade: e não apenas pelo 'esquecimento' das componentes económica e social; de facto, a Declaração de 1789, fundando-se nos pressupostos que ainda eram do seu tempo, omitia o papel das mulheres, quer no processo revolucionário quer na evolução das sociedades, o que levou Marie Gouze (1748-1793), usando o pseudónimo de Olympe de Gouges, a elaborar e enviar à rainha Maria Antonieta o documento que pretendia ver apreciado, votado e aprovado pela Assembleia Nacional, a Declaração Universal dos Direitos da Mulher e da Cidadã (1791), na qual era proclamado que «a mulher nasce livre e permanece igual ao homem em direitos. As distinções sociais só podem ser baseadas no bem comum» (artigo 1º); na parte final do documento, Olympe de Gouges acrescentava uma mensagem, talvez a primeira manifestação feminista: «mas quando se fez livre [o homem], tornou-se injusto para com a sua companheira. Ó mulheres, quando é que deixarão de ser cegas?» (Caldeira & Borges, 2010). Acusada de se afastar da *normalidade* expectável ao género feminino, viu a Convenção rejeitar o projeto, sendo, mais tarde, condenada à guilhotina +- (1793).

Nesta época, mas já no século XIX, também não se pode passar ao lado dos movimentos que conduziram à independência de povos latino-americanos e que tiveram a doutrina liberal como substrato; tratou-se, com efeito, de um passo fundamental no sentido da emancipação dos povos e da rutura com sistemas repressivos que submetiam as populações aos ditames de uma coroa distante e desconhecida: isto, sem embargo de as estruturas económicas terem permanecido parcialmente em registo feudal, pelo menos em alguns dos novos Estados.

Quase na segunda metade do século XIX, França assistia a mais uma profissão de fé no economicismo liberal: a Declaração de Direitos da Constituição de 4 de novembro de 1848, onde se prestava tributo aos sacrossantos direitos de propriedade e correlativos; com efeito, logo no ponto IV proclamava-se que «a República Francesa tem por princípio a liberdade, a igualdade e a fraternidade e tem por base a família, o trabalho, a propriedade e a ordem pública»; mais adiante, no ponto VIII, estipulava-se o dever de a República «proteger o cidadão na sua pessoa, na sua família, na sua religião, na sua propriedade […]»; e, enfim, no artigo 13º, exarava-se que «a Constituição garante aos cidadãos a liberdade do trabalho e da indústria[…]» (Miranda, 1980, p. 245-246). Ou seja: eram colocados no mesmo patamar a liberdade, a igualdade e a fraternidade,

renovando-se a liturgia maçónica – maioritariamente de pendor demoliberal, como decorria dos interesses económicos dos irmãos maçons – e que estivera subjacente à revolução francesa, e, em consequência disso, também o direito de propriedade e a liberdade de comércio, indústria e estabelecimento, e a livre concorrência, numa homenagem ao modelo liberal e autorregulatório. Como é frequentemente reconhecido, esta filosofia política promoveria o capitalismo enquanto modo de produção dominante.

Governar possui uma matriz doutrinária que influencia os atos do poder, projetando-se em vários segmentos, principalmente o económico e o social, havendo uma relação íntima entre formas do Estado e os objetivos que este prossegue (macroeconómicos, por exemplo); governar é executar políticas que são a resultante de uma ideia ou de uma conjugação de ideias. Nenhum exercício de poder é neutro: existe sempre um propósito inerente, quer no campo económico quer no político – sendo consabida a fusionalidade entre ambos estes vetores. O recorte político que se imprime a um Estado visa promover uma estrutura económica, de acordo com pressupostos ideológicos, ainda que por vezes possam estar mesclados por lógicas mais pragmáticas.

Aos estudantes deverá ser explicado em que consistem e de onde provêm estas condicionantes, que se espraiam por diversos quadrantes, como referido, concomitantemente à exposição das sucessivas transformações que se detetam em sede das formas do Estado. Por outras palavras: as principais formulações deverão ser enquadradas na configuração geral do pensamento e na História das ideias, o que se nos afigura como potenciador da aprendizagem integrada da matéria.

5.3.

Importa fornecer informação sobre os órgãos de soberania, o sentido da divisão de poderes e os objetivos pela mesma prosseguidos, já estudados na Parte I, mas agora em relação ao caso português: para tanto, será o momento de se introduzir, sucintamente, esta matéria, consubstanciada na Constituição da República Portuguesa, de 25 de abril de 1976. Serão referidas as principais disposições que consagram este princípio, designadamente *a separação e interdependência de poderes* (artigo 2º) e a norma constitucional *diretamente* relacionada com aquela regra (artigo 111º), salientando-se, embora muito resumidamente, em que se traduz a interdependência, partindo do tecido fundamental.

Nesta linha, será dada particular ênfase à articulação equilibrada entre Estado e direitos das pessoas, ilustrando este binómio com o essencial das construções ideológicas atinentes, que encontram eco na separação de poderes. A ideia de constituição, enquanto ordenamento superior, corresponde a esta visão, já que compete aos textos fundamentais democráticos garanti-la plenamente, sem prejuízo da conjugação que entre os vários poderes deve ser assegurada. A ideia de constituição vai, pois, nesse sentido, assim como no da defesa dos direitos, tornando esta lei num limitador da ação pública, impondo linhas vermelhas ao Estado, em nome dos direitos dos cidadãos.

Como assinalado no programa, interessa apresentar a questão da separação de poderes como garante do exercício dos direitos fundamentais, na medida em que prossegue o controlo dos atos políticos, amputando o poder das ancestrais caraterísticas discricionárias. Nesta medida, o Estado liberal quis marcar a diferença e erradicar, pelo menos na letra das leis, práticas abusivas, fixando as fronteiras entre poder e direitos que àquele cabe promover. O número 3 desta parte dos conteúdos tem como finalidade demonstrar esta realidade, pelo que as abordagens de índole histórica que antecederam poderão ser úteis à compreensão dos assuntos.

Nas aulas teóricas, deverá ser feita alusão a esta questão (aula nº 5, *in fine*), que depois poderá ser esclarecida em sede de sessões práticas.

5.4.

Na Parte II, o número 3 remete para a emergência dos direitos humanos nos ciclos evolutivos das formas de Estado, na medida em que existe uma profunda ligação entre ambas as realidades, como já vimos. Tratar-se-á de analisar as formas principais de pendor democrático: o modelo liberal e o social, destacando-se a destrinça entre estas duas gerações diferentes de pensar o Estado, enquadradas nos modelos ideológicos e nos acontecimentos que as determinaram, assim como no que tange aos formatos de constituição que suportaram cada linhagem: na fase liberal, a constituição *política, aparentemente omissiva e sem intervenção económica*, na fase intervencionista, a versão *política, económica e social* – e, com o decorrer dos tempos, também cultural, igualitária e ambiental. Em cada um destes formatos de Estado foram reconhecidas diferentes elencagens de direitos, de harmonia com a evolução socioeconómica e também da ciência, pois alguns desses direitos só chegaram aos cardápios legislativos ou constitucionais quando a informação sobre certos fenómenos e objetos foi cientificamente alcançada ou validada.

No número 4, e rematando este assunto, tratar-se-á das principais formas modernas de Estado, precisamente os antes indicados.

Cumpre, então, caraterizar os dois tipos de Estado moderno: o liberal e o intervencionista, de incidência social, em ambos os casos com referência às fontes históricas e destacando o problema da propriedade (e sua extensão), atendendo ao peso diferente que reveste em cada um dos modelos.

Começar-se-á a lecionação por aludir às raízes histórico-políticas do reconhecimento, ainda que embrionário, dos direitos humanos, mormente na experiência inglesa, traduzido na outorga de várias declarações de direitos, com especial destaque para a *Magna Charta Libertatum*, outorgada pela primeira vez em 15 de junho de 1215, por João Sem Terra, e brevíssimas referências aos objetivos subjacentes a outros documentos, *v.g.* a *Petition of Right,* de 7 de junho de 1628, o *Habeas Corpus Act*, de 27 de maio de 1679, e a *Bill of Rights*, de 13 de fevereiro de 1689; serão lidos, nas aulas práticas, excertos de textos relativos a esses períodos, com primazia para a Magna Carta. Em larga escala, foi neste tempo que se lançaram as sementes que originaram a aceitação dos direitos humanos nas comunidades e que se lhes conferiu vida útil em sede de leis fundamentais (Zippelius, 1997; Fernandes, 2004; Gouveia, 2023), facto que legitima esta inserção.

Duma maneira geral, as sucessivas vagas de direitos não foram benesses generosamente oferecidas pelo poder, antes consequência de lutas, por vezes muito longas e dolorosas, das pessoas contra a supremacia da classe dirigente que, em certos períodos, não dispôs de alternativas face aos movimentos políticos e sociais adversários. Constata-se que, em todas as épocas, tem sido vulgar que, na fase inicial da contestação, o poder ainda consiga reprimir e dominar os grupos insurretos, mas o futuro acaba habitualmente por levar a alterações acentuadas, ou por via negocial ou através da ação armada. A apresentação e o enquadramento político, ainda que sumário, dos documentos antes referidos permitirão que os estudantes acedam às causas que engendraram o acesso a direitos naquelas ordens jurídicas e entendam as razões precipitantes das mudanças implantadas. Estes aspetos ganharão relevo quando se tratar da emergência do modelo setecentista, especialmente quando se abordarem as experiências norte-americana e francesa (1776 e 1789, respetivamente). Será, então, o momento de levar os alunos à compreensão dos fenómenos associados à construção demoliberal (ou burguesa) de Estado, depois da fase absolutista (e correspondentes formas de governo). Tratar-se-á de situar, neste contexto, o papel desempenhado pela constituição, referindo-se as razões e os tempos de hegemonia da sua versão *aparentemente circunscrita à vertente política*

(as então designadas constituições políticas) e a posterior passagem para outras dimensões; e de como a omissão de uma parte económica gerou a ocorrência de uma parte económica (nada regular é uma opção e não uma mera falta de previsão).

Recorrer-se-á, em sede de aulas práticas, à leitura, seguida de debate entre os estudantes, e comentários coordenados pelo docente, sobre os documentos fundadores do Estado liberal, designadamente a Declaração de Direitos de Virgínia, de 16 de junho de 1776, e a Declaração de Independência, de 4 de julho do mesmo ano (a decisão foi tomada em 2 de julho desse ano), a Constituição aprovada na Convenção de Filadélfia, em 1787, e os seus aditamentos, aprovados em 25 de setembro de 1789 e ratificados em 15 de dezembro de 1791, relativamente aos Estados Unidos; e, no que toca a França, a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 26 de agosto de 1789 (Miranda, 1974), a Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão, de 1793 (Ano I) e a Declaração de Direitos da Constituição Francesa, de 4 de novembro de 1848 (Miranda, 1980). Além de permitir o contacto dos alunos com a realidade das diversas épocas, estes exercícios facilitarão que se demonstre como o reconhecimento explícito de direitos mitigou os poderes do Estado, bem como as correlações de forças inerentes a estes textos históricos. Em simultâneo, caberá expressar o sentido interiorizado pelo poder da necessidade de aceitar os direitos das pessoas, ainda que à custa da redução das velhas prerrogativas dos titulares dos órgãos do Estado. Estas leituras de pequenos excertos de natureza pré-constitucional serão completadas, em aulas práticas e em horas de trabalho próprio dos estudantes, com a leitura de segmentos previamente escolhidos pelo docente de autores contemporâneos ou inspiradores das fontes legislativas, como Montesquieu, Rosseau, Voltaire, A. Smith, ou J. Stuart Mill. Acreditamos que o contacto direto com o pensamento dos mentores do liberalismo clássico será pedagogicamente adequado à compreensão das matérias.

Dada a escassez de tempo, o pensamento destes autores será apenas aflorado, procurando suscitar nos discentes a apetência para obterem maior conhecimento, depois de cumprida a fase da licenciatura. Muitas vezes, o facto de se referirem pensadores e obras de determinadas épocas, que não são lidas nem consultadas nesse momento, provoca a vontade de contactar com elas, o que pode concretizar-se mais tarde. Ensinar é também contribuir para o desenvolvimento futuro dos estudantes e da sua capacidade de reflexão.

Mais adiante, quando se proceder à análise do Estado social, verificar-se-á como se refez a agulha no que respeita aos poderes públicos, aqui já na lógica de um poder interventivo destinado

a corrigir as assimetrias provocadas pelo liberalismo de setecentos e de oitocentos: esta nova fase, caraterizada pela intervenção pública na economia e na vertente social, fez-se em nome de outros direitos humanos, em particular os de terceira geração. Ou seja: a questão dos direitos dos cidadãos tanto reduziu os poderes do Estado como os ampliou, em tempos distintos e com objetivos político-económicos igualmente diferentes: o *perpétuo movimento* da História tem flutuações aparentemente contraditórias e divergentes.

Os finais dos anos setecentos e inícios dos oitocentos, tendo consagrado a ideia liberal, tiveram enorme importância, residindo sobremaneira na demonstração inequívoca de ser possível o Estado garantir os direitos e liberdades dos indivíduos; porém, não resultou daí a erradicação do exercício totalitário do poder, como se percebeu logo na França revolucionária: o terror imposto por Robespierre é apenas um exemplo, que ele próprio quis justificar com o binómio *terror-virtude* (Robespierre, 2018). A ideação da liberdade, com tudo quanto implicava, não se instituiu em realidade absoluta: quer ainda no decurso do século XVIII quer nos séculos XIX e XX, e nas duas primeiras décadas do presente, essa fantasia é desmentida, pois continuou-se a assistir, por vezes impavidamente, a Estados autoritários e castradores dos direitos das pessoas, mesmo quando se pretendem travestir de democracias: mas há muito que se aprendeu que os autocratas gostam de usar o disfarce democrático – raramente os detentores do poder admitem impor ditaduras; a semântica e a prática política nem sempre são coincidentes.

Uma das destrinças entre o liberalismo económico, assente no fisiocratismo, preconizando o Estado *guarda-noturno* (Gouveia, 2023), e o intervencionismo social reside justamente na configuração da constituição económica (Moreira, 1974, 1978; Santos, Gonçalves, & Marques, 2004), o que releva na apreciação da catalogação dos direitos humanos em sede constitucional e na respetiva materialização; e esta diferença é muito significativa no sentido de identificar um e outro dos regimes económicos, e implica que se aluda ao papel desempenhado pela constituição para o cabal cumprimento do desiderato de objetivos socioeconómicos.

Sinteticamente, fornecer-se-á aos estudantes um conceito operativo de constituição económica, entendida como a componente de uma lei fundamental que regula o exercício da atividade económica de um dado Estado. Consiste, portanto, nas normas e princípios inseridos numa constituição e que se referem à organização da economia (Canotilho & Moreira, 1984; 2014). Marques (1998) considera a constituição económica como «os princípios básicos da ordem económica, com maior ou menor explicitação, [que] estão tradicionalmente contidos na

Constituição» (Marques, 1998, p. 2). Este é o sentido formal de constituição económica, enquanto que, em sentido material, inclui os diplomas que regulam as matérias inseridas no texto constitucional. Cabe-lhe, deste modo, o *papel conformador* das demais leis que organizam a ordem jurídica económica, estipulando as liberdades, os direitos e os deveres e responsabilidades dos agentes económicos, bem como o quadro em que podem desenvolver a atividade, de acordo com o regime definido em cada ordenamento jus constitucional (Santos, Gonçalves, & Marques, 2004, p. 31). A constituição económica formal marca a agenda legislativa e governamental, dispondo o *modus operandi* da economia, enunciando interdições e permissões, definindo os regimes de propriedade e eventuais reservas para o setor público, isto é: determina a regulação das atividades económicas, através do estabelecimento da respetiva gramática, considerando-se esta como a resultante de uma vontade política consubstanciada em sede de lei suprema do Estado. Dir-se-á que a constituição económica (formal) funciona como o conjunto das linhas reitoras que gerem a economia, a nível macroestrutural, encontrando-se plasmado numa parte específica da lei constitucional e dependendo de legislação ordinária que proceda à operacionalização dos princípios gerais (constituição económica material); de certa maneira, é o discurso do poder sobre o modo organizativo da economia, prenhe de opções políticas e ideológicas, sendo estas as coordenadas que instituem o funcionamento do sistema de produção e distribuição.

No contexto liberal clássico, o Estado não pode acrescentar ao espaço político o económico, que é reputado *esfera privada dos cidadãos* (Moreira, 1978, p. 41), observando os pressupostos de Adam Smith. Como acentuam Santos, Gonçalves, & Marques (2004), apesar disso, o modelo liberal não deixava de ter uma constituição económica que, neste particular, denominaremos *subjetiva*:

> «[…] uma relativa ausência de normas económicas nas *constituições liberais* do século XIX não significou a inexistência de uma constituição económica. Primeiro, porque mesmo nessas Constituições encontramos normas com incidência, direta ou indireta, na ordem económica (por exemplo, a consagração do direito de propriedade e da liberdade de comércio e indústria); segundo, porque a relativa ignorância de outros aspectos da vida económica tem um significado jurídico e económico, reflectindo um modelo onde o Estado se demite, em geral, de uma intervenção correctiva na economia, aceitando e garantindo, como princípios da regulação económica, a propriedade privada, a livre

> concorrência e a liberdade contratual» (Santos, Gonçalves, & Marques, 2004, p. 33).

Ou seja: o modelo liberal adotou, por omissão regulatória, uma constituição económica, na medida em que, bastando-se com a garantia do direito de propriedade e das liberdades dele decorrentes, estava a tomar uma posição ideológica e política (Moreira, 1974; 1978). A regulação zero não existe, pois mesmo quando se opta pela omissão, nos seus interstícios existe uma opção regulatória; suprimindo normas de disciplinação económica, além das enunciadas, o Estado está a impor e defender a liberdade económica plena, com todas as sequelas dela emergentes, correspondendo esta atitude, aparentemente omissiva, à definição pré-determinada de um programa económico. O não discurso do poder corresponde, neste particular, a um discurso político parcial. Refere A. Prata (1982):

> «Na concepção liberal, a posição do Estado relativamente à vida económica tem um conteúdo predominantemente negativo: a riqueza e o bem-estar colectivos são entendidos como o somatório da riqueza e do bem-estar individuais e estes são o resultado da actividade dos particulares, actividade na qual o Estado se abstém de intervir» (Prata, 1982, p. 27).

Esta foi a escolha do demoliberalismo no plano económico, fundada na liberdade de produtores e consumidores, defendida inicialmente por A. Smith (Farjat, 1971; Jacquemin & Schrans, s./d.). Por outras palavras: a constituição servia para evitar que a lei operasse no terreno económico, funcionando como travão da lei ordinária. Este era o formato idealmente construído pelos liberais, baseado no falso princípio da *não norma*, como temos acentuado.

De acordo com Moreira (1978), no sistema liberal «[…] o direito não é verdadeiramente o regulador da vida económica» (Moreira, 1978, p. 75), privilegiando-se as liberdades económicas a que já nos referimos, com realce para a liberdade contratual que, a par da propriedade, constitui o ponto de onde jorram os pressupostos do Estado liberal. A institucionalização dos direitos e das liberdades permitia garantir o espaço económico daqueles e imprimia um outro curso ao desenvolvimento.

É certo que a Declaração de 1789 em ponto algum exaltava *explicitamente* a liberdade económica, mas acabava por a reconhecer de modo implícito, no intradiscurso legal. Como sublinha Laubadère (1985, p. 232),

> «A Declaração dos Direitos de 1789 não proclama a liberdade económica, como o faz para as outras liberdades, tais como a liberdade de expressão ou a liberdade individual; considera-se apenas que esse silêncio equivalia a um reconhecimento implícito, não tendo sido a liberdade económica, aos olhos dos constituintes de 1789, senão um dos aspectos da liberdade geral dos cidadãos» (Laubadère, 1985, p. 232).

Parece, pois, que os autores desta lógica receavam envolver-se na questão, preferindo não a referir, para lá da mera referenciação da propriedade, numa aceção extremamente ampla. Seria, aliás, numa lei promulgada dois anos mais tarde, o *decreto d'Allardes*, de natureza fiscal, que se introduziu a noção; no entanto, como decorrente do direito de propriedade, a liberdade económica estava consagrada enquanto corolário daquele. Este decreto integrava, assim, a constituição económica material (Marques, 1998).

A Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, aprovada em 26 de agosto de 1789 e votada em 2 de outubro do mesmo ano, depois de proclamar o objetivo de salvaguardar *os direitos naturais, inalienáveis e sagrados do Homem*, consagrou-os em extensa lista, tendo como finalidade a *felicidade geral* (citações do *preâmbulo*) e defendendo que *o fim de toda a associação política é a conservação dos direitos naturais e imprescritíveis* (artigo 2º), concedendo-lhes o benefício de enumeração legal, abrangendo *a liberdade, a propriedade, a segurança e a resistência à opressão* (artigo 2º), ao mesmo tempo que erradicava os privilégios de que os dois primeiros estados beneficiavam. Na Constituição de 1793 (Ano I), assistiu-se ao reforço desta racionalidade, com a declaração preambular onde se referia ser objetivo da lei fundamental que os cidadãos *nunca se deixem oprimir ou aviltar pela tirania*, e mantendo a regra de *garantir ao homem o gozo dos seus direitos naturais e imprescritíveis* (artigo 1º, nº 2), que são *a igualdade, a liberdade, a segurança e a propriedade* (artigo 2º), o que era consentâneo com a ideia de igualdade de todos, *por natureza e perante a lei* (artigo 3º), conduzindo à *felicidade comum* (artigo 1º, nº 1). A resistência à opressão,

antes prevista no artigo 2º do texto de 1789, passava a estar contemplada na última disposição, garantindo-se que

> «Sempre que o Governo viola os direitos do povo, a insurreição constitui, para o povo e para cada porção do povo, o mais sagrado dos direitos e o mais indispensável dos deveres» (artigo 35º),

destarte se reconhecendo (e apelando) ao dever de insurgência contra o desprezo pelos direitos humanos. A questão da propriedade aparecia ainda colocada em outros preceitos, sendo reputada direito com caráter quase absoluto, em paralelo com o gozo de *rendimentos, do fruto do seu trabalho e da sua indústria* (artigo 16º), complementando-se mediante duas normas: a proibição de vedar qualquer *género de trabalho, de cultura e de comércio* (artigo 17º) e a interdição de privar um cidadão *da menor parcela da sua propriedade sem o seu consentimento*, salvo em caso de necessidade de caráter público, devida e legalmente certificada, e mediante prévia e justa compensação (artigo 19º).

Numa primeira conotação com a vertente social do Estado – mas sem entrar no que se poderia referir como Estado social –, considerava-se que *os socorros públicos constituem uma dívida sagrada*, determinando-se que *a sociedade deve dar subsistência aos cidadãos desafortunados quer granjeando-lhes trabalho quer assegurando-lhes meios de existência se não estiverem em condições de trabalhar* (artigo 21º); esta norma pode ter estado entre as fontes inspiradoras da previsão da segurança social, em 1917, na Constituição do México.

Do exposto, conclui-se que, na construção ideológica e racional do liberalismo, reconhecer plenamente o direito de propriedade acarretava a aceitação completa das decorrências do mesmo: quem permite o mais, permite o menos – pode ter sido o entendimento dos constituintes da revolução francesa.

A descrição do estado do mundo antes e após as revoluções liberais, a relevância que o liberalismo apresentou nesse então, enquanto garante da liberdade, da igualdade (ainda que numa perspetiva formal, como foi referido) (Santos, 1948/1986; Novais, 2023) e da fraternidade, para se seguir a rota política das revoluções norte-americana e francesa, consubstanciadas ambas nos princípios maçónicos, nesse tempo dominantes, as modificações produzidas nos ordenamentos jurídicos, mesmo no campo privatístico (em especial, com o Código Civil de Napoleão, de 1804)

e o reconhecimento de direitos *naturais, inalienáveis e sagrados do Homem*, mas já na simbiótica expressão *direitos e deveres* (v. proémio da Declaração de 26 de agosto de 1789) marcam uma acentuada diferença com o velho regime, que deve ser salientada e, sobretudo, objeto de análise a partir de leituras contemporâneas a esses factos e às quais deixámos nota. Porque a denominada *democracia burguesa*, assentando no triunfo de uma classe há muito em ascensão, representou um salto qualitativo de grande importância no processo histórico, não podendo ser apoucada, ainda que no momento atual o observador possa situar-se numa posição de não identificação com o liberalismo económico: a eco temporalidade deve estar sempre presente na análise histórica e na abordagem dos contructos, noção que não será excessivo enfatizar com os alunos. Discordar do liberalismo económico hoje não invalida o reconhecimento do papel deveras fundamental que teve a partir do século XVIII; por alguma razão as democracias atuais, mesmo as mais interventivas na economia, continuam a promover os valores políticos nascidos com o liberalismo.

Assim, no concernente ao modelo liberal, deverão, pois, ser ministrados elementos que permitam:

(i) captar o essencial da *mudança política*;

(ii) descortinar a *base social e económica* da mesma, isto é: a antítese de classes que esteve nas origens das revoluções liberais e os interesses colocados em causa;

(iii) perceber como o povo esteve na aliança com a burguesia e como se operaram as subsequentes divisões;

(iv) conhecer como decorreu a imposição de limitações ao poder do Estado em prol dos direitos das pessoas, no que terá sido porventura a primeira vez que uma classe social ascendeu ao poder político e se autoamputou de prerrogativas em favor dos direitos humanos (Hespanha, 2004); e, enfim,

(v) a nova ordenação económica daí resultante e o início, embora muito lento, de novas antíteses sociais, que gerariam o anseio por uma forma pré-Estado social, considerando-se este, de forma sintética, como o *Estado contemporâneo avançado* (Cunha, 2009, p. 11).

Acentuar-se-ão, nesta rubrica, os aspetos fundamentais da marca liberalismo, quer na política quer na economia, abrangendo a desregulação e a omissão do Estado em assumir intervenção na estrutura económica e na dimensão social, mantida que foi a atribuição deste assunto para a esfera assistencialista. Deve realçar-se que o economicismo liberal foi mais divulgado na Alemanha do que em França ou na Inglaterra, o que foi consequência do maior desenvolvimento

económico, em particular a partir da década de 1870; contudo, esse entusiasmo com a lógica demoliberal suscitaria também o incremento de teorias socialistas, com influência, nesse tempo, de Karl Rodbertus (1805-1895), que ficou célebre pelas obras *As reivindicações das classes operárias* (1837) e *A jornada normal de trabalho* (1871), e de Karl Marlo, pseudónimo de Karl Georg Winkelblech (1810-1865) (Denis, s./d.), além de K. Marx e de F. Engels; outros autores distinguiram-se também na crítica ao sistema económico, como F. N. Babeuf (1760-1797), L. Blanc (1811-1882), P.-J. Proudhon (1809-1865) e M. A. Bakunin (1814-1876). Trata-se, pois, de o implemento de um modelo económico provocar a sua antítese, como se tem observado em muitos momentos do processo histórico. Com efeito, se existem interesses que sustentam um determinado modelo político-económico, é normal que os outros se organizem e procurem definir uma barreira que se lhes oponha. Por outro lado, a industrialização, requerendo número crescente de operários, criou condições que potenciaram o desejo de reformas estruturais, o acesso a outras espécies de direitos humanos, alimentando as tendências de revolta ou revolução. Por outras palavras: o incremento liberal teria inevitavelmente de conduzir à contestação da organização macroeconómica em que assentava. Se o liberalismo permitira aos empresários e aos mais abastados progredirem economicamente, tal foi possível devido à força de trabalho dos operários, vivenciando maioritariamente situações económicas deficitárias, tudo contribuindo quer para a elaboração de teorias e modelos novos, política e economicamente, e para o desejo de mudança por parte do proletariado; concomitantemente, os avanços das ciências sociais foram também tributários da criação de ambiente favorável às alterações políticas do século XX.

6. A matriz social do Estado

6.1.

Na sequência do que foi ministrado no número precedente, versar-se-á agora a passagem do Estado liberal ao social, salientando-se as principais caraterísticas diferenciadoras entre ambos, sendo também explicada a emergência da centralidade da componente socioeconómica e os motivos dela determinantes – o que não pode ser atomizado das condicionantes histórico-políticas da cada época.

Efetivamente, se na primeira versão o mais relevante era assegurar os direitos das pessoas, incluindo no campo da cidadania, deixando-se o económico – e, por arrasto, o social – em registo aparentemente desregulado, entregue à magia da *mão invisível*, na segunda visava-se, em nome da igualdade material e da justiça social, providenciar outras áreas, avançando-se para a intervenção direta e indireta do Estado na economia, procurando assegurar uma democracia plena, ou seja: observando as dimensões económica, social e cultural.

Cabe salientar que, à semelhança das gerações de direitos fundamentais, também o conceito de democracia possui patamares geracionais diferentes, porém sequenciais: o primeiro, consistente na democracia representativa e plural, mas *apenas* na vertente política, que produziu as duas primeiras gerações de direitos (pessoais e civis, de participação política e cívica, e de cidadania, com as reservas conhecidas), e o segundo, que corresponde à democracia política com intenção social, que levou à criação da terceira geração dos direitos (económicos, sociais e culturais), abrindo caminho às demais. Na verdade, quer a ideia de democracia quer a de Estado democrático são dinâmicas e desenvolvem-se, fruto de diversos *aceleradores político-sociais*, sem embargo de também retrocederem, em consequência de alguns *travões políticos*. Consequentemente, a viragem do modelo liberal para o intervencionista densificou o conceito de igualdade, juntando-lhe as noções de dignidade e de justiça social (Novais, 2023); por outras palavras: já não apenas a questão dos direitos das pessoas, enquanto sujeitos jurídicos e cidadãos; já não só a salvaguarda da propriedade privada – mas também os direitos sociais, no plano da igualdade material, o que reclamava a intervenção do Estado na esfera económica para corrigir as disfuncionalidades do mercado. Afinal, o que estava em causa era a consecução do princípio socioeconómico da democracia e a constatação de esta não se circunscrever ao campo político, como entendiam os clássicos do liberalismo; além dos detentores das fortunas agrárias, comerciais e industriais, existia uma multidão de trabalhadores cujos direitos não podiam continuar postergados, requerendo medidas que colocassem aqueles dentro do circuito das políticas públicas, deixando de ser representados como meras peças (úteis) da engrenagem social.

Pina (2018) reflete sobre o traçado evolutivo dos direitos, nos seguintes termos:

> «Durante muito tempo, o movimento internacional de direitos humanos centrou a sua atuação nos direitos civis e políticos, mais do que nos direitos económicos e sociais. Como muitos dizem, dava-se prioridade à justiça criminal sobre a justiça social» (Pina, 2018, p. 127),

o que mostra como as lutas pelos direitos também arrancaram sempre da primeira geração, o que faz sentido, pois a ausência dos básicos está na génese do início de combates pelas liberdades e pelos direitos. Como exemplos recentes do ora afirmado, vejam-se os casos de Mohandas Gandhi, mais tarde chamado Mahatma (1869-1948) e o combate travado na Índia, em nome dos direitos civis e da independência, alcançada em 1947, das lutas contra o racismo, nos Estados Unidos, com Martin Luther King (1929-1968) e a célebre marcha pacífica de Washington (1963), em prol dos direitos humanos, ou a militância de Nelson Mandela (1918-2013) contra o *apartheid*, institucionalizado em 1948.

A autora antes citada refere-se *à prioridade à justiça criminal sobre a justiça social*: com efeito, um dos problemas mais graves da violação de direitos radicava, desde sempre, nas formas de investigação, julgamento e decisão em sede criminal; sabemos como a investigação não chegava a merecer essa qualificação, bastando-se os alegados investigadores com a tortura dos réus até que confessassem, prova rainha do processo penal; e sabe-se igualmente como a decisão judicial era pré-fabricada no âmago do poder, com juízes aos quais se encomendava a sentença, depois devidamente rodeada da liturgia dos suplícios (Foucault, 1975/1987). Foi contra este estado de situação que Beccaria ergueu a voz, em 1764, criando condições para que o texto da Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão contivesse normas específicas contra o que era a justiça penal do período inquisitorial. Ao contrário do que seria desejável, nem a Declaração de 1789 nem a obra de Beccaria conseguiram eliminar as atrocidades penais, desde as físicas às psicológicas, passando pelas legais: continuamos a assistir por esse mundo, incluindo na Europa, a atos que vandalizam a noção de justiça, *v. g.* prisões sem culpa formada, negação da presunção de inocência, desrespeito pelo segredo de justiça, mortes na prisão sem justificação idónea, ou superação dos prazos de apresentação a juiz ou mera apresentação identificativa – e nem é preciso procurar longe alguns destes desmandos que se encontram perto. Daí não causar estranheza a priorização das questões criminais em detrimento das sociais, o que não retira a relevância destas.

À medida que a conscientização das comunidades se desenvolveu, e uma vez garantidos os direitos de primeira geração, avançou-se para os de segunda geração. Sintetizando: os direitos fundamentais são objeto de disputas sociais que resultam da verificação da inexistência do que é reputado necessário à vida, permitindo que comunidades e grupos sociais se empenhem na conquista do que consideram ser-lhes devido. O *necessário à vida* também foi evoluindo ao longo

dos séculos, como ressalta do atual estado da questão, comprovando como direitos atraem direitos. O curso da História demonstra esta afirmação, o que não deixa de acontecer, de modo idêntico, com as involuções ocorridas nos séculos XX e XXI. Este quadro de alterações, quase sempre de acordo com ciclos político-eleitorais, revela que nos territórios da política nada é eterno e que a efemeridade é uma constante. Nas aulas serão fornecidos exemplos e explicada a existência dos mencionados ciclos, com base em eventos que tiveram lugar a partir do fim da guerra de 1939-1945.

Mas é necessário esclarecer os discentes sobre os motivos que deram início a este processo de alteração da História: no tempo, nas condições políticas e económicas, nos acontecimentos que rodearam essa época, nas convicções que se instalaram nas sociedades. Torna-se conveniente aclarar as noções sobre o contexto que implicou a vontade de passagem da democracia formal, demoliberal, para a democracia social, mais avançada no plano dos direitos, desde as posições designadas de esquerda, revolucionárias ou promotoras de reformas, às decorrentes da doutrina social da Igreja Católica, nomeadamente as derivadas das encíclicas papais, desde a *Rerum Novarum* (1891), de Leão XIII, marcada pela vontade da Igreja de não se atrasar no percurso histórico, mas ainda com uma atitude muito tímida e sem querer melindrar os interesses capitalistas instalados pelo mundo (Biblioteca de Autores Cristianos, 1974).

A partir dos anos vinte do século passado, confrontavam-se ideologias díspares e, coincidente com o dealbar das abordagens sociais mais progressistas, também as propostas de direita (nacionalistas, fascistas, antiliberais) faziam a aparição no panorama das nações. Com isto queremos significar que não se pode traçar uma evolução retilínea, como se tivesse sido inquestionável, sem mácula ou sem retorno: a transição do Estado liberal para o intervencionista e de pendor social não foi pacífica nem se ofereceu linear, antes encontrou escolhos diversos ao longo da sua formação; aconteceu no contexto de diversas alterações de racionalidade política, em vários pontos do planeta, como resultado de revoluções ou no seguimento da designada *Grande Guerra*, como veremos. Explicar o Estado social, desde a sua nascença, omitindo eventos mundiais como a guerra de 1914 e suas causas, a revolução russa ou a mexicana, ambas de 1917, ou a República de Weimar (1919) seria apelar à memorização, desligada da compreensão – o que não faz sentido com estudantes do último ano de uma licenciatura. Estas as razões determinantes de a matéria ser lecionada através da integração de cada modelo de Estado e de cada estirpe de direitos *dentro do quadro social em que ocorreu*.

6.2.

Se o Estado liberal assumia uma feição letárgica, o Estado social é marcado pela intenção corretora no domínio da atividade económica, podendo, em alguns casos, considerar-se a existência de uma matriz socializante. A verdade é que esta mudança não foi um dado original no início do século passado: já a revolução de 1848 preconizara um programa socialista, ao defender a passagem para o setor público dos caminhos de ferro, dos seguros e a nacionalização do Banco de França, apesar de na prática não se terem concretizado esses objetivos. Os finais do século XIX, nomeadamente em França e na Inglaterra, trouxeram a questão social para a ribalta, em larga medida devido às condições de miséria e infra-humanas dos trabalhadores e da população desfavorecida; e nos países do Sul da Europa, incluindo Portugal, a emergência da complexificação dos problemas sociais, especialmente no mundo do trabalho, determinou constantes propostas de alteração do *status* (Lima, 1972), que foi sendo sucessivamente adiada no que concerne à sua implementação. Os derradeiros decénios de oitocentos foram ainda tempos de redefinição do colonialismo e do respetivo peso económico para as potências colonizadoras, sendo de destacar a função desempenhada pela Conferência de Berlim (1884/1885), tudo se conjugando para a implantação de regimes cada vez mais empenhados na progressão do capitalismo. Os processos de industrialização das potências europeias, com a Alemanha na linha da frente, suscitavam a necessidade de mercados onde colocar os produtos – o que sobrevalorizou o colonialismo (Denis, s./d.; Nunes, 1975).

Para se compreender a génese do Estado intervencionista, há que conduzir os alunos pelo trajeto desenhado do liberalismo ao intervencionismo. Com efeito, não se pode apresentar um e outro dos modelos como se de objetos estanques se tratasse, antes integrando-os no percurso evolutivo em que os direitos das pessoas aparecem como sinapses ligando ambas as perspetivas do Estado e do papel que lhe compete nas sociedades. Mas, como já vimos em presença da enumeração dos fatores que presidiram ao liberalismo, há que enquadrar o projeto sócio intervencionista na gramática de que faz parte, nos planos político, ideológico, social, económico, cultural. Porque cada formulação de Estado observa um contexto e um tempo, sendo aquele a amálgama das contradições vividas, das querelas políticas e das conceções predominantes; as metamorfoses do viver coletivo têm sempre uma causalidade plural que as determina e que se impõe conhecer. O intervencionismo social nasceu das condições criadas pelo liberalismo e da degradação social que

causou, e também de uma necessidade histórica, dividindo-se as opiniões entre os que entendem esta alteração no quadro da constatação das desigualdades materiais e das assimetrias socioeconómicas, e consequente do desejo de as corrigir, e os que observam nesta modificação uma forma de assegurar a evolução e perpetuação do capitalismo. Provavelmente, uns e outros partilham a verdade, afigurando-se que se está perante estas duas faces da realidade. O discurso de Keynes, em Oxford, em 1924, pelo cunho pragmático que assumiu, parece legitimar a constatação da conveniência de não afetar o desenvolvimento do sistema capitalista, mas de romper com os conceitos liberais, chamando o Estado a intervir: de certa forma, o que foi pretendido por muitos residia na conservação do sistema, embora *arejado*, do ponto de vista social (Dennis, s./d.).

Efetivamente, vários acontecimentos produziram efeitos sobre o modelo liberal e colocaram-no em crise, o que potenciou as condições favoráveis à transição para a alternativa intervencionista, que nos ocupará de seguida. Keynes terá sido quem, provindo desse espaço, disse que o rei ia nu e abriu um novo prisma de análise e de ação. O pêndulo do tempo político produz estas situações, gera transformações e muda as comunidades.

6.3.

Ao *capitalismo de concorrência* sucederia o *capitalismo monopolista*, caraterizado essencialmente pela concentração monopolista em domínios relevantes da vida económica e o implemento de políticas coloniais acomodadas à concretização daquela nova versão, tendo como causas diretas, entre outras, o papel da finança e os diversos progressos técnicos; a primeira guerra mundial, entre 1914 e 1918, marcou a fase que aparece designada de múltiplas formas: neocapitalismo, economia mista ou concertada, *Welfare State* ou *capitalismo monopolista de Estado*, ainda que estas categorizações sejam feitas, frequentes vezes, ao sabor do posicionamento ideológico do sujeito que as elabora (Nunes, 1975). Moreira (1978, p. 53) entende que aquele conflito mundial «[…] representa o marco de passagem para uma nova forma económica», que acentuou a intervenção estatal. Esta terá sido a forma suave de assegurar a permanência do capitalismo – e a obra de J. M. Keynes, após o discurso proferido em Oxford, seguiu esse rumo, que ainda hoje serve de justificação à intervenção estatal no seio das economias capitalistas, sendo norteador de políticas de centro e de esquerda. De qualquer dos modos, e fruto das contingências políticas e económicas de cada fase, o Estado passou a assumir-se como sujeito (ou agente) económico – o Estado económico, que opera no mercado e o regula mais ativamente, deixando de

lado as caraterísticas de *État gendarme* (ou *État régalien*); como consequência, não foi unicamente a adoção de uma constituição económica no interior das constituições de inclinação social que surgiu: foi também a produção legiferante sobre aspetos económicos que se processou no Direito Administrativo e o posterior aparecimento do Direito Económico (ou da Economia), com sub-ramos específicos e cada vez mais densos (Farjat, 1971; Laubadère, 1985; Jacquemin & Schrans, s./d.).

O período da primeira guerra mundial mostrou ao mundo que o sistema económico liberal não era o fim da História e que existiam alternativas, algumas das quais impulsionadas pelas condições do capitalismo e por mudança das estruturas políticas: basta pensar-se que a revolução russa e a mexicana ocorreram nesse intervalo temporal, em 1917, sendo que ambas engendraram alterações de tomo na panorâmica mundial, mesmo ao nível da organização económica. Estas constatações seriam causa do reconhecimento constitucional e legal de novas estirpes de direitos fundamentais (os sociais e económicos) e da reformulação do conceito de cidadania, situando-o no ângulo do cidadão trabalhador, cujo estatuto se pretendia melhorar.

Efetivamente,

> «A primeira guerra é apenas o ponto de irrupção de uma corrente que a partir daí não deixou de engrossar. O direito foi progressivamente sendo chamado a cobrir cada vez mais extensas zonas da ordem económica: a princípio, sectorial e assistematicamente, até, finalmente, se apoderar do conjunto da economia, a ponto de poder falar-se no «direito da economia global»; e, por outro lado, em termos de poder afirmar-se que «os pontos de concentração se situam no domínio da economia, ou noutros com ela estreitamente conexionados […]» (Moreira, 1978, p. 87).

As décadas finais do século XIX e o dealbar da centúria seguinte foram marcados por dois aspetos concomitantes: a miséria dos trabalhadores e as lutas por melhores condições de vida e pelo reforço dos direitos. Se a Humanidade sempre conhecera condições adversas de trabalho, em especial no setor primário, que era largamente predominante, a industrialização reforçou sobejamente essa situação, quer entre a mão de obra que estava empregada quer, principalmente, nos exércitos de fome que iam preenchendo os anéis dos centros urbanos. Os movimentos sociais que eram esboçados acabavam quase sempre esmagados pelos detentores do poder, atuando,

frequentemente, de acordo com os interesses do patronato. As vozes de alguns filósofos e teorizadores políticos erguiam-se contra esse *status quo*, mas inutilmente. Em 1891, a encíclica papal *Rerum Novarum* veio pôr o acento tónico na questão social, sendo o momento inicial de tomada de posição da Igreja Católica sobre a exploração desenfreada que o liberalismo económico deixava permanecer nas paisagens políticas, mas sem pretender beliscar o sistema económico vigente – o que valeu acesa crítica de Afonso Costa, ainda nesse ano de 1891 (em *A Igreja e a questão social*).

Nesse documento pontifício, com o título *Sobre a condição dos operários*, Leão XIII atacava as consequências do problema, embora se afastasse de soluções consideradas mais progressistas, como veremos. Frisava:

> «Em todo o caso, estamos persuadidos, e todos concordam nisto, de que é necessário, com medidas prontas e eficazes, vir em auxílio dos homens das classes inferiores, atendendo a que eles estão, pela maior parte, numa situação de infortúnio e de miséria imerecida. O século passado destruiu, sem as substituir por coisa alguma, as corporações antigas, que eram para eles uma protecção; os princípios e o sentimento religioso desapareceram das leis e das instituições públicas, e assim, pouco a pouco, os trabalhadores, isolados e sem defesa, têm-se visto, com o decorrer do tempo, entregues à mercê de senhores desumanos e à cobiça duma concorrência desenfreada. A usura voraz veio agravar ainda mais o mal. Condenada muitas vezes pelo julgamento da Igreja, não tem deixado de ser praticada sob outra forma por homens ávidos de ganância, e de insaciável ambição. A tudo isto deve acrescentar-se o monopólio do trabalho e dos papéis de crédito, que se tornaram o quinhão dum pequeno número de ricos e de opulentos, que impõem assim um jugo quase servil à imensa multidão dos proletários» (nº 2 da encíclica, Biblioteca de Autores Cristianos, 1974).

Logo de seguida, como que para apaziguar os ânimos que as acusações ao liberalismo antes transcritas poderiam suscitar, acrescentava um ataque às ideias socialistas, afirmando que [os socialistas] *instigam nos pobres o ódio invejoso contra os que possuem, e pretendem que toda a propriedade de bens particulares deve ser suprimida* (nº 4), o que considerava uma violação da propriedade privada, que defendia como *o primeiro fundamento a estabelecer por todos aqueles que querem sinceramente o bem do povo é a inviolabilidade da propriedade particular* (nº 7) – o que não deixava de ser contraditório com o que acabara de escrever. Para tanto, e em nítido confronto com o socialismo, advogava não a luta de classes, mas a concórdia. Afonso Costa, na obra *A Igreja e a Questão Social – Análise crítica da encíclica pontifícia "De conditione opificum*, de 1891 (tese doutoral), teceu duras críticas, salientando o que reputava como o interesse do papa e da Igreja em presença dos problemas laboral e social, procurando usar a *caridade dos ricos* para anular a luta dos trabalhadores, a que só a segurança social poderia acudir (Sardica, 2004, p. 377-378).

Trouxemos este texto à colação apenas como mera ilustração de uma visão que se traduziu na tentativa de simbiose entre o capitalismo liberal e o reconhecimento de alguns direitos sociais, a perspetiva *arejada do* capitalismo, numa das primeiras versões, cuja relevância advém ainda de ter ocorrido no século XIX, quando a vida dos operários e dos trabalhadores rurais de todo o mundo era profundamente crítica e frágil, em todas as vertentes. A Igreja detetava o problema, apercebia-se da silhueta do mesmo, procurava convencer à introdução de melhorias, mas sem pôr em causa a conservação do sistema, começando pela propriedade privada, mesmo sem para tanto encontrar justificação bíblica. No entanto, uma leitura atenta revelava que o autor do documento *via mais além* do que as soluções davam a entender, mas as condicionantes do tempo e da estrutura limitavam a capacidade de inovação ou de adesão a opções inovadoras. Por isso, pode entender-se que esta foi uma primeira pedra institucional na constatação dos desaires sociais do liberalismo, a que faltou a solução político-económica – que chegaria ainda nesse século XIX, com a crítica derivada das teorias marxistas, e no século seguinte, com a reformulação de Keynes. A atitude da Igreja ia na linha de tentar suavizar a brutalidade do modo de produção capitalista patente nessa época, que já não satisfazia ninguém, sem o colocar em causa – traduzindo-se, no entanto, no reconhecimento do problema social que o modelo económico estabelecera. Leão XIII desenhava um pré-diagnóstico, mas faltava-lhe a vontade política para estabelecer terapêuticas que não fossem demasiadamente suaves e, na prática, inoperantes. Esta ainda não era a Igreja de ruturas, antes de

apoio à conservação do sistema, mas trazia a importância de suscitar o debate, produzindo, de certa forma, uma separação entre o capitalismo liberal e desprovido de sensibilidade social e o pensamento católico oficial, que evoluiria politicamente para a democracia-cristã.

Após a guerra de 1914, como vimos, os Estados tiveram de alterar as políticas liberais, o que deu lugar ao Estado económico, ou seja: a maior parte da ação realizada decorre no território da economia e já não apenas no da política, suscitando-se o que Moreira designa como a *interpenetração recíproca* entre Estado e economia «[…] num processo de politização do económico ou de economização do político. Ao princípio liberal de primeiro capitalismo, e à efectiva não-intervenção económica do estado, sucede o princípio intervencionista e uma ampla actividade do estado no campo económico» (Moreira, 1978, p. 58), o que corresponde a um Estado que se afirma na vida económica e assume funções que antecedentemente lhe estavam interditas pelos cânones liberais.

Cabe, no entanto, deixar uma nota: o Estado de Direito democrático, de intencionalidade social e intervencionista continua a ser politicamente liberal, sem embargo desse posicionamento sócio interventivo – ou não será democrático. Porque a noção liberal possui, como vimos, duas faces: a política e a socioeconómica, que podem coexistir ou, por outro lado, permanecer a primeira, enquanto a segunda assume índole intervencionista, como forma de corrigir as assimetrias advenientes das regras de mercado. Em sentido crítico, Chatelet (1977) considera que a classificação em dois campos, o económico, em que se opõem Estados liberais e socialistas, e o político, confrontando-se Estados autoritários e democráticos, constitui *uma teoria cómoda* (Chatelet, 1977, p. 71). As décadas mais recentes mostram que

(i) a dicotomia entre formas democráticas e formas autoritárias de Estado permanece visível no mundo contemporâneo; e,

(ii) em matéria económica, existem Estados de natureza liberal, o que se avolumou com a globalização e as alterações introduzidas na tessitura económica da Comunidade Económica Europeia (CEE) e, depois, da União Europeia (UE), e outros onde a economia está mais condicionada, por força de normas de regulação que determinam o intervencionismo direto ou indireto – quase sempre sem colocarem em crise o modo de produção capitalista.

Verbaliza-se, com regularidade, nos discursos políticos e mediáticos, a expressão *democracia liberal*, que tanto pode sintetizar a dúplice natureza liberal (política e económica) quanto sinalizar a visão de um sistema político plural e respeitador da cidadania democrática e dos

direitos dos cidadãos, sem que se traduza numa adesão económica ao liberalismo; para obstar a confusões, preferimos a designação *democracia plural*, ou *pluripartidária*, cuja noção é um legado político das teorias dos séculos XVIII-XIX. Por seu turno, quando se refere a *democracia iliberal*, muito em voga nestas décadas iniciais do século XXI, afigura-se-nos que não se está a falar propriamente de democracia, já que esta exige princípios que não se veem cumpridos no contexto do *iliberalismo*, tais como os direitos humanos, as liberdades e as garantias em toda a amplidão que comportam – e temos vários exemplos na Europa e fora dela. Poderá qualificar-se a palavra democracia de variegadas formas, como a História regista, incluindo a popular, ou direta, e a orgânica: porém, nesses casos, o conceito de democracia teria de ter muita plasticidade, incompatível com a génese e os objetivos do ideário democrático, inquestionavelmente nascido com as revoluções liberais do século XIX. Um sistema, para ser credor da designação de democracia, deve ser plural, pluripartidário e representativo, garantindo a efetivação dos direitos humanos e das liberdades públicas; se, nessa prática, confluírem a democracia económica, a social e a cultural, é de democracia material, plena e substantiva que se trata; se se ficar pela vertente política, será uma democracia plural, porventura deficitária, por negligenciar as outras dimensões. Tal corresponde ao que P. F. da Cunha (2009) anuncia: «a verdadeira democracia só se realiza, como é óbvio, na plenitude do Estado social» (Cunha, 2009, p. 175).

Um dado a reter e que emerge dos anos antecedentes consiste em algumas organizações partidárias de cariz conservador ou liberal começarem a aceitar princípios e políticas sociais progressivamente mais intervencionistas, pelo menos na adoção de espaços de controlo do Estado, o que pode indiciar uma integração, ainda que *leve*, de convicções sociais. Este é um caminho que só o futuro aclarará.

Estes problemas devem ser levados aos estudantes de modo a permitir a utilização criteriosa dos termos e não o uso desregulado de vocábulos, como tantas vezes acontece. Interessa igualmente que os alunos captem plenamente o sentido da democracia plural enquanto elemento primordial de qualquer Estado contemporâneo, pois é aí que reside a destrinça principal.

6.4.

6.4.1.

A questão social, como vimos, contribuiu fortemente para o traçado que se estabeleceu no tecido político-constitucional da viragem do século XIX para o XX, suscitando opções várias que, em alguns casos, acabaram vertidas nos textos das leis fundamentais de alguns países, nas primeiras décadas do século XX. Importa perceber as causas precipitantes, que serão sintetizadas com base nas condições socioeconómicas que se viviam desde finais de 1800, em que a situação dos trabalhadores equivalia, de maneira geral, a um quadro de miséria: por um lado, porque o desemprego era elevado – e os exércitos de reserva engrossavam a cada dia, à porta das fábricas, desde a revolução industrial – e, por outro lado, pela falta de proteção à população em geral: da insalubridade das habitações, precárias e desprovidas de meios de higiene, à fome, das doenças infetocontagiosas, como a tuberculose, que grassava fortemente (Snowden, 2020), à ausência de leis que protegessem minimamente os operários no contexto das relações de trabalho, da falta de segurança social à carência de cuidados médicos, tudo era tributário da precariedade em que se vivia. Mas, se este contexto era imediatamente gravoso para os trabalhadores, acabou por estender a danosidade aos diferentes patronatos do mundo em aceleração industrial, pois permitiu semear e criar a revolta das populações que, confrontando-se com estes cenários, concluíram pela inevitabilidade da alteração, fosse por via da reforma das leis, fosse através da revolução. O período da guerra e os anos subsequentes puseram em causa o *status quo* e permitiram que se entendesse que o sistema económico da *mão invisível* e da desregulação tinha chegado ao fim – o que não é sinónimo de chegar a bom porto. O liberalismo clássico ruiu em consequência da incapacidade para se adaptar aos tempos que corriam, por não ser capaz de ler os sinais da História – mas também por um excesso de confiança, ou por ganância de alguns, convictos de que o *laissez faire* seria a solução eterna. Se o liberalismo económico tivesse acrescentado o vetor social na política desenvolvida, é provável que não fosse posto em causa, ou que os efeitos contestatários fossem mais atenuados; a omissão da sensibilidade social veio acentuar a rutura entre as comunidades, os partidos e as políticas liberais.

Este modelo precipitara, pois, a pobreza generalizada das classes laboriosas, o que era já constatável desde o seu auge; e não fora capaz de criar mecanismos de compensação, persistindo na fantasia que tudo se resolveria *de soi-même*. Se até então tinham ocorrido diversos movimentos políticos de sentido intervencionista, pensava-se que não passavam de teorias de intelectuais

apartados da realidade e que com uma dose de repressão seriam sanadas as veleidades adversárias subjacentes a *revoluções inventadas à secretária*. Agora, contudo, já não era o socialismo utópico que se opunha aos desígnios prevalecentes, era a versão revolucionária que se aprestava a passar à prática, depois de observadas as sociedades capitalistas de então. K. Marx e F. Engels teorizaram a partir de dados concretos (as sociedades coetâneas, mormente a inglesa), e os princípios que defendiam mostravam-se atrativos para os mais desfavorecidos, logrando criar movimentações sociais – e estar na origem de uma das principais revoluções do século XX, na Rússia. E não parecia que tudo isso se resumisse aos *invejosos*, como Leão XIII classificara as novas doutrinas. A crença que as ideias socializantes eram apenas um pano de fundo e uma forma nefelibata de lirismo caiu – a revolução russa estava à frente de todos e provava que, para o melhor e para o pior, era possível mudar o curso da História. Evidenciava-se que o liberalismo, como os demais sistemas político-económicos, continha em si mesmo as bases da mudança que, mais tarde ou mais cedo, emergiria. Porque, na política como na economia, os formatos são sempre suscetíveis de renovação, fruto da erosão e da alteração da racionalidade predominante, o que se poderá explicar com recurso à teoria das revoluções científicas, de Th. Khun (1962/2021), apropriada para o campo da Ciência Política (apesar de este ser um exercício quase temerário).

A guerra de 1914 produziu efeitos que foram importantes para a transformação do modelo até aí vigente, contribuindo para a deterioração do liberalismo. Nela se confrontaram interesses económicos entre os blocos da época: de uma banda, a Inglaterra, a França e a Rússia; de outra, a Alemanha e a Áustria.

As economias de guerra exigem outra capacidade interventiva do poder, que não pode continuar a satisfazer-se com a função de árbitro: o Estado tem de passar a ator do processo económico para poder garantir as condições mínimas; de facto, as necessidades de armamento e material bélico requerem um papel decisivo por parte dos poderes, com recurso a regras impositivas e coativamente protegidas, o mesmo sucedendo com a produção e distribuição de bens essenciais, de molde a impedir o açambarcamento e o mercado negro. Com frequência, as economias liberais passam a dirigistas quando se verificam cenários de beligerância, pois é forçoso reforçar as medidas de disciplinação nos setores de produção. Acresce que, em muitos países, a fase de conflito mundial acabou por empoderar as classes trabalhadoras, imprescindíveis à incrementação da atividade das indústrias, consciencializando-as para novas gerações de direitos (socioeconómicos e laborais), até

essa altura inexistentes ou muito limitados. As classes dominantes e os políticos aperceberam-se, enfim, do valor do trabalho e de quem o protagonizava.

Como refere Avelãs Nunes (1975):

> «[…] o Estado não podia continuar na posição de sinaleiro que, do seu pedestal, se limitava a regular o trânsito dos interesses particulares, apenas intervindo em caso de colisão mais ou menos grave. […] era necessária a presença do Estado, pois ele apareceu como a força indispensável para se evitarem 'acidentes' e se poder prosseguir no caminho com a máquina capitalista» (Nunes, 1975, p. 180).

Esta *metáfora rodoviária* é reveladora do quadro de passagem do Estado liberal para o intervencionista, que resultou, como visto, de condições específicas da situação político-económica derivada da guerra – ainda que tenha havido outras condicionantes, de natureza social, a que já fizemos alusão.

Se a eclosão da guerra e os anos em que perdurou foram significativos no plano económico, com múltiplas consequências sociais, acrescendo a pandemia causada pelo vírus *influenza* H1N1, vulgarmente conhecida como *gripe espanhola* (em Espanha, a gripe *francesa*, em Portugal designada *pneumónica*), os anos seguintes ao armistício continuaram tempos muito sombrios para a generalidade dos países. O surto pandémico decorreu entre 1918 e 1920, infetando quase um quarto da população mundial e provocando elevadíssimo número de vítimas mortais, havendo várias estimativas, com valores díspares, que oscilam entre 17 e 100 milhões de pessoas: vítimas que se somavam à vítimas da guerra Ora, se a pandemia pode ter sido potenciada pela falta de higiene e pelos amontoados humanos dos diversos teatros da guerra (Snowden, 2020), a disseminação pelos diversos países constituiu fator acrescentado ao agravamento da situação mundial e das generalizadas dificuldades sociais.

Anos volvidos, mas com a Europa e o mundo vivenciando ainda o clima de crise, J. M. Keynes (1883-1946) anunciava, em 1924, em Oxford, o fim do liberalismo, na conferência a que deu o título *The end of laissez-faire*. Esta tomada de posição enquadrava-se na complexidade e nas dificuldades económicas que o mundo pós-guerra e pós-pandemia estava a atravessar. Como refere Denis (s./d.), Keynes, ao admitir e defender a intervenção do Estado na atividade económica, não deixou de ser liberal; no entanto, teve a noção que a forma de salvar o capitalismo passava por aceitar a política interventiva e social *na especificidade daquelas condições*. Ou seja: as teorias de

Keynes, que se adentraram por muito tempo, até ao presente, destinavam-se essencialmente a combater a crise que já existia e a sua previsível evolução, mas acabaram por legitimar a visão interventiva, mesmo no seio dos Estados onde pontificava o liberalismo – mais tarde, no rescaldo da segunda guerra mundial, assistir-se-ia a idêntica atitude, por exemplo, na França, com Ch. De Gaulle. Keynes ter-se-á ainda apercebido da imprescindibilidade de atender à questão social e resolvê-la de forma serena e sem os percalços – e os exageros – de uma via revolucionária, como ocorrera na Rússia czarista – com as consequências que estavam à vista. Reforçar a vertente social do Estado, combater o desemprego e as condições de exclusão seriam antídotos para desfazer imprudências revolucionárias. Uma forma de não alterar profundamente a ordem económica consistiu, nesse tempo, em mudar ligeiramente as estruturas, salvando o que fosse possível (Prata, 1982, especialmente p. 35 e nota 46); de certa forma, o liberalismo reprogramou-se para sobreviver.

6.4.2.

Para que se entenda a passagem do Estado liberal ao intervencionista é conveniente que seja apresentada aos estudantes uma sinopse do tempo e dos acontecimentos históricos que estiveram presentes na fase de transição, de maneira a que possam compreender que não existem alterações sem causa. De facto, houve tempos de crise na ideia liberal de Estado, repartindo-se pelos domínios político (erradicação da noção democrática e imposição de ditaduras, de direita e de esquerda) e pelo económico (com o intervencionismo, este também dividido entre as políticas democráticas e as autoritárias). Os direitos das pessoas e o estatuto de cidadania sofreram abalos, quer pelo fim do liberalismo político, quer pelo menosprezo das condições sociais e económicas mínimas a que as ditaduras votaram as populações.

O mundo estava em mudança, em alguns casos acelerada, entre as duas guerras mundiais: a Rússia assistira à queda do governo liderado por A. Kerensky (1881-1970), o segundo executivo saído da revolução de fevereiro de 1917, o que aconteceu na sequência da revolução de outubro, que conduziu Lénine ao poder, pondo fim à tentativa de estabelecimento de um Estado democrático que manifestava já alguma inclinação social – Kerensky liderava a tendência social-democrata do Partido Socialista Revolucionário. Em 1910, o início da revolução no México, que ficou assinalada por períodos de grande conturbação política, até 1917, ano de proclamação da constituição, foi outro sinal de declínio das conceções liberais. Ambas as situações continham sinais de oposição aos sistemas políticos ditatoriais, embora no caso russo tivesse tido lugar numa fase de pré-

democratização; por outro lado, em ambos os países os modelos económicos foram postos em causa, nomeadamente no que toca às propriedades rurais e à constatação da necessidade de se proceder à reforma agrária, em sociedades arcaicas em que ainda subsistiam fortes traços do modo de produção feudal. Na Rússia, coexistiam dois modelos: o democrático, de que Kerensky era o protagonista, apelidado de burguês pelos revolucionários de inspiração leninista, e o combate revolucionário, que se apartara da noção democrática plural, baseado, em grande parte, na obra editada em 1917, por Lénine (*O Estado e a revolução*), defendendo a instalação de uma ditadura, agora de uma outra classe, o proletariado, mas não deixando de ser um severo regime totalitário. No México, é de assinalar o significado que o texto constitucional de 1917 assumiu no plano da ordenação económica, enquanto na Rússia, depois da anunciada estatização global da economia, Lénine decidiu esboçar um retrocesso pragmático, em 1922, com o programa da Nova Política Económica, que permitia o comércio e alguma indústria privados, mais tarde coletivizados por J. Estaline (1928) (Denis, s./d.; Nunes, 1975).

As revoluções russa e mexicana tinham criado fendas na construção liberal, na medida em que mostravam não só o triunfo pelas armas de uma outra lógica governativa, quer da política quer da economia, como suscitavam o temor de eventuais efeitos de contaminação: a tentativa dos membros do *Spartakus* (a ala esquerda dissidente do SPD alemão, ao tempo liderada por Liebknecht e Rosa Luxemburgo), em 1919, para instaurar uma ditadura do proletariado, apesar do fracasso em que redundou, colocara a Europa de sobreaviso. Em vários pontos da geografia europeia, as lutas populares revelavam-se ameaçadoras, como aconteceu na Hungria, em 1919, com a proclamação da efémera República Soviética, chefiada por Bela Khun – que, mais tarde, seria executado a ordens de Estaline (1938). Tratava-se, em todo o caso, de sérios avisos à navegação, colocando os diversos poderes em guarda, optando pela "socialização" do modelo económico vigente e reforçando a democracia, pelo seu aprofundamento social. Quando a pressão política se intensifica, os poderes usam frequentemente as medidas sociais como meio de obstar, na sua perspetiva, a danos maiores, como uma revolução popular.

As tentativas fracassadas de impor um *poder operário*, em países como a Itália, em 1919-1920, acabaram por conduzir à solução contrária: deste modo, a marcha sobre Roma e a chegada ao poder de Mussolini, em 1922, estabelecendo, a partir de 1925, uma ditadura fascista, cujo ponto áureo passou pela aprovação da *Carta del Lavoro*, de 1927, marcaram o reforço do corporativismo – que, mais tarde (1933), aportaria também a Portugal, na sequência da ditadura militar saída do

golpe de 28 de maio de 1926, em boa parte visando a defesa dos interesses económicos dominantes, e da ulterior entrada em vigor da Constituição de 1933, como adiante se verá.

Na Alemanha, em 1920, A. Hitler fundou o Partido Nacional Socialista, recebendo o apoio dos industriais. Nele introduziu duas secções: a de assalto (SA) e as colunas de proteção (SS), dedicando-se a atacar reuniões sindicais e encontros de trabalhadores. Instalado no poder, como chanceler, nomeado em 1933 pelo chefe de Estado, em 1934 terá mandado incendiar o edifício do parlamento, acusando os seus adversários e obtendo assim, perante a opinião pública internacional e nacional, "legitimação" para pôr em prática a repressão contra os partidos operários, numa fase inicial, depois contra toda a população não ariana ou que não acatasse as ordens do poder; em 1937, invadiu a Áustria, em 1938 foi a vez de a Checoslováquia sucumbir e, em 1939, com a invasão da Polónia, deu causa, quiçá tardia, à segunda guerra mundial. Manteve do seu lado o peso económico dos industriais em expansão, na mira de verem ampliados os proventos e de o operariado ficar sem condições para se mobilizar. Porque, em muitos setores das classes dominantes, existia a convicção que retirar os direitos aos trabalhadores, amordaçá-los nas suas estruturas sindicais e fazê-los conformistas e resignados seria a solução para o imobilismo social e a conservação do sistema económico.

Na Áustria, a Frente Patriótica, de E. Dollfuss, chanceler entre 1933 e 1934, data em que foi assassinado pelos nazis, impôs uma ditadura fascista, que seguiu as pisadas do regime italiano, mas em oposição ao nazismo alemão, por força da vontade de separação da Alemanha, o que era também suportado na questão religiosa (Dollfuss aglutinara os católicos na Frente Patriótica, incluindo o clero). Após a morte do chanceler, o regime manteve-se até 1938, com K. Schuschnigg.

A crise de 1929, com o *crash* da bolsa de Nova Iorque (a célebre *quinta-feira negra, 24 de outubro)*, já temida desde julho desse mesmo ano, deu origem ao agravamento da recessão, criando imparáveis fileiras de desempregados, além de pôr em causa as economias e as finanças dos países, com o PIB mundial a sofrer enorme abalo (cerca de 15%). O *New Deal* (1933-1937), uma iniciativa do presidente norte-americano F. D. Roosevelt, ajudou as economias de diversas nações, incrementando a intervenção estatal, mas os efeitos devastadores da *grande depressão* eram bem visíveis, o que impulsionou a subida ao poder de partidos de extrema-direita e populistas, como referido, contribuindo para exibir ao mundo a derrocada do sistema liberal, conforme Keynes previra.

6.5.

6.5.1.

Ora, os exemplos de ditaduras de extrema-direita e antiliberais não se restringiram à Alemanha e à Itália, que não esgotam a lista de países submetidos a regimes despóticos com sinal conservador; de facto, na Península Ibérica reinavam (ou a isso se aprestavam) outras ditaduras afins daquelas.

Assim, serão os estudantes habilitados com um mínimo de conhecimentos sobre o processo político português ao longo do período que mediou desde a proclamação da República à instauração da ditadura militar, bem como sobre o Estado Novo e a transição para a democracia. As razões que nos levam a incluir um apontamento sobre esta questão são claras: se não queremos induzir os estudantes a um conjunto de visões fragmentárias e isoladas dos fenómenos que motivaram, condicionaram ou vedaram o exercício dos direitos fundamentais, é necessário fornecer-lhes uma panorâmica completa, nela inserindo os acontecimentos mais marcantes de cada época e, do mesmo passo, colocando o problema dos direitos (e também da cidadania) dentro do quadro global das movimentações sociais. Muitas vezes os alunos do ensino universitário revelam desconhecimento sobre as origens da mudança de regimes políticos, mesmo no concernente ao nosso país, como se um golpe de estado ou uma revolução fossem eventos acontecidos mecanicamente, ou observassem leis como as que regem as fases da Lua; será conveniente aproximá-los da realidade, tendo como referência o registo dos direitos humanos, pois as alterações de modelos de governação tangem fortemente esta problemática. Esta unidade curricular, atentos os conteúdos a ministrar, revela-se adequada a suprir tal lacuna. Naturalmente que esta não é uma unidade disciplinar de História contemporânea; porém, parece-nos pouco razoável abordar a traça evolutiva dos direitos sem nos debruçarmos, embora sinteticamente, sobre o que se passou, e passa, entre nós, nesse domínio, com destaque para os séculos XX-XXI, encadeando os factos principais. Educação, Direitos Humanos e Cidadania reúne condições propícias para esta aprendizagem.

6.5.1.

A República fora proclamada depois de o país ter conhecido acentuada instabilidade governativa durante a monarquia constitucional, na qual se incluiu o período conhecido como rotativismo, com maior incidência entre 1878 e 1906, e na fase de transição que foi o reinado de

D. Manuel II; paralelamente à frequente posse e queda de executivos, as acusações, nem sempre fundadas e diversas vezes não provadas, de nepotismo e corrupção acabaram por ferir letalmente o sistema e puseram em crise a natureza democrática da vida pública. Eça de Queiroz retrata bem este ambiente em *O conde de Abranhos*, obra publicada postumamente, em 1925.

No início do século XX, a questão social, que percorrera já vários países, nas décadas finais do século XIX, tornara-se a mais premente em Portugal (Lima, 1972), favorecendo os objetivos do republicanismo, que soube utilizar a propaganda e a crítica contundente, mesmo em sede parlamentar, fomentando o descrédito da já desacreditada monarquia.

Sem surpresa, a República foi proclamada e formou-se um governo provisório, determinando-se a realização de eleições para a futura assembleia constituinte. Todavia, o processo não se revelou simples, e a esperança e a utopia que amanheceram no triunfo republicano de 5 de outubro depressa entardeceram quando se verificou que, em muitos aspetos, não se avançava o suficiente, estando a classe política, provinda, em grande parte, da burguesia letrada, da intelectualidade e das profissões liberais, embrenhada em jogos de poder e discussões estéreis, nem sempre conseguia chegar a bom porto. Reeditava-se, de certa forma, a caricatura desenhada por Eça na obra citada.

A constitucionalização do novo regime, ocorrida em 21 de agosto de 1911, assegurava uma democracia formal demoliberal («a Constituição garante […] a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à segurança individual e à propriedade […]»), mas deixava praticamente vazios os terrenos social e económico, introduzindo-se na lei fundamental apenas a dimensão política dos direitos humanos, com a estipulação da liberdade religiosa, dentro de uma lógica de laicismo, bem como do *habeas corpus*, e ainda da abolição da pena capital; no plano social, destaque para a fixação do ensino primário elementar como obrigatório e gratuito (artigo 3º, § 11º) e o direito à assistência pública (§ 29º) (Miranda, 1985/2014). No campo económico, garantia-se o direito de propriedade privada (§ 25º), e assegurava-se a liberdade de exercício de todo o trabalho, indústria e comércio (§ 26º), com ressalva das restrições estabelecidas por lei, por força de utilidade pública, deixando a descoberto os demais aspetos económicos, o que corresponde ao modelo das constituições liberais típicas (Santos, Gonçalves, & Marques, 2004).

Relativamente aos direitos humanos, e não obstante a proclamação de a lei ser igual para todos (artigo 3º, § 2º), a Constituição de 1911 prescrevia limites no que toca ao direito de sufrágio, que era reservado ao género masculino, talvez a primeira brecha aberta no edifício republicano,

cujos danos não foram convenientemente previstos, como resultou dos combates travados pelo movimento sufragista feminino, em particular por Maria Veleda, Ana de Castro Osório e Carolina Beatriz Ângelo, pela Associação de Propaganda Feminista e pela Liga Republicana das Mulheres Portuguesas; era, de resto, um assunto que agitara já as Cortes Gerais e Extraordinárias, em 1822, quando o deputado Borges de Barros propôs o direito de voto das mulheres que fossem mães de, pelo menos, seis filhos. No restante, e sobre os direitos das pessoas, a Constituição de 1911 seguia os passos proclamados pelo liberalismo de 1789, com alguns acréscimos, como o direito à assistência pública, já mencionado. Dir-se-á que não se registavam avanços de tomo em face do constitucionalismo do século antecedente, deixando-se arredada a componente económico-social.

Vários foram os motivos que geraram, ao longo dos anos, a insatisfação, que se ia generalizando, percorrendo praticamente todos os ambientes, em especial após os consulados de Pimenta de Castro (1915) e de Sidónio Pais (1917-1918). Das classes mais prósperas, reunidas, após 1924, nos chamados *interesses económicos* – que originaram a União dos Interesses Económicos, um partido de direita –, à classe média e aos operários, sobressaía uma vaga de desagradados e descrentes nas virtualidades da governação, considerando os trabalhadores que o poder republicano, fruto das contradições internas que continha, não conseguia realizar as necessárias reformas sociais, mormente no campo da melhoria das condições de vida económica dos mais fragilizados, bem como no concernente à sempre adiada reestruturação agrária. O movimento sindical acabaria por se tornar um dos problemas que se depararam aos titulares do poder pós-5 de outubro: a União Operária Nacional (UON), fundada em 1914, e a sua sucessora, a Confederação Geral do Trabalho (CGT), com certidão de nascimento de 1919, estiveram frequentemente em desaguisados com os políticos e os governos, o que foi tributário do apartamento entre poder republicano e sindicalismo, então maioritariamente convertido à corrente anarcossindicalista. A democracia económica e o Estado social ainda não surgiam nos horizontes da política nacional. Assegurar as liberdades e as garantias *políticas*, eis ao que se reduzia a gama de direitos fundamentais, a que acrescia a educação elementar, neste programa se revendo a maioria dos vultos republicanos, passando ao lado dos direitos económicos – também porque os mesmos pareciam habitar os espaços de utopia nas obras dos socialistas; e mesmo depois das revoluções russa e mexicana e da República de Weimar, os efeitos quase não se fizeram sentir em Portugal e não houve consagração dos direitos fora do figurino demoliberal, com poucas exceções, como o início da segurança social. A conjugação destes fatores determinou que a condução dos destinos

do país resvalasse cada vez mais em favor dos conservadores e da extrema-direita, ambos aproveitando bem os insucessos (e omissões) da governação republicana.

O que ora se afirmou não significa que os republicanos tivessem negligenciado completamente a função social – o que aconteceu foi a não inscrição dos correspondentes direitos nas leis, em particular na Constituição, na medida em que não puseram em causa a macroestrutura económica herdada do tempo do constitucionalismo monárquico. Por outras palavras: cuidaram da questão social, mas na linha da proteção, dimensão que aparecia tratada de diversas formas, quer no apoio aos cidadãos quer na educação, sendo que algumas das instituições então operativas tinham criação anterior à implantação do regime, umas por iniciativa da Maçonaria (Grande Oriente Lusitano) e de associações para-maçónicas (por exemplo, os internatos e as escolas-oficinas), outras por ação de cidadãos com mais posses, como os lactários, obra iniciada por Aboim Ascensão (1859-1930), uma organização destinada a fornecer leite de qualidade controlada às crianças das zonas mais carenciadas de Lisboa (Alfama, Beato, numa fase inicial, depois avançando para outros bairros operários, como Alcântara), e disponibilizando ainda consultas pediátricas (Candeias, 1987). As entidades vocacionadas para o apoio social aos mais desfavorecidos foram utilizadas durante o período entre 1910 e 1926, sem embargo da fundação anterior ou da sua continuação após o golpe de maio, mas constituíam, na maior parte das vezes, dispositivos imbuídos de uma visão assistencialista e de fraternidade, nem sempre com objetivos de reprogramação e promoção de políticas inclusivas, com exceção dos internatos, que se destacavam pela lógica promotora da inclusão. Denota-se nestas construções sociopedagógicas uma influência do pensamento de Concepción del Arenal y Pontevilla (1820-1893), advogada, feminista, visitadora de cárceres e educadora, que defendera *abram-se as escolas e fechar-se-ão as prisões* (v. Navarro, 2023), e de Jules Simon (1814-1896), político e governante francês. A política de educação foi a inovação principal aportada pelos republicanos, sendo-lhe atribuídas funções de prevenção da iliteracia cidadã. E. C. Martins distingue três perspetivas na génese da proteção à infância: a assistencial, a (re)educativa e a jurídico-social, que se ocupavam da «[…] 'OUTRA' infância que se encontrava abandonada, vadia, marginalizada, delinquente e inadaptada» (Martins, 2015, p. 145-146), ou, como aparecia vulgarmente designada, a *infância desvalida*; políticas semelhantes foram igualmente implementadas em outros países europeus, *v. g.* na Bélgica e em França (Agra, 1986). Nessa época, os autores referiam-se à *profilaxia social*, e à *terapêutica social*, numa integração de conceitos médicos e psicológicos na pedagogia, identificando três grandes

dispositivos de controlo social, como hoje se denominam: a Família, a Escola e a Assistência (D' Oliveira, 1918; Martins, 2015).

À República faltou (quase) sempre a passagem ao ato em termos de materialização da democracia, mediante a adoção de um programa de direitos sociais, justamente porque essa opção mexeria com o regime económico – o que teve reflexos na progressiva diminuição da base social de apoio, mormente da classe operária e das populações rurais, juntando estas marcas de descontentamento com a oposição conservadora-monárquica.

A República, acolhida com enorme aclamação, sobretudo nos centros urbanos, mais sensíveis às novas ideias, foi sofrendo erosão desde os tempos inaugurais. Sobejaram causas que precipitariam o seu epílogo (Campinos, 1975a), nomeadamente a posição anti Partido Democrático, que foi dominante durante esta fase, sendo responsabilizado pelos mais conservadores da arena política por ter aprovado medidas anticlericais, que suscitaram a emissão de uma bula (a *Jamdudum in Lusitania*, de Pio X, de 24 de maio de 1911). À esquerda e no meio sindical, abundavam as críticas por a política prosseguida não avançar no rumo económico. A participação de Portugal na guerra, com graves repercussões junto da população; as sucessivas tentativas restauracionistas da monarquia – apesar de terem sido desautorizadas pelo rei deposto; a crise financeira posterior à burla protagonizada por Alves dos Reis e o inerente descrédito das instituições públicas – este caso, que constituiu um dos maiores crimes económicos à escala mundial, arrastou inflamados discursos contra o regime e, num primeiro momento, o governador e o vice-governador do Banco de Portugal, ambos suspeitos e detidos, sendo que o governador, Inocêncio Camacho Rodrigues, professor e político, tinha sido quem proclamara a composição do governo provisório, em 5 de outubro de 1910, da varanda dos paços do concelho de Lisboa, o que demonstra como o crime feriu gravemente uma das maiores personalidades da República; o constante golpismo dos militares, em parte concebido por oficiais que tinham integrado as tropas na guerra; o ruído provocado por alguns dos mais proeminentes empresários, como Alfredo da Silva; a impermanência governativa, resultante do sistema parlamentar introduzido pela Constituição de 1911, instituindo o que Costa Pinto designa *uma endémica instabilidade governamental* (Pinto, 2005, p. 18), que renovava a paisagem não apreciada da monarquia parlamentar; as dissensões dentro da generalidade dos partidos, com incidência particular no Partido Democrático, e o aparecimento de novas formações, sobretudo à direita, mas também à esquerda, que semeavam a confusão num eleitorado deveras iletrado e onde pululava o caciquismo,

quer republicano quer monárquico; o conflito quase permanente entre a Igreja e o poder, com génese em 1820 (Albuquerque, 2020), a que já deixámos referência, apesar do apaziguamento durante o mandato presidencial de António José de Almeida (1919-1923); o papel desempenhado pelo Centro Académico de Democracia Cristã (CADC), fundado em 1901, albergando inúmeros jovens de direita como Salazar, Cerejeira e Mário de Figueiredo, todos proeminentes no totalitarismo do Estado Novo; os apelos à intervenção militar, sobretudo após a participação na Grande Guerra; o papel desempenhado pelo Integralismo Lusitano, a partir de 1914, e a propaganda que produzia; as arremetidas parlamentares e extraparlamentares desencadeadas por alguns republicanos conservadores, por exemplo Cunha Leal, sempre em rota contra os democráticos e pronto a ocupar um lugar de poder, que chegou a defender uma revolução que afastasse o Partido Democrático: depois de apoiar Salazar, acabaria por se tornar um dos mais temidos adversários do Estado Novo, cuja candidatura presidencial foi defendida pelo Partido Comunista (PCP), em 1958; e o descontrolo social, com greves e manifestações, fruto do aumento do custo de vida, do desemprego que crescia, em particular desde a guerra – eis os fatores principais que, conjuntamente, contribuíram para o golpe de estado do 28 de maio de 1926 (Figueiredo, 1976), que sepultou a República e colocou o Estado democrático entre parêntesis – e, por consequência, os direitos que estavam firmados nas leis e nas práticas.

Como refere A. J. Telo (2014), instalara-se a ambiência de *guerra civil intermitente*, não só pelas incursões das forças armadas na política, uma tradição da política portuguesa desde as revoluções liberais (Campinos, 1975a) através de golpes e intentonas frequentes, mas também pela ação dos "exércitos" dos vários partidos;

> «[…]"guerra civil intermitente". Porquê? Porque a sociedade recorre sistematicamente à violência organizada para resolver os seus problemas, sem acreditar nas instituições e sem aceitar o seu normal funcionamento. Neste período, os governos duram em média quatro meses, nenhum completa o seu mandato normal, existem nove grandes revoluções e/ou guerras civis, dão-se dezenas de golpes violentos de pequena dimensão, existem permanentemente grupos de civis armados que são os exércitos semilegais das organizações políticas, dois chefes de estado são assassinados (D. Carlos e Sidónio Pais), os saques a sedes de partidos e de jornais são permanentes, as principais instituições que deviam garantir a unidade nacional são as primeiras a recorrer à violência. Tudo é

> violento nestes anos – basta ver o funcionamento das câmaras, com cenas frequentes de insultos, agressões, mesas partidas e gritos, a ponto de ninguém as estranhar» (Telo, 2014, p. 10-11).

Nesta transcrição de Telo, encontram-se descritas algumas das causas que levaram ao 28 de maio. Todavia, essa mudança drástica de regime não só manteve como agravou o clima de intranquilidade, com uma série de outros golpes palacianos gerados no interior das forças triunfantes, onde continuou a pontificar um certo *fulanismo*, com seguidores de muitos candidatos a líderes, e, depois, com as tentativas revolucionárias contra a ditadura, de que o primeiro e principal exemplo foi o 7 de fevereiro de 1927. A chegada ao poder de A. Salazar, em 1932, nele permanecendo até 1968, veio impor uma ditadura de tendência fascista, a que denominava *democracia orgânica*, inspirada em muitos aspetos pelos regimes de Franco e de Mussolini (Campinos, 1975b, 1979/1983; Marques, 1976; Pinto, 2005).

6.5.2.

A ditadura militar foi apoiada por alguns republicanos que, na sua larga maioria, acabaram por abandonar o projeto, descrentes que a democracia renascesse. Muitos não estavam contra a República, mas enfileiravam nas hostes mais conservadoras e pretendiam, acima de tudo, afastar do poder o partido fundado por Afonso Costa, sem se darem conta que estavam a conspirar com verdadeiros inimigos do sistema democrático e republicano. A ditadura nasceu de um movimento militar conturbado e heterogéneo, apoiado pelos grandes interesses empresariais e financeiros, bem como por parte significativa do clero, constituindo um pronunciamento cuja justificação política residia no ataque ao multipartidarismo de cariz demoliberal e, por arrasto, na já mencionada instabilidade governativa (Campinos, 1975a) – em boa medida, consequência do fenómeno da personalização de dirigentes dos partidos, das respetivas tendências, e das milícias partidárias; contudo, a vontade que os militares de 1926 tinham de arrasar a democracia pluripartidária significava o desejo de pôr um ponto final na democracia, no liberalismo, no debate e no livre pensamento. De certa forma, para muitos dos fautores do 28 de maio, este movimento e a subsequente *ditadura nacional* traduziam um ajuste de contas com o país liberal de 1820 e da Constituição de 1822. O poder estava genericamente nas mãos de militares impreparados para a política, partilhando-o com civis que provinham dos partidos mais à direita, muitos dos quais

apostavam na imposição de um regime totalitário. Durante os anos anteriores, eram frequentes os apelos a um poder forte – leia-se: austero e antidemocrático – e as conspirações estavam banalizadas, sendo a liderada por Sinel de Cordes e Gomes da Costa, de 18 de abril de 1925, a que mais se aproximou do 28 de maio. O ódio da boa parte dos golpistas de maio, dirigido contra a República e os partidos nela operativos, especialmente o Partido Democrático, provinha da repulsa ancestral por parte dos setores absolutistas, que tinham rejeitado o Estado liberal e ansiavam pelo retorno a uma ditadura. Das diversas linhas que compunham o movimento que arrancou de Braga, apenas o grupo dos republicanos contestatários do Partido Democrático, mas ainda fiéis à democracia, viria a opor-se à continuidade da ditadura e ao salazarismo, unindo-se pontual ou estruturalmente aos opositores da primeira hora, e entrando em lutas frequentes (*reviralhismo*) (Marques, 2016; Ferreira, 2015; Pimentel, 2014).

Ora, quer o golpe de 1926 quer o Estado autoritário de Salazar inseriam-se no quadro do que se estava a passar pela Europa, no segundo quartel do século XX, onde uma *vaga contra-revolucionária* se foi instalando (Campinos, 1975b). De acordo com este autor,

> «[…] da Áustria à Alemanha, da Itália à Espanha e passando por Portugal, ela [a vaga contra-revolucionária] concentrou em favor de Dolfus, de Hitler, de Mussolini, de Franco e de Salazar uma autoridade mais absoluta do que a de Luís XIV em França» (Campinos, 1975b, p. 10).

Salazar propôs a *revolução nacional*, com variados objetivos, sendo que em algumas das suas intervenções a questão social era aflorada, numa tentativa de contornos quase populistas de aproximar a ação política das camadas mais vulneráveis. Tratava-se de procurar legitimar a repressão e a tirania com base nos interesses de toda a comunidade, pois aquela revolução era proveniente da *ditadura da razão e da inteligência* (Figueiredo, 1976, p. 99-100). Escrevemos *quase populistas*, pois Salazar nunca entrou claramente na mensagem de demagogia e populismo típica dos fascismos seus contemporâneos – mas teve quem por si o fizesse.

A forte oposição às doutrinas liberais, nos planos político e económico, traduzia a ideologia dos protagonistas dos regimes fascistas europeus. No campo económico, o objetivo residia em beneficiar determinados setores predominantes, do mesmo passo que se justificava a implementação de políticas intervencionistas que promoviam os interesses daqueles grupos; e o

ataque contra o liberalismo económico era utilizado como fundamento para o combate contra a democracia política, considerando-se que o Estado demoliberal constituía um herdo de 1789, com todos os perigos inerentes – porque, antes de tudo, os ditadores abominam os conceitos democráticos.

6.5.3.

Continua a discutir-se se Salazar criou um Estado fascista na verdadeira aceção da palavra; ora, é conhecida a proximidade do ditador português a Mussolini e a Franco que, de certa forma, o inspiraram. Tal como em qualquer ditadura, Salazar governou com base na repressão, suportada por três pilares centrais: a censura, os tribunais para julgar crimes políticos (os tribunais militares especiais e os tribunais plenários) e a polícia política (além das demais, com particular incidência a Guarda Nacional Republicana), que asseguraram permanentemente a manutenção do *status* (Pinto, 2005), instituindo, mais tarde, a Legião Portuguesa e a Mocidade Portuguesa (masculina e feminina) Ainda que esboçando a realização de eleições, nunca houve atos eleitorais em liberdade e, mesmo durante os simulacros de campanha eleitoral, a oposição não dispunha de condições que lhe permitissem fazer passar a mensagem (Ferreira, 2006). Os partidos estavam proibidos, pois eram reputados desnecessários, com ressalva da União Nacional (UN), criada por Salazar, em 1932, transformada, por Caetano, em 1970, em Ação Nacional Popular (ANP), atuando como partido único: Marcelo Caetano afirmava que não se tratava de um partido, mas de uma associação cívica, ainda que fosse sempre candidata às eleições e tivesse dominado, a cem por cento, em todas as legislaturas, a composição do parlamento (Caetano, 1972).

Salazar fizera a apologia das ditaduras e profetizara a longevidade das mesmas: «as ditaduras não me parecem ser hoje parêntesis dum regime, mas elas próprias um regime, se não perfeitamente constituído, um regime em formação» (Salazar, 1935), o que o levava a enaltecer a *felicidade* de um povo não ser obrigado a escolher entre mais do que um candidato nas disputas eleitorais; no fundo, era o poder do chefe, o mando que assumira com carta branca dos militares (Campinos, 1975b) e dos interesses económico-financeiros, e com a complacência da comunidade internacional, Estados Unidos incluídos. Esse poder totalitário era mostrado nas paredes das salas de aula do ensino primário e nos livros de leitura, exibido nas manifestações de homenagem adrede orquestradas, divulgado diariamente através do Secretariado de Propaganda Nacional (SNP, 1933), depois Secretariado Nacional de Informação (SNI, 1945) e, finalmente, Secretaria de Estado da

Informação e Turismo (SEIT, 1968), e potenciava o culto da personalidade, patenteado ainda na letra *S* aposta na fivela do cinto dos filiados na Mocidade Portuguesa. Afirmava que o poder não pode ser concebido como direito a que alguém aspire, antes como dever, um *Ministério de Deus para o bem comum* (Figueiredo, 1976, p. 86), pelo qual se sacrificava, sugerindo ser ele mesmo o titular de uma missão divina. Salazar era o timoneiro da nau em que todos os embarcados podiam descuidar os assuntos públicos, pois ele velava e zelava; a mensagem posterior ao final da segunda guerra ia nesse sentido: rezando, o chefe evitara que a guerra assomasse ao país. Por isso, a *política dos safanões dados a tempo*, que impediam o caos de regressar – sendo o caos a situação de debate político vigente na República; a ordem era defendida pela disciplina imposta pela ditadura, o tal *regime em formação*.

F. Torres (s./d.) entende que o salazarismo não foi um sistema sem evolução ao longo dos tempos em que esteve na governação, tendo reforçado as suas caraterísticas durante o conflito mundial de 1939 e acentuando a força até 1945: «durante esses anos, as forças do regime organizaram-se e ele conseguiu manter-se no poder e aperfeiçoar-se, ainda durante mais de 20 anos» (Torres, s./d., p. 354), notando-se as tentativas que visavam dar a imagem de estar a abrir-se, mas sem perder a acentuação das instâncias repressivas.

Comparativamente com Itália, Espanha ou Alemanha, a ditadura portuguesa protagonizada por Salazar e Marcelo Caetano nunca atingiu os níveis de repressão brutal das congéneres; apesar de ter havido diversos assassinatos, por exemplo nos campos de concentração, nas instalações das sucessivas polícias políticas, ou na rua – os casos de Catarina Eufémia, Dias Coelho, Humberto Delgado ou Ribeiro dos Santos são apenas exemplos – , o facto de não ter sido restabelecida a pena capital obviou a níveis de homicídio como as outras ditaduras tiveram, em que se perde a conta às mortes, com e sem sentença prévia, e nos campos de concentração. Naturalmente que este facto não absolve minimamente, nem branqueia, a ditadura portuguesa, marcada pela brutal repressão, assente sobremaneira nos dispositivos a que aludimos, e imbuída da lógica fascista.

Nesta sequência, e em jeito conclusivo sobre o período que medeia entre 1926 e 1974, pode afirmar-se que o liberalismo político pereceu, como também o económico, dado que o Estado Novo desenvolveu políticas de condicionamento, mormente industrial, motivadas para assegurar o controlo público sobre a produção e o acesso à indústria, mas também para atenuar a concentração de operários, entendida como potencialmente subversiva. Na prática, o condicionamento instituía

um regime em que para se aceder à liberdade de indústria era necessário obter uma decisão administrativa, concedida de forma casuística e discricionária (cf. Decretos nºs. 19 354, de 3 de janeiro de 1931; 19 409, de 4 de março de 1931; e a Lei nº 1 956, de 17 de maio de 1937).

A Constituição do salazarismo procurava fornecer uma imagem de abertura aos direitos humanos, que apareciam consignados no artigo 8º: porém, tratava-se de um regime com *carácter autoritário* (Miranda, 1985/2014, p. 276), pelo que aos direitos, liberdades e garantias se aplicavam leis especiais que, na prática, cerceavam o exercício dos mesmos (§ 2º da mencionada disposição). Sobre os direitos sociais, afiliando-se no ideário corporativista, eram elencados os direitos à proteção da família, à educação e cultura, entre outros, além de se reconhecer a função social da propriedade (artigo 35º), numa formulação nitidamente corporativa («a propriedade, o capital e o trabalho desempenham uma função social, em regime de cooperação económica e solidariedade, podendo a lei determinar as condições do seu emprego ou exploração conformes com a finalidade colectiva»). Apesar de o sistema em vigor ser ditatorial, a imagem que se pretendia difundir era a de um país que observava os direitos, incluídos que estavam na letra da lei fundamental – mas não na aplicação prática, como vimos anteriormente; no plano económico, a "conjugação harmoniosa" do capital e do trabalho tinham correspondência com os objetivos de ostracização dos assalariados, o que, na ótica do regime, retirava a necessidade e a utilidade dos sindicatos – que tinham regras apertadas, privados do exercício do direito à greve e sofrendo inúmeras restrições, nomeadamente as que envolvessem a liberdade de reunião e de expressão. Na verdade, quer com Salazar quer com Caetano, o movimento sindical foi objeto de repressão governamental, sustentada pelas sucessivas polícias políticas e pelas forças de segurança (PSP e GNR).

Inaugurou-se a inclusão da constituição económica explícita nos textos fundamentais portugueses, apartando-se, também nesse particular, das constituições liberais. Já notámos como a noção de *função social* foi adequada à realidade corporativa, situando-se numa ótica diversa da utilizada nos textos iniciais do Estado social, devendo ser tida em conta toda a filosofia subjacente ao Estado Novo, em especial no que se refere aos direitos dos trabalhadores, inseridos no Estatuto do Trabalho Nacional (Decreto-Lei nº 23 048, de 23 de setembro de 1933). J. Miranda considera que a constituição económica formal recorre a *um conjunto de directrizes e meios de acção do Estado inimagináveis pelo liberalismo individualista* (Miranda, *op. cit.*, p. 278). Dentre as disposições mais opostas ao liberalismo, destaquem-se a possibilidade de intervenção do Estado na gerência do setor privado, limitada aos casos em que o financie *e* para *alcançar benefícios*

sociais superiores aos que seriam obtidos sem a sua intervenção (corpo do artigo 33º). Cumulativamente, previa-se a intervenção pública em ordem a conter a *concorrência desregrada e contrária aos justos objetivos da sociedade* (artigo 34º).

Salazar governou com e para os interesses económicos que o escoravam e foi nesse prisma que forjou o modelo de intervenção na economia, nomeadamente de forma indireta.

As prerrogativas interventivas do poder revestiam natureza supletiva e retificativa, pelo que o ordenamento constitucional produzido pelo salazarismo, procurando garantir o controlo das atividades económicas, de harmonia com as conveniências do Estado (leia-se: da política por este executada), pretendia afirmar o protecionismo, o corporativismo e a restrição dos direitos dos trabalhadores (o que percorria diversa legislação ordinária, muitas vezes em flagrante oposição ao livre exercício de direitos, por exemplo, quando obrigava a que a posse de dirigentes sindicais eleitos fosse prévia e vinculativamente homologada pelo ministro da tutela). A arquitetura económica e social estava, deste modo, assente principalmente na Constituição (económica), no Estatuto do Trabalho Nacional e nas leis relativas ao condicionamento industrial. Verifica-se, portanto – e é fundamental realçar este ponto junto dos estudantes – que, ao contrário do que por vezes se vê verbalizado no discurso corrente, o intervencionismo estatal não é obrigatoriamente uma política de esquerda ou fomentada em nome do Estado social, nem se limita a tempos de guerra. A racionalidade conservadora, quando levada ao extremo de uma ditadura, abandona também as premissas liberais e, muitas vezes, socorre-se do intervencionismo, que funciona enquanto modo de controlar a economia e o mundo laboral, e a própria sociedade: qualquer modelo totalitário tem necessidade de fiscalizar e comprimir toda a dinâmica social, estendendo os tentáculos para arrasar as manifestações hostis, recorrendo, para o efeito, a polícias e tribunais, com juízes rendidos ao sistema, dispositivos económicos e de censura. Como exemplo do controlo milimétrico da atividade económica, registe-se que os crimes de especulação e açambarcamento foram aforados aos tribunais militares especiais, em Lisboa e no Porto (Decreto-Lei nº 29 964, de 10 de outubro de 1939, artigo 16º), o que dá conta da racionalidade governamental sobre aqueles delitos, na medida em que pusessem em causa as diretivas do executivo. Nesta conformidade, dever-se-á explicar aos alunos que a caraterização das políticas intervencionistas terá de ser feita em razão dos intentos em cada caso prosseguidos.

No campo laboral, assistiu-se a uma aproximação aos sistemas italiano e austríaco, quer na questão dos direitos quer na visão lúdico-recreativa do trabalho: a Federação Nacional para a

Alegria no Trabalho (FNAT), inspirada na *Opera Nazionale Dopolavoro Italiana (*1925), na *Neues Leben* austríaca (1934) e na Força pela Alegria alemã (1933) é um exemplo a juntar ao Estatuto do Trabalho Nacional.

O salazarismo construiu um Estado ditatorial, procurando dar a imagem de retificador do modelo liberal, mas virando-se

> «[…] contra dois pontos que, nesta perspectiva, se consideram como pontos centrais do liberalismo: o individualismo da sociedade e o abstencionismo do Estado. Na concepção fascista, o individualismo liberal é substituído por um transpersonalismo e um organicismo social; de modo paralelo, o abstencionismo estatal é, por seu turno, substituído por um Estado de estrutura totalitária» (Diaz, 1972, p. 49).

Observando-se outras ditaduras ideologicamente próximas da portuguesa, decorre que o núcleo duro do fascismo, nas suas várias interpretações políticas, nunca pôs em causa o modo de produção capitalista, pese embora as afirmações mais ou menos inflamadas que foram propaladas por alguns dos seus apaniguados, o que é demonstrativo das tendências demagógicas e populistas que estes regimes apresentavam. Em Portugal, porém, tal registo não era dominante, embora surgisse em alguns momentos, sobretudo nos primeiros anos do salazarismo; no entanto, estes modelos político-governativos apostavam na defesa e manutenção do sistema capitalista, desde que controlado pela administração; à míngua de um setor industrial próspero que o apoiasse, os responsáveis pelo corporativismo português procuravam compensar essa falta junto do setor agrário – o que reforçou a vertente rural do poder, que beneficiava ainda da pouca escolarização das pessoas, particularmente nos campos onde o analfabetismo era dominante. Por outro lado, os governantes do Estado Novo procuravam imitar algumas práticas do nazismo e do fascismo em termos de captação da adesão popular, o que levou ao investimento em propaganda direta e indireta, servida pelo Secretariado de Propaganda Nacional e pelo Secretariado Nacional de Informação, sob os auspícios, durante muitos anos, de António Ferro. O cinema seria usado, aliás, como meio de propagandear o regime, destacando-se, entre outros, António Lopes Ribeiro (1908-1995), que

realizou filmes apologéticos (dentre os quais, em 1937, *A revolução de Maio*). Durante a maior parte do período de ditadura, assistiu-se a ações propagandísticas, incluindo as indiretas; Poulantzas (1977) aborda esta temática no âmbito da ascensão do nazismo, destacando o papel desempenhado pelas movimentações sociais organizadas por departamentos oficiais.

A ditadura portuguesa foi, como profetizara o seu principal protagonista, longeva; como aconteceu com a República, sucumbiu às armas dos militares, em grande parte devido a um fenómeno cujas consequências talvez não tivessem sido atempadamente previstas: os treze anos de uma guerra colonial sem fim nem solução militar à vista (1961-1974), durante a qual foi possível que os oficiais milicianos e muitos dos demais incorporados tivessem ganho para o antifascismo vários militares do quadro permanente.

6.6.

Ao longo do período que mediou entre as duas guerras mundiais, o liberalismo entrou em decadência, como vimos, derivada de razões várias, nelas confluindo as político-económicas, as ideológicas e as sociais. No que respeita às primeiras, quer os partidos que se foram formando, quer os que há muito eram atores do processo político, praticamente todos defendiam programas que contrastavam com o liberalismo clássico, fosse pela via socialista (revolucionária ou reformista), fosse pelo lado dos conservadores ou pela extrema-direita. À direita, os partidos já não aceitavam as regras do liberalismo tradicional, introduzindo núcleos regulatórios nas leis e nas constituições. Alguns tinham estado sempre do lado oposto ao liberalismo económico, enquanto outros já não se reviam na ideia central de um Estado abstencionista e da liberdade económica sem freio. A primeira guerra demonstrara o descalabro a que a economia liberal conduzira os países e revelara as necessidades de intervenção estatal, mesmo – e talvez principalmente – para manter o regime económico; os diversos partidos democráticos rejeitavam, pois, a plenitude das opções liberais, uns em nome da salvaguarda dos interesses dos mais desfavorecidos e da necessidade de colocação de regras jurídicas disciplinadoras às empresas, outros percebendo que ou a política intervinha para corrigir assimetrias, pelo menos as mais gritantes, ou o capitalismo soçobrava em virtude de revoluções que tenderiam a ameaçar o sistema económico vigente: em vários momentos, os governos conservadores transigiram de forma calculista, tendo em atenção a necessidade de evitar a revolução. O pensamento que passou a seduzir quase todos os quadrantes políticos remetia para a economia social de mercado, procurando manter o essencial do capitalismo, mas instituindo

políticas sociais compensatórias. Acresce que o desenvolvimento técnico e a transição para a versão monopolista do capitalismo impunham a adoção de medidas de cariz intervencionista, pois a concentração económica requeria outras abordagens (Jacquemin & Schrans, s./d.).

Ideologicamente, foi um tempo de convergência na exclusão do liberalismo, uma vez que, por uma razão ou por outra, havia a concordância dos seus detratores em arredar a construção liberal da sociedade, ou apenas no plano económico, ou no campo político, ou em ambos, quando de ditaduras se tratava. No plano social, as condições tinham-se agravado e gerado maiores tensões, com o reforço crescente dos movimentos operários e sindicais, e a apresentação de cadernos reivindicativos progressivamente mais densos e intensos. As normas jurídicas que regulavam as relações de trabalho eram postas em causa e frutificavam as exigências que se coadunavam com o Estado social, em particular nas condições laborais, na segurança no local de prestação e na proteção social, bem como no aumento de salários e no reconhecimento do direito à greve. O sindicalismo tornava-se paralelo à intervenção política e os partidos de tendência operária, quase todos provindos do século XIX, acentuavam a participação e faziam tremer as estruturas políticas conservadoras: ceder em alguns pontos deixava a ilusão, por vezes confirmada, de alguma forma de transigência face às lutas dos trabalhadores, e o que se perdia numa oportunidade podia ser ganho noutra, com a manutenção do *status* capitalista. Como já deixámos assinalado, o reconhecimento dos direitos nunca foi uma dádiva dos poderes, antes o resultado ou de conquistas ou de concessões desses poderes para impedir males maiores. As movimentações das classes laboriosas remetiam para a mudança; ora, para o poder económico e para o político era preferível negociar as alterações a enfrentar uma revolução. Os exemplos da União Soviética e da República espanhola eram suficientes para aconselhar prudência. Os direitos sociais foram, aliás, fruto desses movimentos sindicais e partidários, demorada e faseadamente erguidos.

Em larga medida, o século XX, a par das ditaduras que conheceu, mesmo após o fim da segunda guerra, demonstrou uma nova configuração, aglutinando o liberalismo político à visão social do Estado, estabelecendo um modelo de coabitação.

Miranda (1985), num relatório académico apresentado na Faculdade de Direito de Lisboa, para provas de agregação, afirmou: «a doutrina do Estado social de Direito recomenda não apenas a harmonia, decisiva e que se consegue, dos direitos de índole individualista com os de índole socializante como ainda a sua interpenetração e mútua sublimação» (Miranda, 1985, p. 411), uma vez que ambas as gerações não se repelem, antes vivem em registo de complementaridade: «[…]

o ponto considerável está em desenvolver simultaneamente a liberdade, a igualdade jurídica e a igualdade sócio-económica» (Miranda, *op. cit.*, p. 412).

Este é, de facto, o grande desafio da contemporaneidade.

6.7.

Das duas primeiras décadas da pregressa centúria ressaltam três momentos importantes para a edificação de sistemas intervencionistas, que serviram de embrião do Estado social, que elencaremos cronologicamente: em 1917, a Constituição mexicana, de origem revolucionária; em 1918, a Constituição russa; e, em 1919, a Constituição alemã de Weimar. Todos estes documentos, pese embora as diferentes géneses, instituíram-se como exemplos marcantes do pós-liberalismo, ainda que com diferenças significativas entre a segunda e as demais.

Poderá adiantar-se que esta fase de alteração da marca do Estado e de consagração, real e aparente, de novas gerações de direitos fundamentais teve alguns antecedentes históricos: na Alemanha, Bismarck (1815-1898) aplicara, na década de 1870, medidas de cariz social, criando o primeiro sistema de previdência, apesar de ser forte opositor dos socialistas, mas procurando, por essa via, obter aceitação e apoio por parte dos operários; eram as bases do *Sozialstaat* que apareciam por iniciativa de um conservador. Esta foi, aliás, uma fonte da previsão constitucional republicana de um sistema de segurança social no nosso país. Na Inglaterra, Temple enunciou o conceito de *welfare state* (1942), preconizando que da ação governativa resultasse o bem-estar dos cidadãos. As políticas de F. Roosevelt, postas em ação com o *New Deal* (1933-1937), a que já deixámos referência, incluíram medidas que se afiliavam na lógica do Estado do bem-estar, ou seja, que pretendiam tornar mais confortável a vida dos indivíduos, procurando, assim, debelar os efeitos da crise de 1929.

Esta perspetiva do Estado prestador de cuidados, disponibilizando serviços e encimando o apoio social, recebeu também severas críticas por parte de alguns setores conservadores, na medida em que insistia numa carga fiscal considerada elevada e porque, segundo as mesmas correntes, punha em causa a 'liberdade de escolha' das pessoas. Claro que esta posição não levava em conta que para se ter liberdade de escolha é indispensável possuir meios económicos que a permitam – o que não se passava com a larga maioria das populações. Destacaram-se, nesse tempo, duas atitudes face ao assistencialismo que se desenhava: de um lado, os que invocavam não poderem os Estados realizar gastos da envergadura dos que estavam a ser alocados à política de

apoios; de outro lado, a defesa que esses dispêndios não eram gastos, mas investimentos, esboçando-se princípios de prevenção no domínio da intervenção em prol dos grupos mais fragilizados.

Tratava-se, afinal, de um capitalismo com sensibilidade social, vendo nesta politica ou uma forma de travar o avanço das lutas operárias, como acontecia com os grupos políticos conservadores, ou de corresponder aos desejos da base eleitoral natural, como era o caso dos sociais-democratas.

Estes princípios, aglutinados ao pensamento de autores do século XIX de tendência socialista, contribuíram para a racionalidade que se patenteou nas constituições mexicana e de Weimar.

Nestas leis fundamentais constatam-se alterações em relação à organização económica até aí vigente, nomeadamente no concernente à visão ultraliberal do direito de propriedade e institutos conexos; já não fazia sentido a ideia de se tratar de um direito absoluto, o *jus utendi, fruendi et abutendi* (direito de usar, fruir e abusar, ou dispor), antes um direito com limites, colocados estes desde logo no texto das constituições e regulados pela lei ordinária; e, do mesmo passo, arredava-se outra ideia-chave do liberalismo: a da autorregulação económica, a tal *mão invisível*.

Concomitantemente com a especificação dos direitos sociais, mas ainda dentro dessa categoria, a educação aparecia associada como fator de progresso dos povos, merecendo, em alguns casos, acolhimento na letra constitucional. Neste particular da educação, a Constituição do México era a que ia mais além, interligando-a com o traçado dos direitos de terceira geração (sociais).

Estas questões integram o Anexo I do presente relatório.

7. Estado liberal e Estado social: coexistência? O Estado-providência em crise?

7.1.

Aludimos já à existência, em muitos países, de uma área de consenso entre os partidos políticos democráticos, de direita e de esquerda, relativamente aos *mínimos* da dimensão social, numa espécie de equilíbrio, que evitou movimentos acelerados ou bruscos num ou noutro dos sentidos. Estas zonas de consonância constituíram um elemento importante para a salvaguarda e avanço dos direitos fundamentais de todas as estirpes.

Ao longo dos últimos anos, fruto também da flexibilização das regras europeias, tem-se revelado uma propensão para o neoliberalismo, com a implementação de políticas com menor sensibilidade social e suscetíveis de alterar a consistência de algumas classes dos direitos fundamentais (Nunes, 2003), numa construção de liberalismo revisitado, o que se reforçou no decurso da crise financeira de 2008 e dos resgates promovidos pelo Fundo Monetário Internacional (FMI).

Relativamente ao Estado social, a evolução recente tem colocado em causa alguns dos seus princípios enformadores. As políticas tendencialmente liberalizantes da economia determinaram a regressão a fases pré-keynesianas e de ordoliberalismo, no sentido definido por W. Eucken, F. Bohm e G. Großmann-Doerth, em 1936, políticas essas que alteraram a noção de economia social de mercado, preconizada por A. Müller-Armack, durante a década de quarenta do século passado. As ideias-chave giram em redor de uma lógica de diminuição acentuada da carga fiscal, pois a despesa pública baixará aparentemente, mediante a entrega de setores e serviços aos privados, muito habitualmente contratados e pagos pelo Estado para se ocuparem de funções fundamentais, como a saúde, a educação, inclusivamente da segurança social, a par da defesa intransigente da liberdade económica, no sentido mais amplo que a expressão comporta. Por outras palavras: é um sistema que confia largamente no poder económico e financeiro dos privados e na autorregulação, a ponto de privatizar aspetos cruciais da vida das pessoas, como o direito às prestações sociais e à reforma. Apontamos esta questão na medida em que se afiguraria lógico que a confiança depositada nas potencialidades privadas tivesse sofrido abalo profundo por força das sucessivas crises do modelo económico dominante, em particular após a implosão do sistema bancário, ocorrida em 2008, e das atribulações sentidas no domínio financeiro.

O Estado construído dentro desta filosofia político-económica negligencia a componente social, remetendo-a para a esfera dos negócios privados, o que pode pôr em causa uma parcela dos direitos fundamentais, sobretudo os sociais e económicos, abrindo novos rumos à exclusão, desde logo pela omissão do papel de corretor de assimetrias que aos poderes públicos cabe acautelar, e pela submissão dos interesses da população ao jogo do mercado.

Independentemente do pensamento sobre modelos económicos e das práticas, que são, de facto, a coluna central dos sistemas políticos, o liberalismo, do sentido clássico aos mais modernos, salvaguarda o reconhecimento e aplicação dos direitos e das liberdades: os chamados direitos de liberdade estão assegurados, ao nível das duas primeiras gerações, já não se podendo considerar o

mesmo na geração social. Esta opção é constatável também, um pouco por todos os continentes, nos partidos conservadores, que não se afastam destes pressupostos económicos, identificáveis, aliás, com os interesses dos segmentos socioeconómicos do eleitorado que representam.

O que diferencia a conceção liberal do Estado da firmada nos objetivos dos defensores do modelo social reside sobremaneira na aceitação dos direitos socioeconómicos e na dimensão social protegida por este último modelo, menos compaginável com a privatização genérica de serviços, que condiciona, por limitação, o acesso dos cidadãos. A discussão, nos Estados Unidos, a propósito do *Obamacare* (*Patient Protection and Affordable Care Act* – PPACA, 2009/2010) evidenciou exatamente este aspeto, dando origem ao confronto entre republicanos e democratas e, dentro destes, entre a linha maioritária e a tendência protagonizada por B. Sanders.

Trata-se de um debate quase sempre em aberto nas sociedades contemporâneas, opondo o bloco conservador-liberal aos defensores do intervencionismo do Estado, sendo que este conceito deixou de ser identificável apenas com políticas de inclinação socialista, dado que aparece cada vez mais intensamente em quadrantes que não se perfilam à esquerda – como acontece, por exemplo, com os democratas norte-americanos.

A convergência entre liberais e intervencionistas assenta principalmente na ideia democrática, no sentido de democracia politicamente plural: se os defensores do liberalismo parecem contentar-se com a democracia formal, os adeptos da intervenção pública e regulatória reclamam a democracia que reputam plena, isto é: consubstanciada na gama social e económica dos direitos, tudo parecendo reconduzir-se novamente à dicotomia entre o Estado-polícia e o Estado-sujeito económico e corretor das desigualdades.

O liberalismo é mais do que economia: fala-se, inclusivamente, de uma *deslegitimação do atual sistema de organização política*, ao mesmo tempo que se propõe *a eliminação da associação do estado com o poder económico* (Giacomini, 2023, p. 297 e 319). Ora, como vimos antecedentemente, não existe um Estado neutral, omisso económica e socialmente, isento de ideologia; seja um Estado que perfilha a crença liberal seja outro, preenchido de conceitos sociais, há uma amplitude dos direitos fundamentais que varia grandemente entre ambos os formatos e que se manifesta igualmente no plano da cidadania.

Como já referimos, o liberalismo político é uma marca-de-água dos Estados democráticos, sejam ou não economicamente liberais. O acervo do liberalismo, assente primordialmente nas duas primeiras gerações de direitos, é uma herança dos movimentos demoliberais, que se afirmaram e

desenvolveram ao longo dos séculos XVIII a XXI. Claro que há direitos sociais enunciados e aplicados em Estados com governações liberais, pois estes não estão completamente fechados à dimensão social: a diferença entre a conceção liberal e a social do Estado reside principalmente na representação desta dimensão, na intensidade que manifesta e na forma de resolver as questões que se colocam, em convergência com as respetivas visões económicas das sociedades.

Realce-se, por conseguinte, a simbiose entre a vertente política liberal e a racionalidade social na economia e nos direitos no que a ambos os modelos de Estado concerne. Dir-se-á que quer o Estado economicamente liberal quer o intervencionista partilham a mesma origem: a democracia plural, já liberta de amarras censitárias, cada um traçando o seu destino mediante os valores socioeconómicos que perfilha. Essa génese é o denominador comum dos dois formatos, o ponto ótimo onde se encontram, o garante de um Estado em que todos podem exercer a cidadania política.

Nesta linha de pensamento, a generalidade das democracias, sejam formais ou materiais, remete para a conceção plural do Estado e da sociedade, assente em conceitos já clássicos (separação de poderes, direitos das duas primeiras gerações, designadamente liberdade de participação política e de salvaguarda do pluralismo na formação da opinião pública, eleições periódicas e livres para os órgãos de soberania eletivos), tudo girando em torno da ideia de o poder político ser, em cada momento, o que os eleitorados quiserem que seja. Claro que esta racionalidade pode conduzir ao enfraquecimento do Estado plural, como adverte Zippelius (1997), aludindo aos perigos da *extorsão política* (*op. cit*., p. 314-315). De facto, a História demonstra como a democracia pluralista já determinou, em momentos diversos, a derrota do próprio pluralismo, por exemplo por via eleitoral: quantas ditaduras não começaram por força do sufrágio universal, tendo permitido que grupos não democráticos ascendessem ao poder politico? Hitler representa um exemplo, como acontece atualmente com partidos populistas que, chegados à governação, na prática diminuem drasticamente princípios que se julgavam eternos, como a separação de poderes ou, total ou parcialmente, o exercício dos direitos, liberdades e garantias. Mas estes riscos, que existem, não legitimam a amputação da democracia nem a compressão dos direitos. Apesar dos riscos, reais e não fruto da fantasia, a democracia plural é o sistema mais adequado, requerendo, porém, acentuada pedagogia. As sociedades têm de aprender a navegar por entre esses perigos e saber retirar razão ao argumentário de candidatos a tiranos que esperam a sua vez na fila dos processos eleitorais. A França tem sabido convergir quando é necessário e sacrificar alguns setores

e personagens em prol da defesa contra as ameaças de extrema-direita. Convergir não é sinónimo de desistir, significando apenas que a defesa intransigente da democracia, pelo menos da sua versão formal, pode implicar que, conjunturalmente, se abdique de convicções em nome do bem maior que é a própria democracia.

7.2.

Assiste-se, na contemporaneidade, a flutuações do eixo económico nos modelos de Estado, entre a visão liberal, mais ou menos adaptada à atualidade, e a intervencionista, também com adaptações a situações concretas. A distinção entre ambas as posições persiste e a alternância no poder acaba por não garantir, em regra, ciclos muito prolongados – o que é tributário da defesa da democracia pluralista, ainda que, em alguns momentos marcadamente liberais (ou neoliberais), se acentue unicamente a permanência da democracia formal, em consequência do afastamento do Estado de intenção social. Um regime formalmente democrático, mesmo que desprovido de perspetiva social, é muito mais saudável do que uma ditadura, o que torna inegociável a prática democrática.

Ora, entre estes dois modelos – o liberal e o social e intervencionista – são detetáveis as consonâncias e discrepâncias já genericamente referidas, havendo um outro campo, mais alargado, que importa mencionar: a visão global da vida, da sociedade e do futuro. Os arquétipos político-económicos estão sempre presentes nas orientações das diversas forças ideológicas e partidárias, dada a relevância que assumem para os eleitorados; as posições defendidas pelos partidos situam-se a favor ou contra interesses de classes e de grupos de pressão, o que acarreta que os setores corporativos, económicos e sociais se agitem, o que pode determinar, em certos momentos, que o jogo político se assemelhe a um teatro de marionetas.

Há um projeto de sociedade que cada força política pretende alcançar, parecendo acreditar numa impossibilidade: que o poder político, quando se obtém, será definitivo – o que é um tremendo erro. Numa democracia, o poder é sempre efémero, mesmo quando se prolonga por vários mandatos: a mutabilidade é a caraterística principal das democracias, o que conduz, inevitavelmente, a oscilações de racionalidade dominante sobre as propostas de sociedade e as projeções para o futuro. A própria conceção de direitos fundamentais e de cidadania está subjacente às diferentes visões e, em consequência, sofre mutações, com períodos que flutuam entre o

alargamento e a atenuação da amplitude dos direitos, dos deveres (individuais e do Estado) e da cidadania.

Há muito que é anunciado o fim do Estado-providência e a supremacia da ideia de Estado liberal – o que corresponde mais ao desejo de alguns quadrantes do que à realidade; com efeito, a observação de oscilações de poder confirma a longevidade das formas de Estado liberal e de Estado social. As críticas a um e outro dos sistemas provêm do lado contrário da barricada, o que é fator de viés. Os liberais acusam o Estado-providência de ser demasiadamente caro, de exagerar na igualdade, que deve conter-se na *igualdade de oportunidades*, de vulgarizar os direitos fundamentais além da segunda geração, de ser intrusivo na economia, de aumentar desmesuradamente a carga fiscal, e até de se ter convertido num Estado de mal-estar social; os defensores do formato social, repudiando as crenças liberais ou neoliberais, consideram que o liberalismo fomenta as desigualdades sociais, abandonando as pessoas à sua sorte e à *magia* da mão invisível, que promove a exclusão, ao estimular a *economia de casino* e com a agenda de privatizações de serviços essenciais, que cria vagas de desemprego e negoceia parcerias público-privadas, remetendo os prejuízos para o setor público e enriquecendo o privado (incluindo, por vezes, o cooperativo ou social), e comprimindo muitos dos direitos de terceira geração e seguintes.

Estes debates repetem-se constantemente, em muitos países, sobretudo em períodos eleitorais. O confronto entre Estado neoliberal e Estado-providência continua em aberto, como aberta está a alternância entre ambos os modelos. Interessa, contudo, destacar, como já o fizemos, a possível, e desejável, combinação de elementos de um e de outro dos formatos; porque um Estado social só o é verdadeiramente no respeito pelos direitos, liberdades e garantias – e o mundo há muito que disso se apercebeu; e porque o liberalismo, sem observar a natureza social, acaba por distorcer a ideia da dignidade humana, despovoando os direitos sociais da sua substância. Estas razões têm levado ao movimento de alguma *socialização* do Estado liberal, a par da *liberalização* do Estado social. Tentativas de equilíbrio estável, nem sempre bem-sucedidas.

Trata-se de um debate fundamentalmente politico, orientado pelas crenças de cada pessoa e de cada setor ideológico, o que deforma a troca de argumentos e acaba sempre por ser inconclusivo. Esta questão será colocada em aula, procurando motivar os estudantes para a compreensão do que está em causa na polémica sobre o fim, ou não, deste tipo de Estado, salientando-se que a noção atual já não corresponde exatamente aos modelos dos anos 1970. Este

será um dos tópicos a levar a discussão na última aula desta Parte II, no espaço de debate com os alunos, destacando a primazia da ideia de democracia – além dos formatos económicos.

8. Direitos humanos e sociedade internacional

8.1.

Atendendo à natureza desta unidade curricular e ao facto de se situar no último semestre do curso, afigura-se-nos que é tempo de se fornecer informação sobre os direitos fundamentais e a cidadania no contexto internacional, embora limitada a meros tópicos que, consoante o interesse manifestado pela população escolar e a gestão que for feita pelos docentes, poderá ser mais ou menos desenvolvida.

Ao longo do século XX, assistiu-se, em pontos diversos do globo, a situações de violação flagrante dos direitos humanos, mesmo em Estados considerados democráticos. Que os direitos das pessoas sejam vilipendiados nos regimes autocráticos é uma *normalidade dentro da anormalidade* que uma ditadura é. Sem que tal justifique o que quer que seja, é consabido que os Estados autoritários fazem tábua rasa dos direitos, pondo-os permanentemente em causa e ignorando o sentido da liberdade; porém, em Estados considerados democráticos, a situação é muito mais constrangedora. Uma ditadura comporta ações políticas repressivas, que põem em causa o direito de existir e de pensar ou agir em desconformidade com as regras impostas pela cúpula; não observar a liberdade dos cidadãos faz parte da lógica opressiva desses regimes; em democracia, é expectável que qualquer indivíduo possa beneficiar de uma ampla gama de liberdades e direitos fundamentais, exercendo umas e outros, e assumindo o estatuto de cidadania. Quando algum destes pressupostos falha, algo de errado está a acontecer.

Por um lado, no século passado, como no presente, continuam a existir países onde se instalaram regimes ditatoriais, por vezes sob aparência democrática, e que mantiveram (e mantêm) políticas castradoras dos direitos; em outros, contudo, foram introduzidas, em conjunturas específicas, situações atentatórias dos direitos que as próprias leis desses Estados asseguravam: pense-se, a título indicativo, no período da *caça às bruxas*, nos Estados Unidos, protagonizado pelo senador eleito pelo Wisconsin, J. McCarthy (1908-1957), que, sustentado pelo FBI, então chefiado

por J. E. Hoover, e pelo Comité de Atividades Antiamericanas (HUAC), produziu um septenato de terror (1950-1957), com elevadíssimo número de perseguições, inquéritos, processos criminais e até condenações capitais contra os suspeitos de simpatia ou militância no Partido Comunista Americano, ou de serem espiões ao serviço da União Soviética. Noutros países, depois da segunda guerra, vivenciaram-se fases de endurecimento penal e de elevação acentuada da severidade penalizadora concreta, como forma de demonstrar o renascimento do poder e do orgulho nacionais: a França, ferida pela ocupação nazi, conheceu um período conturbado na gestão da penalidade, aumentando a frequência de aplicação da pena capital. Como é evidente, neste quadro em que o judicial é convocado politicamente para restaurar a honra perdida durante o domínio dos inimigos, os direitos humanos saíram necessariamente prejudicados. Em outras situações, e em vários países, mesmo no âmbito de democracias representativas e plurais, tem sido possível assistir ao recurso a dispositivos penais em violação de direitos fundamentais incluídos nas leis constitucionais. Acrescem, por outro lado, as ditaduras que se estabeleceram na Europa do pós-guerra, nomeadamente no campo de influência soviética, ou na Grécia e Turquia, além dos casos ibéricos.

Naturalmente que tais factos concitam o repúdio por parte da opinião pública das sociedades onde sucedem, e da internacional, podendo suscitar a crítica e a reação das instâncias interestaduais. O mundo pós segunda guerra, horrorizado perante as atrocidades nazis, procurou coordenar esforços para garantir que tais atos fossem irrepetíveis e que jamais a Humanidade voltasse a conhecer tamanha crueldade.

Em 1948, a 10 de dezembro, as Nações Unidas proclamavam a Declaração Universal dos Direitos do Homem, pretendendo alcançar um objetivo da maior importância: que nunca mais o mundo conhecesse situações como aquelas que tinham dado origem ao conflito mundial e que se manifestaram durante todo o período de dominação nazi, nomeadamente com o holocausto. Este documento, cuja estrutura recebeu parcialmente a inspiração da sua antecessora francesa de 1789, evoluiu para uma conceção social que não se achava no texto setecentista, apesar de haver vários princípios idênticos – designadamente os humanistas, que se perfilam em ambos os documentos (Teixeira, 2013).

8.2.

Esta Declaração, cujo principal autor material foi René Cassin (1887-1976), professor na Universidade de Paris e laureado com o Nobel da Paz (1968), teve várias fontes, uma vez que, nos

anos anteriores, surgiram diversas sugestões de estabelecimento de direitos que seriam considerados inalienáveis e fundamentais à condição humana.

Naturalmente que a Declaração teria de refletir, na essência, os traumas políticos e psicológicos que o nazi-fascismo provocara nos povos e nos dispositivos democráticos dos países ocupados e violentados, submetidos ao estado ínfimo da espécie humana, sob a batuta tirânica de ditadores da Humanidade.

Se os estudantes tiveram já oportunidade de reter a diferença entre democracia e ditadura, entre poder democrático e autoritário, a ministração de conhecimentos sobre a Declaração Universal conduz, inequivocamente, a um novo mapa concetual, destacando-se o de *ditadura contra a Humanidade*, assim se caraterizando um sistema político que, espraiando os tentáculos do poder absoluto para diversos países, impôs um regime autocrático, assente na violação dos princípios da dignidade humana, na castração dos direitos fundamentais e das liberdades públicas, e na interdição das formas de expressão do pensamento livre – como aconteceu na Alemanha nazi, nos países por ela invadidos, na Itália, na Península Ibérica, na União Soviética e nas demais ditaduras já mencionadas e naquelas que se instalaram na sequência da guerra de 1939-1945. Seria, porventura, inimaginável – ou apenas concebível no plano da ficção – assistir-se a toda a sorte de tratamentos degradantes, humilhantes e desumanos como foram os campos de concentração e de prisioneiros, as execuções massivas, por se ser opositor político, por pertencer a outra etnia que não a dominante, por o poder supor que as pessoas pensariam divergentemente ou por orientação sexual. Os anos de guerra e da fase anterior foram, pois, assinalados pela barbárie que assolou o mundo, fazendo-se letra morta do que são os direitos que a cada cidadão cabem. As ditaduras não desapareceram com o fim da guerra: mantiveram-se umas, surgiram outras, o que levou ao esquecimento dos direitos em muitas geografias, facto frequentemente negado pelos governantes que as geriam.

Poderá comparar-se a génese deste texto universal com a emergência, cento e cinquenta e nove anos antes, da Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789: da mesma forma que os revolucionários franceses estavam saturados do Estado absoluto e repressor, decidindo plasmar em letra de lei os direitos inalienáveis e impostergáveis das populações, considerando ser esse o meio idóneo à não repetição do *status quo* (artigo 7º, nº 2, da Declaração francesa), os membros da recém-instituída Organização das Nações Unidas (ONU) acreditavam que o

reconhecimento de direitos num texto universal poderia ser travão suficiente a novas tentativas de vilipendiar o género humano.

Anteriormente, e ainda em plena guerra, H. G. Wells preocupava-se em criar uma declaração que fosse um sinal de evolução face aos direitos fundamentais, publicando a obra *Os direitos do homem* (1940/2020), onde referia que *o homem vem ao mundo sem culpa própria* (exórdio da primeira versão, p. 17), sendo *co-herdeiro de todos os recursos, poderes, invenções e capacidades acumulados pelos nossos antepassados*, sendo enumerados os direitos que lhe assistem, sem restrições de raça, cor, crenças ou opiniões [Wells, 1940/2020, nº (1) da versão revista, p. 97].

Antes deste documento, a Ligue des droits de l'homme produzira e aprovara, num congresso realizado em Dijon, em 1936, o *Complément de la Déclaration des Droits de l'homme*, pretendendo complementar os textos de 1789 e de 1793. Como se refere no preâmbulo deste documento, os princípios de 1789 e 1793

> «[…] fundaram a democracia política. Mas como a evolução social levanta novos problemas e os progressos das ciências e das técnicas permitem soluções novas, estes princípios devem, pela abolição de todos os privilégios, fundar a democracia económica».

No articulado deste complemento, inovador em muitos aspetos, considerando a época de dimanação, a que não foi estranha, porém, a proximidade temporal com a Frente Popular e o governo de Léon Blum, aparecem disposições que acentuam a ideia de Estado social, em particular no concernente ao direito de propriedade privada, afirmando-se

> «a propriedade individual só é um direito na medida em que não causar prejuízo ao interesse comum. Dado que a independência dos cidadãos e do Estado é ameaçada particularmente pela propriedade que adquire a forma de grupos de interesses egoístas e dominadores (cartéis, monopólios, consórcios bancários), as funções usurpadas por esta propriedade devem regressar à nação» (artigo 6º).

Esta perspetiva social dos direitos humanos está, pois, numa rotação muito diferente das que eram até então assumidas, com exceção do previsto na matriz soviética; com isto não se pretende afirmar que o texto sob transcrição era de tendência comunista: antes que construía uma narrativa de rutura com os modelos liberais, fruto também do tempo em que foi concebido. Se a propriedade era o *ex libris* das experiências políticas do liberalismo, sem contenção nem cedências a uma visão social, os princípios do texto de 1936, situando-se no plano do combate político, rodavam para outra dimensão, fora dos quadros tradicionais e com influência da ideia que colocava a propriedade com uma precisa função social, como salientámos aquando das referências às leis fundamentais da República de Weimar e do México.

Numa linha correlativa, entendia-se que os direitos do homem condenavam *a colonização acompanhada de violência, de desprezo, de opressão política e económica*, remetendo para *uma colaboração fraterna tendo em vista o bem comum da Humanidade* (artigo 10º).

Este complemento acabou por servir de fonte aos trabalhos realizados em França com vista a uma nova declaração, em 1946, ano em que a Constituição da Quarta República foi referendada e promulgada.

O *Cambridge Peace Aims Group* (*Cambridge Peace and Education Research Group – CPERG*), promoveu a elaboração da Carta dos Direitos e Deveres do Homem Moderno, com autoria atribuída a Robert Jordan. Nas décadas de quarenta e cinquenta do século passado, outros documentos foram elaborados, procurando assumir a postulação dos direitos das pessoas no âmbito internacional, o que demonstra a relevância granjeada por esta questão; o que se pretendia era, no fundo, assegurar que não mais ocorreriam atentados à vida e à existência humanas como tinha acontecido nos decénios iniciais de 1900.

8.3.

A elencagem de direitos presente na Declaração Universal dos Direitos do Homem (DUDH) incide particularmente sobre os que foram mais postergados durante os anos da segunda guerra e os que a antecederam. O exórdio deste documento tem, além de inquestionável valor histórico, o traçado da geometria do articulado, mostrando ainda a crença de um futuro livre de ditaduras e onde os direitos das pessoas seriam genericamente observados. Realce-se que este texto, constituindo o arranque da defesa dos direitos após a segunda guerra mundial, deve ser apreciado sem descurar todos os demais esforços das Nações Unidas sobre o tema, tendo como objetivo

permanente a manutenção da paz (Campos, 2019, *maxime* p. 36-38). Porque já se tinha adquirido a noção que a violação dos direitos individuais era causa precipitante de guerras.

Considerando o interesse do preâmbulo, deverá o mesmo ser lido, refletido e debatido em sala de aula, sob supervisão do professor e explicação constante do sentido e alcance das proposições nele contidas. De facto, alguns momentos desse texto carecem de contextualização, uma vez que os estudantes podem ter a tentação de acreditar que os direitos de que agora usufruem estão há muito tempo adquiridos – pelo que importa esclarecer que esta Declaração emergiu porque há cerca de setenta e nove anos o mundo estava a sair de longas e penosas ditaduras, de estados de guerra e flagelação humana, do holocausto e de uma enorme gama de castrações da cidadania e de violações dos direitos.

Neste seguimento, deverão ser prioritariamente analisados os seguintes enunciados do mencionado texto introdutório:

(i) «Considerando que o reconhecimento da dignidade inerente a todos os membros da família humana e dos seus direitos iguais e inalienáveis constitui o fundamento da liberdade, da justiça e da paz no mundo;

(ii) «Considerando que o desconhecimento e o desprezo dos direitos do homem conduziram a atos de barbárie que revoltam a consciência da Humanidade e que o advento de um mundo em que os seres humanos sejam livres de falar e de crer, libertos do terror e da miséria, foi proclamado como a mais alta inspiração do homem;

(iii) «Considerando que é essencial a proteção dos direitos do homem através de um regime de direito, para que o homem não seja compelido, em supremo recurso, à revolta contra a tirania e a opressão; […]

(iv) «Considerando que, na Carta, os povos das Nações Unidas proclamam, de novo, a sua fé nos direitos fundamentais do homem, na dignidade e no valor da pessoa humana, na igualdade de direitos dos homens e das mulheres e se declaram resolvidos a favorecer o progresso social e a instaurar melhores condições de vida dentro de uma liberdade mais ampla» (Declaração Universal dos Direitos do Homem, 1948, exórdio).

Poderá parecer que a extração de excertos do documento sob referência é longa: no entanto, nestes quatro parágrafos do texto da ONU estão contidas ideias-chave para a política internacional dos direitos – logo, para as políticas nacionais – o que justifica a escolha dos pontos a sublinhar. Vejamos o que importa assinalar na ministração de conhecimentos:

(i) A ideia de que o percurso para se obter a liberdade, a paz e a justiça assenta no reconhecimento da *dignidade* e dos *direitos humanos*. Por outras palavras: só se atingirão aqueles objetivos com a mediação do binómio dignidade+direitos, sendo aquela *conditio sine qua non* destes;

(ii) A barbárie vivida, antes e durante a guerra, resultou do *desprezo e do desconhecimento dos direitos dos indivíduos*, pelo que a ausência de efetivação dos direitos das pessoas acarreta as condições ótimas para as atrocidades se desenvolverem;

(iii) *A contrario*, reconhece-se que o recurso à revolta *contra a tirania e a repressão* pode surgir quando estiver ausente a *proteção dos direitos*;

(iv) Estabelece-se uma nova panorâmica no contexto internacional, associando aos direitos de primeira geração os sociais, pois *os direitos, a dignidade e o valor da pessoa humana, num registo de igualdade entre géneros*, aparecem ligados à melhoria das condições de vida e ao progresso social.

A Assembleia Geral das Nações Unidas, fundando-se nos pressupostos precedentes, proclamou a Declaração *como ideal comum a atingir por todos os povos e todas as nações, a fim de que todos os indivíduos e todos os órgãos da sociedade, tendo-a constantemente no espírito, se esforcem, pelo ensino e pela educação, por desenvolver o respeito desses direitos e liberdades*.

Transcrevemos estas proposições porque das mesmas resulta nítida a noção de o ensino e a educação serem tributários da promoção e defesa dos direitos e das liberdades públicas, bem como pelo seu rigoroso respeito e aplicação efetiva. Por outras palavras: os autores deste texto, que, no que toca aos direitos humanos, liberdades e garantias, foi proclamado como uma quase-constituição mundial, entenderam que, para evitar que a Humanidade recaísse em situações de grave risco de se tornar novamente refém de Estados ditatoriais que desrespeitam o acervo dos direitos fundamentais, importava apostar na educação como instrumento preventor. De uma banda, reconheceu-se a necessidade de pôr em execução políticas de prevenção, o que constituía um fator relativamente inovador, pelo menos à escala universal; por outro lado, considerava-se que a alavanca da prevenção residia na educação – o que, como vimos, não era uma ideia original, remontando ao século XIX, embora nesse contexto se utilizasse para a prevenção da criminalidade e dos comportamentos desviantes. Acresce que estas considerações preliminares da Declaração contêm ainda uma outra noção: a da iliteracia cidadã, que consistia, então como (ainda) presentemente, no desconhecimento dos direitos que a cada um assistem, quer substantivamente

quer em termos de gozo e exercício efetivos. Se observarmos a afirmação transcrita *considerando que o desconhecimento e o desprezo dos direitos do homem conduziram a atos de barbárie*, o documento ora em análise estabelecia o primeiro ponto sobre a prevenção da iliteracia dos direitos, legitimando todos os trabalhos que, com esse objetivo, viessem a ser programados; porque combater o *desconhecimento* implica *promover o conhecimento*.

O articulado da DUDH começa por frisar que todas as pessoas nascem livres e iguais, tradição que provém dos textos setecentistas, sendo essa igualdade reportável à dignidade e aos direitos de todos, acrescentando que lhes incumbe o dever de agir reciprocamente em espírito de fraternidade.

A elencagem dos direitos segue, em larga medida, os modelos conhecidos dos direitos de primeira geração (direitos pessoais, incluindo os direitos patrimoniais, como o de propriedade), porém aperfeiçoados, em alguns casos, estipulando-se a vontade popular como fundamento de autoridade dos órgãos e dispositivos de poder, pelo que é exigido que essa vontade se expresse por *eleições honestas*, periódicas e com liberdade de voto, por sufrágio de caráter universal, igual e secreto (nº 2 do artigo 21º).

O artigo 22º mostra um rumo mais abrangente dos direitos fundamentais, atribuindo o direito à segurança social e a exigir o cumprimento *dos direitos económicos, sociais e culturais indispensáveis.* A questão a resolver interpretativamente nesta disposição seria o uso do adjetivo *indispensáveis*, que poderia dar sustentação a várias posições, incluindo as mais restritas e eventualmente cerceadoras; no entanto, o legislador universal, talvez receando essa possibilidade, incluiu uma norma interpretativa no próprio artigo, *in fine*, através da fórmula *de harmonia com a organização e os recursos do país*.

Na senda do cunho social, os artigos subsequentes fixam uma lista de direitos que engloba o trabalho, livremente escolhido, as *condições equitativas e satisfatórias* de desempenho, e a proteção em circunstância de desemprego, bem como o direito ao sindicalismo; o princípio a trabalho igual salário igual recebeu aqui homenagem, o mesmo acontecendo com a atribuição do direito a salário satisfatório e equitativo, de maneira a garantir a existência do trabalhador e do respetivo agregado familiar, de acordo com a dignidade humana – algo que ainda não estava integrado nas mentalidades do patronato privado de muitos países, nem sequer dos Estados (artigo 23º); o mesmo se passou com o direito ao lazer e ao repouso, incluindo férias periódicas remuneradas, e com a limitação da jornada laboral (artigo 24º). Estipulou-se também o direito de

cada pessoa a um nível de vida suficiente *para lhe assegurar e à sua família a saúde e o bem-estar*, assim como os direitos à assistência médica, à segurança em caso de desemprego, o apoio na doença, invalidez ou viuvez, a par de outras situações que diminuam as condições de angariação da subsistência pelo trabalho; fixou-se ainda a necessidade de apoio na maternidade e às crianças, pondo-se fim à distinção entre filhos nascidos dentro e fora do casamento (artigo 25º); o direito à educação, que deverá ser gratuita, pelo menos no nível primário e elementar, com abertura igual para todos nos níveis superiores, acentuando-se o princípio de o ensino dever funcionar como mola que permita a expansão da personalidade e seja hábil para a defesa dos direitos humanos e da tolerância, incumbindo aos progenitores a escolha do género de educação a prestar aos filhos, deste modo se contrariando tentações governamentais totalitárias (artigo 26º); determina-se o direito de participação cultural e científica, e de proteção de direitos e interesses morais e patrimoniais resultantes da autoria (artigo 27º). Ou seja: definiu-se um amplo quadro de direitos de primeira e segunda gerações (respetivamente os direitos pessoais e os de cidadania, incluindo a participação política), bem como os primeiros direitos de natureza socioeconómica, exarando-se no último preceito que a ninguém é lícito exercer atividades ou praticar atos que visem destruir os direitos e as liberdades elencados na Declaração (artigo 30º) – formulação que será reeditada em outros textos internacionais.

Este documento não se limita a fixar direitos: atribui outrossim deveres do sujeito em relação à comunidade, afirmando que fora dela *não é possível* [às pessoas] *o livre e pleno desenvolvimento da sua personalidade*, do mesmo passo que salienta que as únicas limitações ao gozo e fruição dos direitos reside na observância dos direitos e liberdades de terceiros e nas exigências da moral, da ordem e do bem-estar comum *numa sociedade democrática*, não podendo aqueles ser exercitados em oposição aos princípios das Nações Unidas (artigo 29º).

As alusões que deixámos em relação à Declaração Universal dos Direitos Humanos, na designação que tem sido acolhida mais recentemente, como meio de eliminar eventuais lógicas de predomínio do género masculino, pretendem concitar os estudantes à compreensão das razões fundadoras e da extensão deste cardápio de direitos, que continua a ser postulado como obrigações dos Estados: a maior parte dos direitos cometidos aos cidadãos são quase sempre deveres do Estado, cabendo-lhe uma prestação positiva ou omissiva, de sorte a não invalidar o repertório dos direitos.

A fase pós-guerra assinalou a necessidade social e a vontade política de se proceder a uma viragem em muitos domínios da vida social e económica, materializada na adoção de políticas de maior intensidade intervencionista, como sucedera já após a Grande Guerra, mas agora com o incremento da problemática social dos direitos humanos, ao lado da intangibilidade dos direitos inatos; mais direitos, novas dimensões e maiores garantias – eis a tríade que norteou as Nações Unidas para a formulação deste *magna carta do século XX*. Os traumas provocados em todo o mundo pela guerra e pelos horrores que a antecederam e a acompanharam justificavam os cuidados manifestados por Cassin e colaboradores na redação do documento. Mas também os rumos prosseguidos em vários Estados, com a aproximação a uma política social, podem ser encontrados na economia deste articulado: o mundo depois da segunda guerra mundial era muito diferente daquele que se conhecera antes e havia, por conseguinte, que recomendar e aceitar a definição de novos direitos das pessoas, não bastando já a visão demoliberal que vigorara entre as décadas finais de 1700 e o termo da primeira guerra. O modelo liberal clássico estava em hibernação, como já fora profetizado, e havia que saber construir alternativas que, não pondo em causa o capitalismo, pudessem, no entanto, *amaciar* os seus efeitos junto da maioria das populações. Para um mundo em mudança acelerada era necessário adequar as respostas e avançar para outros horizontes, o mesmo é dizer que adicionar aos direitos das duas primeiras gerações os direitos sociais, económicos e culturais. Completar o circuito, se se preferir.

Ora, todas estas questões devem ser incluídas na lecionação, ainda que de modo sucinto. Na realidade, dentro do objetivo que elegemos para a organização dos presentes conteúdos programáticos, no sentido de os alunos serem desafiados para o entendimento da evolução do traçado dos direitos fundamentais em função das metamorfoses das formas de Estado, e não como se de dois planos distintos e desligados se curasse, parece fazer sentido esta abordagem sincrónica.

Em 1948, quando a Organização das Nações Unidas, então recentemente instituída (em 24 de outubro de 1945), proclamou a Declaração Universal, poderiam os Estados fundadores não saber exatamente para onde a História conduziria a novel organização e o futuro da sociedade internacional; mas sabiam seguramente o que queriam: esconjurar do planeta as violações dos direitos básicos das pessoas. A Declaração localiza-se nesse objeto e projeto de salvaguarda da Humanidade, mas já com a perceção, firmada depois de experiências de intervenção do Estado na vida social e económica, que se impunha o desenvolvimento e o acréscimo de direitos, penetrando em outras gerações, o mesmo é dizer, que em outras reentrâncias da vida.

Apesar da construção política, jurídica e filosófica em que assenta a Declaração, a verdade é que o conceito de direitos humanos continuou a ser posto em causa ao longo do tempo. Braz Teixeira (2013) destaca a tendência do multiculturalismo, cuja crítica decorre de considerar que se trata da expressão da cultura ocidental, escamoteando a diversidade e o facto de o mundo ser um macrocosmos multicultural, o que faz dos direitos humanos algo que só falsamente pode ser visto como universal, tendo ainda caráter individualista e atomista; o filósofo jurídico M. Villey (1914-1988) afirmava que os direitos mais não são do que um ideal constituído por objetos irreais, contraditórios e com falta de consistência interna. Para A. J. Brito, por seu lado, os direitos humanos estavam situados entre vários paradoxos e contradições, que podem conduzir à negação e até à autodestruição dos mesmos (v. Teixeira, 2013, p. 156 e ss.).

Para lá de todas as questões que se podem suscitar, que são de indubitável relevância no contexto jurídico, remanesce um aspeto que é fulcral: os direitos fundamentais provêm do binómio primordial da espécie humana – a vida e a dignidade. Estes dois fatores não são despiciendos, bem pelo contrário, pois deles derivam todos os direitos. Estar vivo reclama que o tratamento dispensado à pessoa seja digno face à condição humana – sob pena de se admitir o inadmissível, como a escravidão, no fundo a *coisificação* de cada indivíduo. Cada mulher e cada homem apelam ainda a que o Estado e os particulares os tratem de acordo com a devida dignidade, o que requer liberdade, igualdade e solidariedade, valores caros à civilização e que se perfilam como motores da convivência entre os sujeitos, uns de outros pares. Poder-se-á alegar que estas considerações bastariam para tornar supérflua a inscrição dos direitos na letra da lei; mas estaríamos perante uma falácia, porquanto mesmo com reconhecimento constitucional, legal e internacional abundam os Estados que os afirmam na teoria e os recusam na prática, ao lado de Estados que os rejeitam em ambas as vertentes. O facto de constarem da letra da lei viabiliza a defesa dos direitos dos administrados contra entidades públicas e privadas, com recurso junto de todas as jurisdições. Muitos dos direitos são inatos, mas tal natureza não dispensa positivação, já que essa caraterística não assegura a observância, sendo necessária uma base legal que permita a adoção de mecanismos para exigência de respeito pelos mesmos.

Acresce que não é por mero deleite político-ideológico nem por obsessão legislativa que o mundo anda há mais de dois séculos a reafirmar os direitos nas leis, quer nacionais quer internacionais, tendo-os elevado à categoria constitucional.

8.4.

Complementando esta Declaração, a comunidade internacional comprometeu-se através de plúrimas outras convenções sectoriais, procurando salvaguardar direitos de pessoas em condições específicas, protagonizadas ou por agências das Nações Unidas (por exemplo, a Organização Internacional do Trabalho – OIT ou a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura – UNESCO) ou pelo Conselho da Europa, revelando preocupação crescente com situações atentatórias dos direitos individuais, seja das mulheres ou das crianças, dos trabalhadores, das pessoas com deficiência, das minorias étnicas ou dos refugiados (Campinos, 1984).

Nesta unidade curricular faremos brevíssima referência a três desses documentos: a Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, do Conselho da Europa, de 4 de novembro de 1950, modificada por diversos Protocolos, aprovada para ratificação, com reservas, pela Assembleia da República, pela Lei nº 65/78, de 13 de outubro; o Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais, das Nações Unidas, de 16 de dezembro de 1966, aprovado pelo parlamento português, para ratificação, através da Lei nº 45/78, de 11 de julho; e o Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos, também das Nações Unidas, de 16 de dezembro de 1966, aprovado para ratificação por força da Lei nº 29/78, de 12 de junho, que deve ser analisado conjuntamente com o respetivo protocolo facultativo, da mesma data.

A gramática predominante destes três textos internacionais assenta no primado da dignidade humana, princípio consignado na Carta das Nações Unidas, de 24 de outubro de 1945, na Declaração de 1948, e no acervo de direitos humanos que cada pessoa possui e deve ser garantido pelos Estados e pela comunidade internacional (Gouveia, 2023). Com efeito, no pretérito, a dignidade ou era ausente ou aparecia diluída por entre as previsões de direitos, sem estar erigida em padrão absoluto que marca o dever que incumbe aos Estados de agirem em conformidade com esse princípio e inerentes valores; agora, depois das experiências terríficas do holocausto e da segunda guerra mundial, era indispensável reconhecer a todos o seu primado.

Na rota da componente social e económica que traduz a terceira geração dos direitos humanos, o Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais afirma que, de harmonia com a Declaração Universal,

> «[…] o ideal do ser humano livre, liberto do medo e da miséria, não pode ser realizado a menos que sejam criadas condições que permitam a cada um desfrutar dos seus direitos económicos, sociais e culturais, bem como dos seus direitos civis e políticos» (*in preâmbulo)*,

enunciando depois, detalhadamente, vários direitos, reforçando-os em relação ao estatuído na Declaração de 1948, mormente o direito ao trabalho, à segurança e higiene laborais; à livre associação sindical e à greve; à proteção social, em condições de grande amplitude; à defesa e cuidados de saúde física e mental, e à prevenção de doenças endémicas, epidémicas, profissionais e demais patologias; ao desenvolvimento infantil e exigindo esforços dos Estados para a diminuição das taxas de mortinatalidade e de mortalidade infantil; à educação, gratuita, no nível primário, e acessível a todos, nos demais graus, erigindo novamente a educação como pedra de toque para a promoção da dignidade e dos direitos humanos; à cultura e à ciência, seus progressos, benefícios e fruição.

Destacamos novamente o problema da educação enquanto alicerce dos direitos humanos, pelo caráter reiterado que lhe é conferido em sede de legislação dos diversos países e das organizações internacionais, o que é demonstrativo dos cuidados suscitados na prevenção da iliteracia que existe nestes domínios dos direitos e da cidadania. Tal não significa que a educação seja uma panaceia capaz de resolver todos os males; será, porém, a força motriz para conscientizar as populações dos direitos que lhes assistem e dos deveres que lhes cabem.

Na mesma linha seguiu a Carta Social Europeia, ou Carta Comunitária dos Direitos Sociais Fundamentais dos Trabalhadores (1989), que fixou os princípios sobre os quais deve assentar o modelo de legislação laboral e enformou o denominado modelo social europeu da década de 1990. Este texto foi aprovado para ratificação pela Resolução da Assembleia da República nº 64-A/2001, de 17 de outubro, e ratificada na mesma data, através do Decreto presidencial nº 54-A/2001.

Neste sentido, a mensagem subjacente àquele texto revela com clareza que não pode haver autêntico exercício dos direitos humanos sem que os direitos socioeconómicos e culturais sejam devidamente assegurados, funcionando ambos numa simbiose cidadã; se, no caso da geração inaugural, os Estados se autoamputavam de prerrogativas ancestrais em nome dos direitos inatos dos seres humanos, agora impunha-se-lhes que complementassem esse dever com a institucionalização das novas categorias de direitos, quer por efetivação direta quer por via do

estabelecimento de obrigações específicas das entidades particulares. Os direitos humanos passaram, portanto, a traduzir-se em sucessivas camadas, sobrepostas, em que cada uma pressupõe a existência das anteriores, que conserva, mantendo em aberto o surgimento de outras estirpes, lançando-se um olhar mais intenso sobre as necessidades básicas; e este conceito é também extensível a outros quadrantes da vida, na medida em que os Estados e as comunidades se encontram mais despertas para o alargamento do leque de necessidades. A evolução social reside nesta dinâmica e nas potencialidades de uma geração de direitos determinar a emergência de outras. A História, desde o período posterior à Grande Guerra até aos dias de hoje, mostra como se têm sucedido alterações na definição e implementação de outros direitos, que são assinalados de acordo com variáveis como o percurso das ideias político-sociais, as condições macroeconómicas e financeiras dos Estados, o desenvolvimento tecnológico e científico, ou o conhecimento das alterações climáticas, por exemplo. Estas noções são provenientes da Conferência Ministerial sobre os Direitos do Homem, ocorrida em Roma, em 5 de novembro de 1990, que instituiu a indivisibilidade de *todos* os direitos humanos (civis, políticos, económicos, sociais e culturais, conforme mencionado na Carta Social Europeia - revista). Ou seja: por esta via, estipulou-se que a segunda geração dos direitos fundamentais é consequência e corolário da primeira, verso e reverso da mesma medalha, e que a terceira está, como as subsequentes, num plano de articulação com as primeiras, todas se fundando no mencionado princípio da dignidade das pessoas. A dignidade representa, portanto, a sede matricial, a casa mãe de todos os direitos.

Como antecedentes da Carta, salientem-se o Tratado de Paris, que instituiu a CECA (Comunidade Europeia do Carvão e do Aço, de 18 de abril de 1951), o Tratado de Roma, que instalou a CEE (Comunidade Económica Europeia, a 25 de março de 1957) e o Tratado que criou a Comunidade Europeia da Energia Atómica (CEEA ou EURATOM, na mesma cidade e na mesma data), todos aflorando a questão social nos países signatários, o que foi reforçado com o Ato Único Europeu (concluído em Bruxelas, em 28 de fevereiro de 1986) e, principalmente, no Tratado de Maastricht (de 7 de fevereiro de 1992). Os dois primeiros tratados incluem normas sobre a proteção dos direitos dos trabalhadores (possibilidade de mudança de país de prestação do trabalho, sem perda dos benefícios da segurança social e proteção em face de alterações económicas repentinas). Porém, a política de índole social não foi devidamente elevada ao estatuto de prioridade das comunidades, pois entendia-se que era matéria da competência de cada Estado. Assinale-se, numa linha pró social, a constituição do Fundo Social Europeu (FSE), já previsto no Tratado CEE, que

adquiriu maior intervenção a partir do decénio de 1970, com diversas propostas de medidas de alcance social (melhoria das condições de trabalho, participação dos trabalhadores nas decisões das empresas, defesa dos interesses dos assalariados em caso de despedimentos coletivos ou de fusão de unidades empresariais, apoio a emigrantes, redução da semana de trabalho para 40 horas, apoio específico a grupos mais vulneráveis, como os idosos) (Fernandes, 2004).

O objetivo de criação do mercado interno conduziu ao redimensionamento da política social no seio da Europa, com uma contribuição importante do então presidente da Comissão, J. Delors; a Carta Social Europeia veio determinar avanços neste campo, com a inscrição de direitos sociais dos cidadãos europeus, como a livre circulação, o emprego e remuneração que garanta a subsistência digna, a proteção social, a igualdade de tratamento entre géneros, a saúde e segurança no trabalho, e a proteção dos grupos mais fragilizados, como os adolescentes – cuja idade mínima para exercício laboral foi estipulada nos 16 anos – idosos, deficientes). Com a aprovação do Protocolo e do Acordo sobre Política Social, em 10 de dezembro de 1991, a vertente social foi enriquecida, em especial no que concerne aos direitos laborais.

As instituições da União Europeia proclamaram, em 7 de dezembro de 2000, a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, agregando os direitos civis e políticos, os sociais e os económicos, passando a dispor de força legal após a assinatura do Tratado de Lisboa, em 1 de dezembro de 2009. Nela se convencionam elementos cruciais para a cidadania europeia e para a salvaguarda dos direitos humanos das populações, repartindo-se por diversos capítulos atinentes à dignidade (capítulo I), às liberdades (capítulo II), à igualdade (capítulo III), à solidariedade (capítulo IV), à cidadania (capítulo V) e, enfim, à justiça (capítulo VI). Como se esclarece no exórdio deste documento, reafirmam-se os valores e princípios estruturantes da União:

> «[…] a união baseia-se nos valores indivisíveis e universais da dignidade do ser humano, da liberdade, da igualdade e da solidariedade; assenta nos princípios da democracia e do Estado de direito. Ao instituir a cidadania da União e ao criar um espaço de liberdade, de segurança e de justiça, coloca o ser humano no cerne da sua ação».

Ora, este texto compreende a simbiose entre os direitos clássicos, provindos do iluminismo e do liberalismo, fundadores do Estado de Direito democrático e das democracias plurais contemporâneas, e as novas gerações, todas sob o primado da dignidade, considerada

demarcadora de linhas que não podem ser ultrapassadas, como é o caso, por exemplo, no capítulo da dignidade, da interdição da pena de morte e da execução (artigo 2º), do respeito pela *integridade física e mental* da clonagem humana reprodutiva (artigo 3º); no domínio das liberdades, o documento enfatiza direitos tradicionais, como a liberdade e a segurança (artigo 6º), a privacidade (artigo 7º), o casamento e a constituição de família (artigo 9º), a liberdade de pensamento, de consciência e de religião (artigo 10ª), o direito à educação (artigo 14º), a liberdade de empresa (artigo 16º) e a propriedade, exatamente nos moldes tradicionais, acrescendo a propriedade intelectual (artigo 17º); ainda neste espaço, é incluída a proteção de dados pessoais, um novo problema na vida quotidiana dos cidadãos (artigo 8º); a igualdade face à lei é estipulada (artigo 20º), implicando a proibição da discriminação, inserindo já a orientação sexual e a deficiência como fatores discriminatórios (artigo 21º), o respeito pela diversidade, inclusivamente a linguística (artigo 22º), a igualdade de géneros (artigo 23º), os direitos das crianças (artigo 24º), dos idosos (artigo 25º) e dos deficientes (artigo 26º); na solidariedade, a Carta estabelece direitos sociais dos trabalhadores, contemplando diversas proteções, algumas sob a forma de proscrição, como o trabalho infantil (artigo 32º), e dispõe sobre o acesso à segurança social e à assistência, mesmo em situação de mobilidade (artigo 34º, nºs 1 e 2); neste mesmo artigo (nº 3), a Carta assume o objetivo de combater a pobreza e a exclusão, pelo que declara reconhecer e respeitar *o direito a uma assistência social e a uma ajuda à habitação* que viabilizem *uma existência condigna a todos aqueles que não disponham de recursos suficientes*; ainda neste capítulo relativo à solidariedade, são consagrados dois direitos das gerações mais recentes: a proteção do ambiente (artigo 37º) e a defesa dos consumidores (artigo 38º); na cidadania, estatui-se o direito à boa administração, no quadro da União Europeia, com tratamento imparcial, equitativo e em prazo razoável, o direito de audição prévia, e o dever de fundamentação dos atos, entre outros imperativos (artigo 41º); o acesso aos documentos (artigo 42º), o recurso ao Provedor de Justiça da União (artigo 43º) e o direito de petição (artigo 44º) estão igualmente garantidos; no campo da justiça, reafirmam-se reforçadamente os direitos de génese beccariana, ou seja: aqueles que, referentes ao procedimento criminal, resultaram da reforma proposta por C. Beccaria (1764) e têm sido consagrados ao longo dos séculos.

8.5.

A problemática da fixação e proteção dos direitos humanos é trazida à colação neste programa com o intento de informar os alunos sobre a existência de mecanismos europeus e universais sobre o assunto; estamos longe de pretender que dominem estas questões, mas reputamos conveniente que tomem conhecimento sobre os esforços das diversas instâncias internacionais com vista à defesa dos direitos que às pessoas cabem. A passagem em revista de alguns dos textos convencionais sobre os direitos humanos obriga a que os estudantes sejam alertados para dois eixos: o primeiro, o da fixação do acervo de direitos humanos, e das suas diferentes estirpes, incluindo o sentido, alcance e dimensões em presença; o segundo, o dos efeitos práticos, o da aplicabilidade, frequentemente a descoberto, não por omissão convencional ou regulamentar, antes por incapacidade das instâncias internacionais em os fazerem cumprir por parte das administrações nacionais. Este problema será referido, porém sem desenvolvimento específico, cujos contornos remeteriam para aspetos de técnica jurídica do Direito Internacional, no caso irrelevantes.

Do mesmo passo, é possível que entendam como se tem processado a evolução dos direitos nas ordens jurídicas nacional e internacional, e seus momentos de dissonância ou de consonância: há um efeito recíproco entre a sociedade internacional e os diversos Estados que levam à descoberta e à afirmação de novos direitos, sendo certo que a ciência se tem tornado crescentemente fator desta evolução: por exemplo, a engenharia genética ou a clonagem são casos significativos de fatores que aceleram a necessidade de compaginar direitos e ciência.

9. As gerações de direitos fundamentais

9.1.

A classificação das gerações de direitos não é unívoca. Ao longo dos últimos anos têm sido referidas novas gamas, perfazendo já, para alguns autores, cinco gerações, um pouco de acordo com a ótica de cada um, suscitando-se inúmeras questões, de modo acentuado em relação às mais recentes.

Vasak (1983) classificou os direitos humanos em três gerações, socorrendo-se dos valores principais da revolução de 1789: os de primeira geração eram os direitos de liberdade; os da

segunda consistiam nos direitos de igualdade; e os de terceira geração correspondiam aos de fraternidade, ou solidariedade.

Atendendo ao significado da revolução francesa para a edificação dos direitos das pessoas e aos valores que perfilhou e lhes são implícitos, entende-se esta divisão das camadas de direitos pela trilogia revolucionária, acomodando cada geração aos princípios plasmados no ideário liberal, mesmo nos domínios então menos conseguidos, como o segundo e, principalmente, o terceiro, como vimos.

Poder-se-á entender que a revolução francesa anunciou vagamente três gerações, concretizando a primeira, mas tendo definido como que um programa futuro, a cumprir em outras épocas históricas; e, nesta linha, os revolucionários de 1789 anteciparam a trajetória evolutiva que se registaria na materialização dos direitos, ainda que as condições eco temporais daquele então e os interesses em presença não permitissem avançar pelos rumos da igualdade (material) e da fraternidade. Por outras palavras: terão detetado os caminhos que se abririam em outros séculos, mas sem passarem à efetivação, fruto de contradições internas do movimento francês e dos seus congéneres norte-americano e europeu. O plano dogmático alicerçava-se fundamentalmente na conceção jurídica liberal de direito subjetivo, que terá sido «[…] o fulcro da Declaração francesa dos direitos do homem e do Código de Napoleão, os quais consagraram uma secular tradição jurídica de cunho individualista com raízes no direito romano» (De Cupis, 1961, p. 15).

Miranda (1988) considera a existência sucessiva de direitos do homem, do cidadão e do trabalhador, explicando que se repartem pelos seguintes:

> «direitos de liberdade, que têm por objecto a expansão da personalidade sem interferência do Estado; direitos *cívicos* – em certo sentido empregado pela doutrina – os quais têm por objecto prestações positivas do Estado, de outras entidades públicas e da sociedade no seu conjunto no interesse dos súbditos; e direitos políticos, os quais têm por objecto a interferência das pessoas na própria actividade do Estado, na formação da sua vontade» (Miranda, 1988, p. 85).

Esta perspetiva de J. Miranda corresponde, no essencial, às três gerações clássicas dos direitos fundamentais, encontrando igualmente respaldo na trajetória evolutiva verificada ao longo dos dois últimos séculos. Apesar disso, a utilização do vocábulo *súbditos* poderia remeter para uma

visão anterior ao estatuto de cidadão, o que não é o caso, embora possa originar alguma perturbação na captação do discurso. Como o autor refere, esta sinopse condiz com o que denomina *processo histórico de emancipação da pessoa humana*:

> «primeiro, os homens conquistam a liberdade e passam da condição de mero objecto do poder político à condição de sujeitos de direitos frente a esse poder. A seguir, adquirem uma posição positiva perante o Estado, de que recebem bens e serviços. Numa fase ulterior obtêm participação activa dentro do Estado e tornam-se sujeitos do próprio poder político» (*id*., *ib*.).

Nesta classificação, o autor integra os direitos do homem, do cidadão e do trabalhador, sendo esta última designação mencionada na Constituição de 1917, do México. Nesta sequência, Miranda (1988, p. 86-88) integra nos direitos do homem aqueles que protegem diretamente as pessoas singulares (os indivíduos), a nível cívico, físico e psicológico, como os direitos à vida, à integridade moral e física, à segurança, à liberdade religiosa, entre outros; nos direitos do cidadão, os que cabem às pessoas enquanto membros da comunidade política, estando ligados à multiplicidade de relações que se estabelecem entre os cidadãos, neles incluindo os económicos, sociais e culturais com que cada ser humano satisfaz as necessidades da vida; e, enfim, os direitos das pessoas em face do Estado, *e no Estado*, *v. g*. os direitos de participação na *res publica*.

Canotilho (2021) apresenta uma repartição por quatro estações de direitos:

(i) os direitos de liberdade, neles se inscrevendo os instituídos após as revoluções liberais do século XVIII (independência dos Estados Unidos e revolução francesa);

(ii) os direitos democráticos de participação política;

(iii) os direitos sociais e os dos trabalhadores; e,

(iv) os direitos dos povos, aqui se englobando os relativos ao ambiente, à paz, ao património comum da Humanidade, à autodeterminação, à nova ordem económica internacional, ao desenvolvimento e à comunicação (Novas Tecnologias da Informação – NTI),

considerando as terceira e quarta gerações como as dos *solidarity rights* (*op. cit.*, p. 386-387).

Bacelar Gouveia *(op. cit.*, p. 109-117) entende a existência segura de duas gerações, sendo a primeira a dos direitos civis e políticos, concebidos pelo Estado liberal, e a segunda, englobando os económicos e sociais, decorrentes da visão social do Estado, na qual «[…] se tornou nítido o

fito de alargar os fins do Estado e de neles fazer refletir uma *proteção de natureza social*» (Gouveia, 2023, p. 110; sublinhado do autor). Esta fase assinala a preocupação social dos Estados, agora transformados em prestadores de serviços, para dar cabal cumprimento a vários desses direitos, e de cuidados, relativamente aos cidadãos, sobretudo os mais vulneráveis. Esta nova fisionomia arranca da conceção social do Estado e não se esgota na fixação de direitos, avançando para a prática efetiva dos mesmos, de molde a não os deixar permanecer no vazio.

Coloca, depois, o problema das novas gerações, mencionando: «As últimas décadas têm trazido a relevância de novas gerações de direitos fundamentais, em correspondência com problemas específicos que a mudança das sociedades tem implicado» (Gouveia, *op. cit.* p. 111), destacando as terceira, quarta e quinta gerações, num crescendo que se vem acentuando, em especial desde o último quartel do século passado.

A primeira geração de direitos fundamentais, radicando na transição para o Estado liberal e constitucional, em consequência das revoluções marcadas pelas ideias do iluminismo, definiu os direitos das pessoas com natureza *defensiva/negativa*, como refere Gouveia (2023, p. 109). Em resultado dos abusos permanentes do Estado absoluto, que violava os princípios da dignidade humana, procurava-se, por via do estabelecimento de direitos, assegurar a defesa das pessoas em relação aos poderes públicos. Aqueles direitos, representando então enormes conquistas, em todos os campos, sobretudo no da penalidade, pretendiam dotar os indivíduos de liberdade na vida individual e social, mesmo que contra o poder. A questão criminal revelava-se fulcral no domínio das liberdades, tendo cabido a Beccaria interpretar o ontem da justiça e desenhar um manifesto para o porvir. A teoria política defendida, alicerçada na separação de poderes, era conforme à salvaguarda da liberdade. Já vimos como a mensagem beccariana, divulgada a partir de 1764, consubstanciara muitos desses objetivos, que só seriam exequíveis dentro de um modelo de efetiva tripartição de poderes, com independência entre eles, destacando-se a abertura das constituições à consignação das garantias em sede de procedimento criminal. Tais direitos, oriundos do liberalismo setecentista, continuam a integrar o património democrático das sociedades livres, marcando uma diferença gigantesca entre o antigo e o novo regimes, hoje, entre democracias plurais e ditaduras – sem embargo de, não tão raramente quanto se desejaria, as comunidades serem confrontadas com violações de garantias constitucionais no plano dos processos criminais, incluindo no nosso país. Esta primeira constelação de direitos incluiu os direitos das pessoas (na linguagem da época, do *homem*) e dos cidadãos.

A segunda estirpe de direitos, nascida com o fim do liberalismo clássico e com a aparição das constituições programáticas e com cariz social, corresponde a uma racionalidade mais abrangente dos direitos, sendo que ambas as gerações acabaram por se fundir no património dos direitos fundamentais.

Como escrevemos em momento anterior, enquanto os direitos de primeira definição têm a ver com os direitos pessoais (ou de personalidade), com a possibilidade de participação na vida pública e com garantias perante o poder, mormente o judicial, os do período social, concebidos e materializados a partir do Estado pré-social, são compostos por direitos económicos, sociais e culturais, que pressupõem um Estado interventivo e comprometido na organização socioeconómica, ator em lugar de espectador, prestador de serviços e integrador das omissões dos demais setores de atividade, um Estado que assume função de relevo ao instituir a segurança social como apoio nas situações de maior fragilidade. W. Beveridge (1879-1963) propusera, em 1942, um sistema de apoio social, que foi, de certo modo, o embrião da instituição das futuras estruturas de assistência, se excluirmos as referências incluídas na Constituição do México, de 1917. Fernandes (2004) intitula-os *direitos a…* Para todos os efeitos, o Estado que resulta desta nova visão é uma entidade que se movimenta em todo o terreno, sendo protagonista no campo social e multiplicando as funções que reserva para a sua ação (Galbraith, 1990). Barata & Carmo (2014) afirmam que o Estado social é *o maior investimento* que acontece em democracia; «[…] o objetivo primordial do Estado social é a redução das desigualdades económicas e sociais e o consequente alargamento e aprofundamento das oportunidades de vida» (Barata & Carmo, 2014, p. 13). Nesta lógica, ao Estado social caberá, pois, corrigir os exageros da sociedade capitalista, compensando os mais desfavorecidos e fragilizados, intervindo em condições objetivas (o jogo dos mercados) ou por razões subjetivas (decorrentes do indivíduo).

O Estado-providência, que se pode entender como a versão mais evoluída do Estado social, sobretudo nos anos 1970, gerou muitos destes direitos, nomeadamente à educação, obrigatória e gratuita, à saúde e à segurança social, de caráter público, bem como os que foram emergindo em consonância com alguns fatores, dentre os quais se destacam, a título meramente exemplificativo:

(a) a situação económico-financeira dos Estados, tendo em consideração o produto interno bruto (PIB), as taxas de desemprego e a dívida pública – o que mostra como a problemática dos direitos é também de natureza económico-financeira;

(b) a ascensão social, mediante a utilização de direitos antes consignados, embora restritivamente, na segunda geração, com destaque para o direito à educação, o principal elevador social;

(c) o sentido de cuidado: o Estado passou a ser também um cuidador – dos mais vulneráveis, por idade, doença ou deficiência, e dos economicamente mais deprimidos, fator que motivou, em vários países, a atribuição de um rendimento mínimo, além de outros subsídios;

(d) a luta pelos direitos fundamentais das mulheres e pela consagração do princípio da igualdade entre géneros (no trabalho e nos salários, no acesso à participação pública e política), entre outros aspetos que visam garantir políticas igualitárias;

(e) o combate pela integração das minorias étnicas, em certa medida decorrente das necessidades de acolhimento de imigrantes para suprir carências de mão-de-obra e assegurar fontes de financiamento da segurança social – refira-se que não é incomum que os Estados e as sociedades amontoem as minorias, guetizando-as, em lugar de integrar;

(f) o multiculturalismo, na medida em que, contemporaneamente, os países são vastos mosaicos de diferentes nacionalidades;

(g) a integração de populações que se inserem em contextos minoritários, por exemplo no que toca à orientação sexual (Poiares, 2023a);

(h) o desenvolvimento científico e tecnológico;

(i) o conhecimento sobre as questões ambientais e as alterações climáticas, seus riscos e meios de combate;

(j) a posse de informação científica sobre vários fenómenos que se encontram no plano das situações de risco, algumas no âmbito da saúde mental (toxicodependências, adições sem substância), outras de natureza social e comportamental (comportamentos desviantes e delinquenciais, abandono, absentismo e insucesso escolares), tendo todas um denominador comum: a necessidade de políticas públicas e programas de prevenção;

(k) as lutas sociais e sindicais, reivindicando melhores condições de vida; e

(l) o envolvimento, quase sempre crescente, das comunidades (sociedade civil), mais desejosas de renovação e da inscrição de outros direitos, criando frequentemente agendas próprias de desenvolvimento – porque a pressão social tem sido contribuinte do avanço no reconhecimento, consagração e aplicabilidade de vários direitos fundamentais.

Estes fatores, que enumerámos, sumária e exemplificativamente, deram origem ao desencadear de novos direitos, de terceira geração e seguintes, acontecendo que uns estiveram na génese de outros, evidenciando o peso que adquiriram nas sociedades. Trata-se do que se poderá denominar como *direitos à qualidade de vida*, assimilados que são os das estirpes antecedentes.

Convirá elucidar os estudantes sobre esta ligação, fornecendo-lhes exemplos atuais e de realidades que conheçam bem: o desenvolvimento tecnológico, que facilitou o recurso a meios informáticos, banalizando-os, determinou o reforço do direito à privacidade, criando-lhe novas áreas de defesa; o direito à educação passou a incluir cada vez mais o fortalecimento das condições de acesso, nomeadamente com a definição de programas de disponibilização de manuais ou de fornecimento de refeições nas escolas, mesmo durante as pausas letivas, e de criação de espaços residenciais que acolham estudantes deslocados; ou, por outro lado, sublinhou o binómio necessidade/possibilidades de operacionalização de projetos de intervenção sobre comportamentos desviantes em meio escolar, como forma de combater riscos, por exemplo a violência, o *bullying e o ciberbullying*: tal tem sido o norte e a razão de ser do Programa Escola Segura e de muitos outros protagonizados por autarquias locais, com prevalência das juntas de freguesia (Rodrigues, 2023). Destacámos o binómio necessidade/possibilidade porque são os dois momentos de avaliação das condições de cada realidade, permitindo passar à fase seguinte, a da construção de políticas desenhadas para a promoção dos direitos.

Alguns destes direitos estabeleceram pontes entre as sucessivas camadas: o direito à educação, por exemplo, surgiu logo nos finais do século XIX, preenchendo diversos programas de cariz republicano e com pendor social, erigido em meio de prevenção da delinquência, como já assinalámos; mas tornou-se direito genericamente inscrito nas sociedades ocidentais, e cada vez mais intensificado, a partir do segundo pós-guerra, agora na ideia de qualificação e para servir de elevador social.

A Constituição mexicana, de 1917, e a da República de Weimar, de 1919, anteciparam, a larga distância, como tivemos ensejo de salientar, a segunda, a terceira gerações e indiciaram a quarta, ainda que os anos subsequentes tenham servido para as aniquilar em várias paragens, desde logo na Alemanha, durante o regime nazi: mas a semente estava lançada e em condições de produzir frutos.

Constata-se, assim, que cada uma das formulações de Estado gerou uma constelação diversa dos direitos humanos e da cidadania, coincidentes ambas com o rumo político-social, o que traduz bem a dialética que acabámos de referir.

Na contemporaneidade, novos direitos têm comparecido nos objetivos sociopolíticos, como consequência dos fatores a que aludimos, preenchendo necessidades entretanto reveladas.

Ao longo do último quartel do século passado, e neste, várias camadas de direitos vieram engrossar a panóplia já firmada; o decurso dos tempos tenderá a trazer para a ribalta outros direitos, em consequência da evolução das sociedades e dos valores que, entretanto, se vierem a afirmar: a terceira geração, e a quarta, quiçá a quinta, já colocada nos debates, estão aí, mostrando as sucessivas metamorfoses dos direitos fundamentais. Porque, afinal, os direitos geram direitos.

De acordo com Bacelar Gouveia (*op. cit.*), o contexto que origina as novas gerações está relacionado com algumas das dimensões contemporâneas das sociedades, designadamente o *risco*, a *globalização*, a *informação* e a *multiculturalidade*, tratando-se de uma *evolução acumulativ*a (Gouveia, 2023). Por outro lado, é consabido que uma geração de direitos não anula a antecedente, enquanto tal; mas não é de excluir, contudo, que a inclusão de um direito na letra da lei, *maxime* da lei constitucional, possa condicionar ou restringir direitos anteriores. De certo modo, foi o que se passou com o direito de propriedade e direitos conexos na passagem do modelo liberal clássico para o formato social. Há, pois, uma potencial tensão entre as sucessivas camadas de direitos, que carece de uma análise cuidada por parte do legislador, mormente em sede constitucional. A afirmação de um direito pode ser relativizada em função de outro ou outros direitos que com ele concorram; a Constituição mexicana, considerando a função social do direito de propriedade, não o eliminou, antes lhe atribuiu um caráter diferenciador, mantendo-o, no fundamental. Por outro lado, uma nova formulação do sistema económico já desencadeou a anulação de direitos de primeira geração. Voltemos ao exemplo da propriedade privada e direitos afins: a construção do Estado soviético, contendo princípios sociais, exauriu o sentido da apropriação privada dos meios de produção e conduziu à supressão da mesma. Mas dever-se-á ter em conta que o Estado construído após a revolução russa não era enquadrável na ideia de democracia plural, e a lógica social pretendia precisamente mudar o sistema político-económico de forma radical, criando a rutura no que era entendido como o Estado burguês. Em casos como este, no entanto, não se afigura aceitável falar de direitos de nenhuma geração, já que a perspetiva social era implementada fora da gramática dos direitos fundamentais, sendo mencionada no quadro de uma ditadura. Por outras

palavras: o Estado nascido da revolução de 1917 e, mais tarde, do estalinismo, não era um Estado onde os direitos fossem praticados, mau grado estarem vertidos na lei fundamental.

Existe uma dinâmica dos direitos quer nas ordens jurídicas nacionais quer na comunidade internacional, imprimindo uma dialética própria. Numa visão holística das pessoas, no conjunto das necessidades básicas do respetivo quadro natural de vida, interagem as componentes pessoal, cívico-política, económica, social, cultural, ambiental: cada ser humano contém em si mesmo estas partes que o formam, que não podem ser desprezadas no âmbito dos direitos fundamentais. Já o afirmámos, mas não será excessivo insistir: cada época aporta novos direitos, como vimos, em resultado da mudança social, das transformações políticas e económicas, e da capacidade reivindicativa dos cidadãos, tornando mais denso o acervo de direitos; este acréscimo faz parte do processo histórico, sendo que cada geração comporta outros objetivos e outras expectativas, procurando concretizá-los em letra de lei, inclusivamente ao nível das constituições.

A ideação de se legitimar, por via constitucional, os direitos prestou tributo à elevação da pessoa a sujeito de Direito, deixando de a considerar objeto de situações jurídicas, tanto nas relações com o poder político quanto nas privadas; e nasceu da intenção de fazer o cidadão aparecer no lugar do súbdito: o cidadão-sujeito desvinculava-se do estatuto subalterno e os direitos inicialmente reconhecidos eram a confirmação dessa nova perspetiva sobre o indivíduo. À medida que as sociedades evoluíram, foram sendo formados anéis circundantes em redor do núcleo inaugural, numa aglomeração de direitos, envolvendo a identificação e a aceitação de outras dimensões da vida: o progresso social, nas suas várias vertentes, e a abertura para integrar a diferença, também progressivamente assumida, criaram um amplexo normativo, à escala dos Estados e das instâncias internacionais, procurando complementar a substância da defesa da personalidade e das condições de vida das pessoas. Cada novo anel contém outros direitos que o tempo e as condições gerais potenciaram. Cada um destes anéis corresponde a uma nova geração de direitos, o mesmo é dizer que é de uma outra configuração da conceção do ser humano que se cuida, afirmando-se, na sua globalidade, o conjunto de direitos fundamentais, que se tornam garantia maior da inclusão e da cidadania plena.

Aos estudantes será explicado que os direitos fundamentais funcionam como uma sucessão de imagens obtidas a partir das pessoas e da sua relação com o poder político, em primeira linha, e com o poder económico (público, privado e social), num segundo momento; à medida que as sociedades organizadas foram evoluindo, assim se ramificaram os direitos, que se redefinem e

tornam mais espessos e compactos, alargando as áreas de proteção, robustecendo direitos mais antigos, criando outros *ex novo*, sempre em abono da dignidade de cada cidadão.

Consideramos que a elencagem de direitos, e respetiva inclusão nas leis, desde logo nas constituições, acaba por os concretizar, e densificar, na prática de cada Estado; mas é consabido como a generalização de direitos, polvilhando as normações, pode ter apenas valor de cosmética política, mascarando regimes totalitários, apesar dos contornos pretensamente democráticos: é o que sucede em vários pontos do mundo, Europa e União Europeia incluídas.

9.2.

Reportando-nos à questão das gerações de direitos fundamentais que se vão acumulando nos ordenamentos jurídicos das nações, o que vale também para os direitos humanos à escala internacional, supomos que é possível proceder a um esboço de classificação que facilite a compreensão por parte dos estudantes de Educação Social.

Antes de mais, revemo-nos na tripartição de Vasak (1983) quando elege os três grandes valores da revolução francesa para enunciar as principais escalas de direitos; esta divisão, funcionando como um mapeamento, torna muito acessível o entendimento dos conteúdos de cada uma delas. Canotilho (2021), quando se refere aos *solidarity rights*, adota o mesmo ponto de análise de Vasak, no que respeita à geração solidária. Como antes mencionado, a tripartição a que Vasak procedeu parece-nos articular-se bem com a categorização feita por Miranda (1988), funcionando em termos didáticos; contudo, aludimos aos modelos de Canotilho e de Bacelar Gouveia por nos parecer que podem consistir, conjuntamente, numa abordagem integrada devidamente esclarecedora para os alunos.

Afigura-se-nos que uma classificação que pretenda minudenciar os diversos tipos de direitos pode mostrar-se mais difícil de apreender por parte dos discentes; sem embargo, convirá dar conta de alguns dos direitos que foram sendo adicionados durante os últimos decénios. Tendo em consideração o que mencionámos como causas precipitantes da evolução das gerações de direitos, será compreensível que desse desenvolvimento tenham advindo direitos progressivamente mais específicos, fruto de análises mais finas e com intuitos inclusivos, nomeadamente nas duas últimas gerações.

Quando aludimos a *intuitos inclusivos* estamos a pensar num dos aspetos que mais tem convocado a abordagem dos direitos fundamentais durantes as últimas décadas: a inclusão. De

facto, como ressalta dos objetos elevados à categoria de direitos, tanto interna como internacionalmente, sobressai o objetivo inclusivo, especialmente no que respeita à não discriminação e ao tratamento ancorado na discriminação positiva. Estes direitos, nascidos no final do século XX e no início do presente século, têm como intuito compensar discrepâncias que afetam muitos seres humanos, em virtude de défices físicos ou cognitivos, ou da condição social, procurando, deste modo, eliminar ou atenuar situações de desigualdade; trata-se, pois, de formas de concretizar a igualdade material, colocando-se no espaço de uma intervenção compensatória. Pense-se, por exemplo, nas medidas de apoio a estudantes com necessidades específicas, hoje previstas na maioria dos países e em todos os graus de ensino, ou nas políticas públicas que almejam qualificar e integrar cidadãos que, por razões sociais ou económicas, se encontram em contextos desfavorecidos.

Assentando prioritariamente nas conceções de Vasak, Gomes Canotilho, Bacelar Gouveia e Pereira da Silva, todas já referenciadas neste texto, consideramos a existência das seguintes gerações de direitos fundamentais:

(a) primeira – *os direitos de liberdade*, instituídos no século XVIII, a partir dos movimentos revolucionários norte-americano e francês, compreendendo os direitos civis e políticos, ainda que estes últimos em fase embrionária, dada a natureza censitária do direito de voto (e de ser eleito) e a categorização entre cidadãos ativos e passivos, com a atribuição de diferentes estatutos.

Este acervo de direitos inclui designadamente os denominados direitos de personalidade (ou pessoais), inerentes à condição humana, os direitos inatos, as proclamações de igualdade (formal), as garantias perante a justiça, a liberdade religiosa (a tolerância, já amplamente preconizada por Locke, em 1689), a de expressão da opinião, e o direito de propriedade). Porque estas revoluções *foram mais burguesas que democráticas* (Silva, 2020, p. 37), o conjunto de direitos, sendo inovador e central na adoção das novas visões da sociedade e do Estado, privilegiaram o egocentrismo e configuraram todos os direitos à luz da plena liberdade económica, como vimos, democratizando-se no decurso dos séculos seguintes;

(b) segunda – consistindo no aprimoramento dos direitos democráticos e de participação política, questionando já algumas das regras oriundas da fase clássica do liberalismo, como a posse de bens como padrão para a atribuição de capacidade eleitoral, ativa e passiva, bem como o porquê da negação do direito de sufrágio das mulheres. Em alguns casos, esta geração foi

coincidente temporalmente com a terceira, mas com ela não é confundível, dada a natureza dos direitos de que uma e outra se ocuparam. Canotilho (2021) é um dos autores que a particulariza, encontrando a razão de ser na distinção entre direitos pessoais e de participação democrática. Parece-nos fazer sentido esta forma de colocar o problema. Quer histórico-temporalmente quer em termos de conteúdos, há diferença entre o reconhecimento dos direitos pessoais, cívicos e políticos, e a garantia da possibilidade de participação política. Reconhecer esses direitos e negar o exercício de uns tantos, por exemplo do direito de voto, dele afastando as mulheres e os homens, estes por questão de rendimentos, não é suficiente para se integrar na primeira etapa a consagração da liberdade de exercício político. Donde, as liberdades conferidas na primeira geração foram exíguas para se considerar que se registava a fixação dos direitos políticos de participação, pelo que se justifica a inclusão da participação política nesta segunda fase, naquilo que é verdadeiramente a enunciação dos direitos do cidadão (ou da pessoa na sociedade e na política). Até que tal tivesse acontecido, os direitos de participação pública eram uma sombra do que são na atualidade, espezinhados em nome das propriedades e do dinheiro – desta sorte procurando que a governação estivesse sempre entregue aos ricos de cada sociedade;

(c) terceira – os direitos económicos, sociais e culturais, neles se englobando os direitos dos trabalhadores. Esta é uma geração ampla, em que o aparecimento dos vários direitos não foi síncrono, antes constituindo um feixe significativo que foi proporcionado pela evolução dos acontecimentos, visando melhorar a condição das pessoas em sociedade e no trabalho, assegurando-lhes qualidade de vida. Esta noção será, porventura, a mais progressista da terceira estirpe de direitos fundamentais, traduzindo-se num avanço civilizacional face às duas antecedentes. Se a primeira e a segunda pretenderam salvaguardar a vida, a liberdade e a participação política democrática, esta terceira geração procura elevar o nível da existência humana, democratizando direitos que o permitam; no fundo, é um corolário das duas primeiras consagrações, elegendo direitos que se tornam tributários da ascensão social, com um olhar holístico sobre a pessoa e tendo em vista que as sociedades coetâneas são amplas teias que religam os cidadãos. Naturalmente que esta terceira fase de reconhecimento e de constitucionalização de direitos foi beber à fonte da dignidade humana, alfa e ómega de toda a construção jurídico-política sobre o tema. A raiz histórica remonta, como temos avançado, às leis fundamentais do México e de Weimar, na medida em que foi nesses textos que a situação dos trabalhadores e correspondentes direitos receberam tratamento protetivo. Como refere Miranda, coexistem influências diversas na

definição do acervo social, económico e cultural dos direitos, ao contrário do sucedido nas duas camadas anteriores: «se o Estado liberal se oferece relativamente homogéneo, já o Estado social recolhe concretizações e regimes completamente diferentes» (Miranda, 2020, p. 54). Esta diversidade, longe de criar contradições na panóplia dos direitos, permitiu manter a formulação demoliberal, porém imbuída de outras valências, afastando-se da matriz liberal sem a anular: inversamente, completou-a, densificou-a e preservou o primado da dignidade humana como *leitmotiv* (Silva, 2020); por outras palavras, ao indivíduo, centro do mundo e das fórmulas jurídicas de setecentos, a filosofia política pós-liberalismo clássico acrescentou a ideia do ser humano enquanto ente social, envolvido em vários contextos, correspondentes à forma poliédrica como *está* e *intervém* na comunidade, carecendo de proteção em qualquer deles, pois o que importa na atualidade já não é apenas justificar (=legitimar) direitos, mas torná-los efetivos, terra firme onde todos se possam movimentar;

(d) quarta – a terceira geração iniciou o processo de desenvolvimento dos direitos das pessoas, consistindo, como refere J. P. da Silva, no «alargamento, democratização, socialização, funcionalização e aprofundamento» (Silva, 2020, p. 37). De certo modo, as três camadas de direitos antecedentemente mencionadas preenchiam um espaço assinalável das necessidades dos cidadãos, nomeadamente com as prestações do terceiro anel. Como em todas as fases do processo histórico, a afirmação positiva de uma nova geração determina o desejo de outras, suscitando-se novos desafios quer às pessoas quer à administração. Nesta sequência, a quarta geração teve diversos contributos à sua formação e consolidação, dentre os quais:

(i) as culturas, cada vez mais reveladoras de miscibilidade, e os problemas do racismo e da xenofobia que se traduziram na reação à convivência pacífica por parte de comunidades nacionais;

(ii) as novas tecnologias de informação e de comunicação, com inúmeras vantagens e alguns inconvenientes, por vezes graves, porque podem constituir-se potencialmente cerceadoras das liberdades, implicando regimes de privacidade de dados, aqui emergindo um reforço, quando não uma nova formulação, do direito à vida privada;

(iii) as preocupações constantemente crescentes com o ecossistema e o ambiente, carreadas pela constatação da realidade das alterações climáticas e catástrofes naturais delas derivadas;

(iv) a identidade genética e toda a engenharia biológica, que tem estado em franca implementação;

(v) o fenómeno sanitário, em que a pandemia por SARS 2 covid-19 se traduziu, arrastando suspensões temporárias de direitos em nome da saúde pública, porém reafirmando a obrigação de os Estados protegerem a saúde dos cidadãos;

(vi) a política de defesa dos consumidores, em crescimento desde os finais da década de oitenta do século passado;

(vii) o urbanismo, desde que considerado como problema de segurança e de saúde, assim como o ordenamento do território;

(viii) o desenvolvimento de políticas públicas de prevenção de situações, comportamentos e circunstâncias de risco, em particular associadas ao direito à educação, ou à proteção da terceira idade;

(ix) os direitos face à administração pública, por exemplo o deferimento tácito ou a obrigação de fundamentação dos atos administrativos.

Ou seja: trata-se de *direitos de bem-estar individual e coletivo*, preconizados nas últimas décadas dos anos 1900 e no início desta centúria, que colocaram no centro dos debates novos intentos em matéria de direitos, justificando o que Canotilho (2021) denomina como direitos dos povos. Em concomitância, espraiou-se o sentido de cidadania. Esta é uma categoria bastante heterogénea (Peces-Barba, 1995), por vezes ainda com défice de elaboração teórica, de que poderão resultar, no futuro, autonomizações que se constituam em novas gerações. São direitos que se exibem em confronto com as instâncias públicas e privadas, nacionais e internacionais, como resulta claramente dos direitos de defesa dos consumidores, dos ambientais e de ordenamento territorial, por exemplo. Dir-se-á que neste conjunto de direitos já não se está exclusivamente em presença dos direitos *contra o Estado* nem de direitos *a serem (apenas) efetivados pelo Estado*, pois o confronto é agora entre cidadãos e entidades suscetíveis de agredir os valores elevados ao estatuto de direitos, por exemplo as empresas que lidam com dados pessoais, as organizações partidárias xenófobas, os angariadores de emprego de imigrantes que os reduzem a um tipo de escravatura – como decorre, de resto, dos focos visados por grupos formais e informais de cidadãos que defendem o reconhecimento efetivo de *outros direitos*. Nesta nova geração, comparecem como disciplinas científicas mais marcantes a Educação e a Psicologia, as quais atuam quer na eliminação possível das barreiras causadas pela iliteracia, no caso da primeira, quer na formulação de direitos

e promoção da inclusão, no que à segunda se reporta. É uma nova categoria de direitos fundamentais, que se transformou em objeto de luta permanente, inclusivamente no espaço das instituições internacionais, que designaremos por *direitos em prol da melhoria da qualidade de vida*;

(e) quinta – integramos nesta etapa direitos que resultam do desenvolvimento de outros, como o caso da segurança, e direitos que, sendo edificados pela recente realidade social, são produções emergentes dos atuais contextos sociais, como os direitos da população idosa.

Como é consabido, alguns Estados têm protagonizado políticas de salvaguarda da segurança dos cidadãos, dos serviços e das propriedades, colocando em causa direitos ancestrais de liberdade; as políticas securitárias caem frequentemente nesse erro, em especial quando aplicadas em regimes das chamadas *democracias musculadas*, que não costumam possuir músculo democrático, antes assumindo natureza eminentemente repressiva. Sabemos que, de tempos a tempos, o discurso securitário regurgita e surgem novos apelos à repressão policial e penal em detrimento, por exemplo, da prevenção.

Nesta nova vaga de direitos se inserem as reivindicações por comportamentos mais democráticos e respeitadores da dignidade por parte dos dispositivos policiais, de harmonia, aliás, com princípios muitas vezes estabelecidos em sede constitucional (v. artigo 272º da Constituição da República Portuguesa, que estipula a interdição de adoção de medidas para lá do previsto na lei, *não devendo ser utilizadas para além do estritamente necessário* – nº 2 –, e a necessidade de a prevenção criminal ser feita *com observância das regras gerais sobre polícia e com respeito pelos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos* – nº 3). Casos de excesso da atividade policial, por exemplo nos Estados Unidos, registados nas décadas de oitenta e noventa do século anterior, ou verificados já neste século, repetidamente envolvendo racismo, em que cidadãos, normalmente de etnias minoritárias, foram agredidos injustificadamente ou assassinados por polícias, têm concitado as instâncias nacionais e internacionais para estes abusos de poder, inconcebíveis no quadro de um Estado democrático (Poiares, 2023a); também têm ocorrido situações semelhantes no nosso país, habitualmente denunciadas pela Amnistia Internacional, mas recebendo aplauso de organizações de tendência securitária, quando não racista. Igualmente os direitos dos reclusos são frequentemente postos em causa, um pouco por todo o lado, mas principalmente nos regimes autoritários (Terroso, 2022). Outrossim os direitos dos civis em tempos de conflito armado, em desrespeito pelas convenções internacionais, em que cidadãos não participantes das guerras são

vítimas frequentes de agressões e atentados (pense-se, como meros exemplos, no que se tem passado em tantos pontos do planeta, em especial nos últimos anos na Ucrânia ou em Gaza); ou o impedimento de distribuição de géneros alimentícios, de água e de medicamentos a populações civis, por exemplo em campos de refugiados e em cenários de guerra. O Direito humanitário procura disciplinar estas áreas, mas é comum que tudo se resuma a boas intenções.

Relativamente ao segundo caso, os direitos assegurados contextos sociais, sinalizamos os que pretendem promover a não discriminação contra mulheres, muito citados a propósito dos países onde vigora a lei islâmica, mas não exclusivamente, pois as sociedades ocidentais mantêm abundantes quadros discriminatórios, desde as remunerações mais baixas ao despedimento em caso de gravidez, do assédio moral ao sexual; a violência contra as mulheres, no seio de relações psicoafectivas, bem como contra crianças e idosos; os direitos impostos pela diversidade sexual, com proteção das pessoas que têm preferências sexuais minoritárias, os cidadãos transgénero e a população LGBTQIA+ (lésbicas, *gays*, bissexuais, trans, *queer*, intersexuais, assexuais) (Poiares, 2023a); os direitos dos idosos, face ao abandono e à violência; a salvaguarda dos direitos dos refugiados, em evidência nos últimos anos, fortalecidos face às crises que têm desembarcado no Mediterrâneo, com elevado número de mortes, e a criação de muros e guetos em vários países, para evitarem o acesso de multidões em fuga de guerras e de paisagens de miséria; os direitos relativos às pessoas portadoras de deficiência; o direito à saúde mental, que a Organização Mundial de Saúde tem definido e incentivado os Estados a prevenir. Nestes direitos, denota-se repetidamente o implemento do princípio da igualdade, em sentido material, e com respeito pela discriminação positiva, procurando-se que as pessoas não sejam estigmatizadas pelas diferenças que possuem, nem objeto de uma mera igualdade formal, que descarateriza o próprio conceito. A gerontofobia e o idosismo, na expressão utilizada por Câmara (2015), inscrevem-se, de resto, nesta génese de problemas, o que nos tem levado a defender que a política de prevenção constitui já um direito fundamental de todos, independentemente da faixa etária em que se encontrem; com efeito, vários estudos apontam para a maior prevalência de discriminação em relação à população mais velha, mesmo quando em comparação com as mulheres e as minorias étnicas (Carmo, 2020; Câmara, 2015, p. 83-84, e literatura aí referenciada), o que implica o desenvolvimento dos direitos das pessoas com mais idade ou em situação de reforma. Na base destas preocupações, encontra-se de novo a dignidade humana, estrela polar dos direitos.

Cumulativamente, e como consequência do desenvolvimento civilizacional, embora não possam ser qualificados como direitos fundamentais das pessoas, deixamos referência aos direitos dos animais, principalmente aos de companhia (Poiares, 2023a), na medida em que são contribuintes do direito ao bem-estar das pessoas que os adotam (Vasconcelos, 2021), tornando-se direitos fundamentais *por via indireta*.

Seguramente que o futuro trará a necessidade de serem estipulados novos direitos das pessoas em presença da Inteligência Artificial (IA); a questão que então se colocará será muito interessante: direitos desta quinta vaga ou acréscimo e fortalecimento do direito à privacidade da geração inaugural? Antecipando a importância que a IA assumirá neste século, é de prever que venha a colidir com direitos já firmados, requerendo intervenção preventiva e repressiva dos Estados e da comunidade internacional. Também o vasto campo da engenharia genética surtirá, porventura, novos direitos, que decorrerão de problemas suscitados pelos avanços científicos colidindo com os direitos individuais – questão a que fizemos já alusão.

Muitos destes direitos são ampliações, ou extensões, de outros já enunciados nas três primeiras gerações. Serão, de certo modo, direitos reelaborados em função de preocupações e contextos novos, dado que as modificações contextuais acarretaram novas formulações. Porque os direitos humanos e fundamentais são também reconfiguráveis, assim se adaptando à realidade de cada tempo histórico.

Esta quinta geração contempla um conjunto de direitos que resulta do reconhecimento de valores trazidos à colação na atualidade, muitas vezes procurando assegurar a dignidade de todos, sobretudo quando orientações pessoais minoritárias podem servir para seriar as pessoas. São *direitos relativos a estilos de vida diferentes,* ou *direitos de diversidade*.

É provável que o futuro leve a uma nova "arrumação" destas matérias, em consequência da heterogeneidade que apresentam, pois é patente que se agrupam direitos ainda em fase de construção teórica, contudo já aceites por muitas ordens jurídicas e pela comunidade internacional. Estamos conscientes, no entanto, que estas duas gerações poderão ser contestadas, na sua definição, com fundamento em agrupar objetos variados dentro da mesma classificação. Acontece, porém, que tal risco não obsta à caraterização destas estirpes de direitos fundamentais, mesmo quando algumas questões poderiam ser integradas em outras: ilustrando: a defesa da privacidade, prevista nas legislações como direito de personalidade, inclui as condutas perpetradas com recurso às NTI.

Mas a remissão para a primeira geração resolveria todos os problemas suscitados pelos crimes cometidos através das NTI?

Estamos convictos que o futuro se encarregará de urdir outras categorizações dos direitos, sendo que haverá sempre afiliação dos direitos de formação mais recente na genealogia de que provêm. Como tem vindo a acontecer ao longo de mais de dois séculos de estudo, tratamento e ordenação dos direitos fundamentais.

9.3.

Relativamente à exposição de matérias sobre os sucessivos núcleos de direitos fundamentais, interessa que os estudantes tenham conhecimentos acerca de:

(i) os direitos fundamentais não terem surgido simultaneamente, num único 'pacote';

(ii) cada geração ter correspondido a um estadio de desenvolvimento das sociedades (político-ideológico, socioeconómico e cultural) que as impôs e da capacidade reivindicativa das populações, assim como por força das convenções de Direito Internacional; e

(iii) a natureza cumulativa das gerações de direitos fundamentais, em que os mais recentes não possuem força de **exclusão** dos mais antigos, com as ressalvas que apontámos, tratando-se de uma sobreposição, contendo, por vezes, os genes que possibilitam as alterações registadas.

Na verdade, existe uma dinâmica social que determina, com frequência, as transformações dos direitos, bem como a inclusão de outros nos ordenamentos jurídicos: as décadas anteriores, particularmente desde o segundo pós-guerra, comprovam amplamente o que se afirmou.

J. Bacelar Gouveia, P. Otero e L. B. Rodrigues, em diferentes cambiantes, equacionam a eventual *vulgarização* dos direitos e a diluição dos direitos fundamentais (Gouveia, 2023; Otero, 2020; Rodrigues, 2021). Acreditamos que não há o risco de os direitos serem banalizados, sobretudo se se tiver em atenção que postulam deveres que oneram cada cidadão. Em alguns casos, o discurso sobre os direitos e eventuais exageros de definição *v. g.* no que toca aos económicos e sociais, parece redutor, procurando limitar a gama de direitos fundamentais aos de liberdade, em detrimento dos restantes, equacionando possíveis conflitos de interesses entre as diversas gerações. Em alguns casos, encontra-se subjacente uma lógica próxima do liberalismo clássico, segundo a qual o reconhecimento da terceira estirpe de direitos poderia abrir crise nos pressupostos liberais do Estado. Nestes casos, a posição de alguns autores vai no sentido da menorização dos direitos

socioeconómicos, procurando dispensá-los, na medida em que pressupõem um tipo de Estado não liberal.

Szabo (1983) alude à sobreposição de direitos que decorre das sucessivas gerações, destacando como os direitos sociais, económicos e culturais tiveram o impacto que determinou a sua inclusão na generalidade das constituições subsequentes à do México e à de Weimar, em especial após o segundo pós-guerra, conjugando-se com maior ou menor dimensão dos direitos da primeira e da segunda gestação, o que se presencia nos textos fundamentais de democracias plurais com forte tónica social. Como afirma F. Campos, «os *direitos humanos* têm sido, ao longo dos tempos, um sinal de valorização da *dignidade humana* enquanto pressuposto de manifestação e de incremento dos princípios mais elementares de cidadania» (Campos, 2019, p. 15). Parece difícil conceber a cidadania plena na omissão do reconhecimento da pluralidade de direitos, desde logo os da terceira geração (sociais, económicos e culturais).

Naturalmente que esta questão pode convocar o problema de uma hierarquização dos direitos fundamentais, requerendo a destrinça entre aqueles que serão originais, a primeira geração, e os demais; permanece, contudo, uma dúvida: como estabelecer hierarquias entre direitos que se complementam, *v. g.* os da primeira geração e os da segunda e terceira? Considerar os direitos em termos de hierarquia pode conduzir à anulação prática de uns deles, quando o que importa é salvaguardar todos – para isso e por isso foram definidos e elencados nas constituições e nas declarações internacionais. Mas, antes de estabelecer hierarquias de direitos, ou em lugar de as fixar, seria necessário que se convencionasse a hierarquia dos valores que os engendraram, posição defendida por Gouveia (2023).

A ideia da banalização dos direitos será uma falsa questão ou, pelo menos, uma questão aparente?

A verdade é que os direitos fundamentais e os direitos humanos são historicamente edificados, quer na teoria quer na definição constitucional, em razão do ser humano (Campos, 2019), das correspondentes necessidades e também das suas idiossincrasias. Há direitos que são de caráter universal (o direito à vida, entre muitos outros), havendo direitos que não só não colidem com aquele, como o complementam, como é o caso do direito à saúde, ou à integração de minorias étnicas ou de minorias em função das opções sexuais; são direitos complementares de anteriores, que resultam da elaboração dos primitivos, da sua densificação, e que devem ser observados como um todo, não numa visão restritiva. O direito à vida é mais do que o direito a não ser vítima de

execução política ou judicial, ou de qualquer outra forma de homicídio, compreendendo igualmente o direito à expressão e à expansão da personalidade de cada cidadão, e a viver com dignidade. Ora, a terceira camada de direitos (sociais) permite efetivar os de primeira geração, torná-los úteis e garantir que o direito à vida seja exercitado condignamente, não devendo ser reduzido a *deixar viver*; o Estado deve não só deixar viver, mas também assegurar uma vida conforme aos princípios subjacentes aos direitos registados no *pacote social*, porquanto deixar viver sem as prestações sociais, quando necessárias (fundo de desemprego, apoio à renda de casa, rendimento social de inserção, cuidados médicos gratuitos, segurança social, entre outras) é permitir – e favorecer – a existência sem as condições mínimas que separam a vida com dignidade das situações dramáticas e de abandono; afinal de contas, é a linha que demarca viver e sobreviver. Os direitos económicos e sociais foram implantados justamente para viabilizar o sentido amplo da vida e da liberdade individual. Como se afirma repetidamente, a liberdade desprovida de meios é apenas uma estação semântica, sem tradução real.

L. B. Rodrigues (2021) considera que «[…] só os direitos de liberdade [os de primeira geração] se afirmam como efetivos Direitos Fundamentais, ou como efetivos Direitos Humanos» (Rodrigues, 2021, p. 67), o que fica próximo de apoucar os sociais, porque reputados produto de uma ideologia. A verdade é que todos os direitos fundamentais, nas suas variadas estirpes, nasceram com algum cunho ideológico, incluindo os de primeira geração, resultantes da ideologia liberal de setecentos, na oposição reafirmada contra o Estado absoluto e o poder dos dois primeiros estados; contudo, tornaram-se direitos fundamentais com enorme visibilidade, cobrindo áreas desprotegidas da existência humana, o mesmo sucedendo com os direitos das gerações posteriores. Como resulta do que enunciámos, não perfilhamos aquela opinião, o que decorre, em primeiro lugar, do reconhecimento da carga social dos direitos, com caráter politicamente transversal, como é demonstrado pelas ratificações por parte de muitos Estados que os documentos internacionais em vigor têm alcançado; e, por outro lado, pela necessidade desses direitos no sentido de concretizar os de primeira definição. Os direitos de liberdade arriscam-se ao vazio se não forem acompanhados pelos direitos de igualdade e de fraternidade (ou solidariedade).

Adotando o mesmo sentido, o autor qualifica os direitos sociais como *direitos socialistas* (Rodrigues, 2021, p. 67), o que parece não traduzir com exatidão o que se passa. Efetivamente, os direitos sociais resultaram de plúrimas constatações políticas, tendo sido parcialmente forjados no pensamento socialista, mas foram também inspirar-se em fontes da democracia-cristã original.

Trata-se, a nosso ver, de direitos de formação compósita, e situá-los apenas num quadrante político tenderá a cumprir a missão de os pretender desvalorizar por encosto a uma família ideológico-partidária. A expressão *direitos de raiz socialista* (Peces-Barba, 1995) parece melhor corresponder ao alcance desses direitos, ainda que se nos afigure que a adjetivação de direitos sociais é mais do que suficiente; isto porque são direitos que procederam da intenção social dos Estados, da matriz provinda do pós-liberalismo clássico, do keynesianismo, quando se tornou nítido que não bastavam direitos civis e políticos, sendo necessário avançar por outras rotas, de forma a conseguir a concretização da dignidade dos seres humanos. Afinal, os direitos fundamentais foram definidos e aplicados por força de necessidades historicamente sentidas, indiciando sempre as gerações futuras. Por estas razões, não nos identificamos com a negação da integração desses direitos em sede de direitos humanos ou fundamentais – como se verifica, aliás, de estarem positivados nas ordens jurídicas nacionais e internacional. De facto, os direitos fundamentais são um conceito da modernidade que surge progressivamente (Peces-Barba, 1995), de acordo com as necessidades e as possibilidades de os estabelecer, sendo que este último vetor se mostra mais importante quando essa aplicação causa aumento de despesas ou diminuição de receitas do orçamento do Estado. Trata-se de direitos que visam a democracia económica e social, que cabem a todos os seres humanos, nacionais ou residentes num determinado Estado, estando previsto tratamento de discriminação positiva sempre que necessário (Canotilho, 2021). Na mesma linha de escamotear os direitos sociais, também se poderia entender a democracia social, económica e cultural como uma *vulgarização*, considerando-se que só a dimensão política integraria o conceito de democracia – o que não se afastaria de um retrocesso civilizacional, rejeitado até por muitos liberais dos séculos XX e XXI. Por outro lado, denominar os direitos sociais como socialistas equivaleria a uma injustiça face aos contributos fornecidos por correntes políticas conservadoras, que têm ajudado a desenvolvê-los e a mantê-los.

Se a democracia se afilia na dignidade humana, os direitos de cunho socioeconómico também encontram aí a sua génese. Se é certo que os direitos fundamentais são *a esfera própria e autónoma dos cidadãos*, afirmando-se contra o poder, pois *o indivíduo é proprietário de si mesmo* (Canotilho, 2021, p. 111), tal não exclui, antes integra, os sucessivos agrupamentos dos direitos. Donde, os direitos de índole social, económica e cultural constituem afirmações do indivíduo face ao poder, conferindo-lhe a faculdade de exigir e receber as contrapartidas do Estado em presença do preenchimento dos requisitos necessários. A defesa de posição contrária equivale à atitude

liberal face à economia, criando uma *mão invisível*; ora, deixar imperar a desregulação no campo dos direitos fundamentais ou restringi-los aos civis e políticos redundaria em défice de cidadania e de dignidade, sem esquecer o repúdio do mapa convencionalmente estabelecido e ratificado por Portugal.

Nesta sequência, consideramos que os direitos fundamentais de uma geração se integram com os das anteriores, como sublinhámos, devendo ser perspetivados de harmonia com um princípio básico, o da salvaguarda da integralidade do ser humano e da dignidade de que é sempre credor. O conceito de dignidade é tudo menos balofo ou negligenciável: é um valor político, jurídico e social de forte incidência na vida das pessoas, e mais operativo do que especulativo. Falar em dignidade não é palavra despida de sentido, pois é a matriz da cidadania e a génese dos direitos, de todos os direitos. Um Estado que não proteja os seus cidadãos na doença, no desemprego ou na velhice está a colocar em causa a dignidade de cada um, situação que não se dilui porque se adoeceu, se perdeu o emprego ou se envelheceu: estas não são questões socialistas ou ideológicas, antes meios de equilíbrio social fundados na ideia de que todo o ser humano é credor de respeito social– decorrência, no fundo, do estatuto de cidadão. A homeostasia do todo que cada sociedade é exige que se conceba a cidadania no quadro da dignidade humana.

Se o núcleo inicial dos direitos fundamentais foi produzido por movimentos revolucionários realizados no âmbito de uma nação, com pressupostos doutrinários e objetivos de alcance ideológico, visando o primado da dignidade, a terceira geração, ainda que pré-concebida no início do século XX, após a primeira guerra mundial, afirmaria a rota com o final da segunda guerra, sendo, deste modo, marcada por dois conflitos bélicos à escala global. Coincide com a fase do Estado social de Direito, com os movimentos que, depois dos horrores vivenciados com as ditaduras europeias e os inerentes quadros de miséria, pobreza e exclusão, impulsionaram muitos Estados para o reconhecimento pleno dos direitos de primeira e segunda gerações, depois para a construção da terceira; de acordo com o aumento do bem-estar social (Estado de bem-estar), foram sendo impetradas outras formulações, traduzindo-se no que qualificámos como a quarta e quinta gerações.

Gouveia (2023, p. 110) alude à *proteção de natureza social* que subjaz à terceira camada, que adveio da mudança de estilo de gestão por parte dos Estados, assumindo, como já referimos, a função de prestador de serviços, muito particularmente de serviços de cuidado, assinalados nas constituições do pós-guerra. Esse cuidado adentrou-se nas duas mais recentes gerações e criou

condições para que novíssimos direitos fossem acolhidos nas constituições e em sede de acordos à escala internacional. Por outras palavras: a trajetória existencial dos direitos desenvolveu-se assincrónica e paulatinamente, manifestando, contudo, maior aceleração nos momentos que originaram a formação dos quarto e quinto anéis.

As três últimas gerações de direitos humanos têm, portanto, uma forte ligação com a ciência e as tecnologias, e com as alterações das sociedades, cada vez mais complexificadas e sensíveis a novas conceções políticas – e, consequentemente, a novos cadernos reivindicativos. A ideia do bem-estar mostrou-se central, de acordo com a melhoria das condições de vida, e foi por essa via que cada nova conquista abriu caminho a outras, à medida do crescimento económico. N. Bobbio esclarece que «os direitos não nascem todos de uma só vez. Nascem quando devem ou podem nascer» (Bobbio, 1992/2004, p. 9), e «[…] tornam-se um dos principais indicadores do progresso histórico» (*id*., p. 7), constituindo a marca-d'água do grau de desenvolvimento civilizacional de uma dada comunidade política. Daqui resulta a *multidirecionalidade* de que os direitos se revestem, porquanto «[…] o que mais carateriza esta fase não é tanto a sua unicidade, antes a sua *multidirecionalidade*, tal a diferença e, sobretudo, a pouca proximidade que se regista entre os novos tipos de direitos fundamentais consagrados» (Gouveia, 2023, p. 111, sublinhado do autor), o que passa pelas mais recentes dimensões que caraterizam as sociedades, assentes na globalização, no risco, nas NTI, na crescente dispersão cultural num mesmo território, e no despertar das populações para outras constelações de direitos, o que acontece quase exclusivamente nos países mais ricos. Porque, não o esqueçamos, apesar de inscritos em leis e tratados, constituições e convenções transnacionais, muitos povos do planeta continuam a lutar pelos direitos de primeira e de segunda formulação, pagando essas ousadias, não raramente, com a vida; e porque é ainda frequente que a alimentação, por mais básica que seja, permaneça como um sonho em muitas paragens, onde nem água potável existe para todos. Ao contrário do que se diz do Sol, os direitos ainda não nascem para todos, o que abre gravíssima crise no princípio da dignidade humana.

Nas últimas gerações, pontificam os problemas de ordem ambiental, os provocados por conflitos armados, e os que decorrem de processos de exclusão social, reclamando especiais cuidados de proteção, como é constantemente demonstrado pela realidade política e pela investigação científica e tecnológica. Acresce que há direitos que se estabelecem, e reformulam, em nome de populações fragilizadas e em crise grave, como é o caso dos refugiados que a Europa

tem vindo a acolher, ou do já referido Direito humanitário, de formação internacional, que permite reivindicar a abertura de corredores humanitários que permitam o acesso a água, bens alimentares e medicamentos em cenários de catástrofe ou de beligerância, como se tem visto ao longo dos anos.

Se se atender aos problemas ambientais, e sem embargo de subsistir uma minoria negacionista, para a qual são nulas ou insignificantes as alterações climáticas – minoria que já tem ocupado o poder político em alguns países –, o conhecimento atualmente disponível confirma até à exaustão que a ação humana é a principal responsável pelas transformações registadas ao longo da industrialização, provocando fenómenos climáticos extremos (secas severas, tempestades, aquecimento global), criando condições propícias a fogos ou a inundações, com elevadíssimos custos humanos e materiais. Todos estes quadros afetam a existência prática dos direitos fundamentais.

As Nações Unidas e o seu Secretário-Geral, António Guterres, têm sido assertivos no que respeita aos frequentes avisos endereçados aos governos, o que fortalece a institucionalização dos direitos ambientais e a produção de políticas públicas adequadas. Neste âmbito, destaque-se a produção intensa de legislação visando preservar o ambiente, espraiando-se por vários eixos, em nome do direito universal a uma Terra mais saudável, assentando em iniciativas socialmente responsáveis e procurando uma vida mais sustentada (qualidade do ar e da água, proteção dos oceanos e das espécies em vias de extinção, entre muitas outras), acrescendo a defesa dos direitos dos animais, o que decorre da noção de se tratar de *seres vivos dotados de sensibilidade e objeto de proteção jurídica* (*ex vi* artigo 201º-B, do Código Civil, na redação introduzida pela Lei nº 8/2017, de 3 de março). Anote-se, de resto, que a proteção dos animais revela, nas sociedades coetâneas, um acentuado grau de maturidade social, impossível de atingir há menos de um século. Quando se reflete sobre estes temas, tocam-se não apenas, nem sobretudo, os direitos, mas a cidadania e a educação para a proteção do ambiente e para a mudança, no que concerne a populações adultas.

Nesta perspetiva, somos de parecer que não existe uma *vulgarização* nem uma *banalização* de direitos fundamentais nem de direitos humanos: há, em bom rigor, a continuidade do desenvolvimento, em vários quadrantes, ocasionando maiores exigências sociais, o que densifica a noção de cidadania, implicando a atribuição de *outros* direitos. No fundo, as sociedades observam os direitos com um olhar mais informado e com outra capacidade para os reivindicar, sendo de frisar que quanto maior o grau de progresso social e económico, e de formação, maiores

as possibilidades de serem reclamados pelos cidadãos *novos direitos*. A conscientização da cidadania determina o incremento de lutas por outras categorias de direitos.

Naturalmente que poderão ser sempre colocadas dúvidas ou reservas na gestão destes direitos, com extensas e intensas discussões jurídicas sobre eventuais colisões ou estatutos de primazia de uns em face dos demais. Estas serão questões deveras interessantes para animar debates políticos e discussões jurídicas, porém ficariam deslocadas nesta peça.

9.4.

Uma outra questão tem sido chamada a animar os debates jurídicos em diversos países e também entre nós: os direitos das gerações futuras, consistindo na pergunta sobre se os direitos reconhecidos atualmente, e que obrigam o Estado, se esgotam nos titulares do presente ou se se alargam para os cidadãos do futuro. Pereira da Silva aborda este problema, suscitando aspetos pertinentes, que percorrem alguns ramos do Direito (Silva, 2020).

Parece evidente – e haverá que o sublinhar - que não estamos a falar de direitos a prazo: o direito à vida ou à integridade física não foram estabelecidos a termo e têm acompanhado a História dos Estados democráticos, o que se presume que sucederá com os demais direitos de primeira geração e seguintes, até porque a Humanidade já apreendeu que subsistem perigos que os podem pôr em crise; com efeito, não são inexistentes as situações em que democracias foram transformadas em ditaduras, mais ou menos encapotadas, colocando em perigo os direitos das pessoas, em todas as gerações. A problemática é muito densa, reconheça-se, e pode entrar por vastos domínios da previsão no exercício das atividades governativas; mas pode igualmente conduzir à diminuição do gozo de direitos, sobretudo de terceira geração e subsequentes, colocando em causa a preservação dos mesmos – o que se impõe acautelar. Donde, as decisões a tomar devem ser cientificamente respaldadas, procurando-se a homeostasia entre os direitos e a sua sustentação futura, tomando em consideração que os direitos «[…] se acham originariamente marcados pela sua própria *intemporalidade,* que deflui da presença da dignidade da pessoa humana no núcleo irredutível de cada um deles e do próprio sistema jusfundamental» (Silva, 2020, p. 154; sublinhado do autor). No fundo, o padrão principal que subjaz aos direitos humanos é a dignidade da pessoa, abrangendo a multiplicidade de dimensões por que se espraia, pois são os indivíduos a causa e o centro das proclamações (Novais, 2023).

Estas questões são primacialmente suscitadas, como é detetável, no que respeita às gerações de direitos socioeconómicos, aparecendo associadas à componente financeira, por exemplo no domínio da saúde, da educação ou da segurança social. Integram-se, com assiduidade, dentro dos pressupostos neoliberais, para os quais os Estados não podem continuar a investir elevadíssimos recursos com aquele trinómio de direitos, socorrendo-se, para o efeito, de cargas fiscais igualmente elevadas; nesta perspetiva, advogam a redução da despesa pública nesses setores, entregando-os à iniciativa privada, argumentando que é incomportável ao Estado social prosseguir com tais financiamentos. Na Europa, com a crise demográfica, têm sido estabelecidos cálculos que justificariam o abandono público da segurança social, por escassez de fundos, e a entrega a empresas privadas. Além do eventual caráter negocial subjacente a esta privatização, acrescentar-se-ia a eliminação de um direito fundamental, que corresponde a um dever dos Estados; o mesmo acontece na educação ou na saúde públicas, sendo certo, em todos esses três segmentos, que a apropriação privada completa ou quase completa poderia acabar por redundar em supressão de direitos. Mesmo que se definisse que o Estado pagaria os custos dos cidadãos com a saúde ou com a educação, a menos que fosse a 100%, estaria a eliminar-se um direito fundamental, dados os custos familiares que tal atitude pública implicaria. Ora, se o Estado assumisse integralmente esses dispêndios, não se perceberia a poupança obtida; e considerar a educação ou a saúde como custos não faria sentido. Nesta lógica, o argumentário incide principalmente na segurança social, que os países europeus têm visto ser equilibrada com as contribuições da mão de obra imigrante (por vezes, muito contestada pelos que defendem o fim da segurança social totalmente pública).

Parece evidente que a pretensão privatizadora dos setores referidos obrigaria os Estados a suportar integralmente os dispêndios daí decorrentes para os contribuintes, sendo este o único meio de não se beliscarem os direitos das pessoas.

Em conclusão, dir-se-á que algumas das teorias apresentadas colocam a prazo direitos de terceira geração e seguintes (Giacomini, 2023). J. P. Silva (2020) afirma que «a afetação destes direitos fundamentais só pode dar-se reflexamente, se pela sua atuação absolutamente irresponsável a geração atual condenar as suas sucessoras à extinção ou a viver na insalubridade, na pobreza, na insegurança, e consequentemente na violência e na guerra» (Silva, 2020, p. 160-161); como acentua este autor,

> «[…] as eventuais insuficiências do sistema de tutela jusfundamental relativamente aos direitos das gerações futuras são próprias da novidade dos problemas que a ordem constitucional tem de enfrentar, estando no entanto longe de constituir um argumento sólido contra o reconhecimento daqueles e à integração na teoria dos direitos fundamentais de uma nova dimensão: a *dimensão intergeracional*» (Silva, 2020, p. 170, sublinhado do autor).

Numa observação do problema, cumpre aludir junto dos estudantes para a noção de racionalidade dos direitos, englobando também análises de custos e de riscos, mas sem que tal justifique, muito menos legitime, a erradicação de direitos *hoje* pela sua manutenção *amanhã*; nem sequer se concebe que quem os pretende eliminar na atualidade pense restaurá-los no futuro, ou melhor: criar condições para que as gerações vindouras o façam. Este tipo de pensamento é já conhecido de outras épocas e tem justificado restrições de direitos, por vezes sob a designação de *suspensão*, abarcando não só os sociais e económicos, mas também os de primeira e segunda gerações: com efeito, quantos golpes de Estado suspenderam constituições e regimes de direitos, liberdades e garantias, e nunca os restauraram?

Cada tempo histórico se encarregará dos seus direitos, cabendo à geração atual a gestão criteriosa dos mesmos, porém sem os eliminar com pretensas explicações futuristas, mas também sem deixar de encontrar recursos que permitam a manutenção dos mesmos.

Na economia destes conteúdos programáticos, basta enunciar o problema sem que se lhe dedique mais do que uma brevíssima alusão.

9.5.

Cumulativamente com os direitos, importa fazer referência aos deveres. Ao longo deste texto, aludimos, em alguns momentos, aos deveres fundamentais como correlativos daqueles. Todos os direitos acarretam deveres e responsabilidades perante os outros e a comunidade. Uma visão restritamente focada nos direitos redunda em egocentrismo; uma lógica que apenas vislumbre deveres recai em tirania, como tivemos já ensejo de afirmar.

Ora, as leis fundamentais de intenção social costumam fazer corresponder aos direitos dos cidadãos, em especial no que toca aos sociais, económicos, culturais e ambientais, um rol de deveres que oneram o Estado, cujo cumprimento é indispensável em ordem à consecução dos

direitos proclamados. Esta é uma parcela de obrigações que, decorrendo da consignação de direitos, incumbe aos poderes públicos definir e executar, funcionando em termos instrumentais. Por outras palavras: sem o esforço público, determinados direitos permaneceriam vazios, meras figuras retóricas sem possibilidades de materialização.

Uma política de promoção de direitos fundamentais não pode deixar de estabelecer deveres, sob pena de anular os primeiros e de estender um manto de opacidade sobre a cidadania. O estatuto cidadão implica o exercício dos direitos e acarreta responsabilidades, que se traduzem em deveres que vinculam todas as pessoas. Esta é uma dimensão de extrema relevância: a dos deveres que recaem não sobre o Estado, mas sobre os próprios indivíduos. Historicamente, este problema tem sido suscitado e é curial que assim seja. Da mesma maneira que as leis conferem a cada pessoa direitos, que representam ou o gozo e exercício de liberdades ou a prestação de serviços e políticas por parte das instâncias de poder (os já mencionados *direitos a*), é admissível que o Estado e a sociedade exijam a cada indivíduo uma contrapartida, naturalmente proporcional às suas possibilidades. Se se quer um Estado que seja compensador face a infortúnios pessoais (desemprego, doenças, incapacidades), ou coletivos (calamidades naturais, crises económico-financeiras, pandemias, por exemplo), e se se reivindica, e com justeza, o direito a perceber essas compensações, é de aceitar que o Estado também possa obrigar as empresas e pessoas singulares a cumprir deveres constitucional e legalmente estipulados, por exemplo contribuir, através de impostos, diretos e indiretos, para que a administração disponibilize bens e serviços à generalidade dos indivíduos. A homeostasia social requer o contributo de todos, quer entidades públicas quer privadas, de maneira a manter a harmonia social. A política destina-se, de resto, a produzir equilíbrios, variando, frequentemente, entre o equilíbrio instável e o desequilíbrio estável, de ambos se fazendo a ordenação da sociedade, consoante os ciclos económicos e as condições financeiras de um país. Daqui a lógica de se falar de deveres individuais para com a coletividade, noção que pode aparecer linearmente, como em alguns textos clássicos (Estados Unidos, França, no século XVIII) ou como consequência de uma visão social da economia e da sociedade (o caso da função social da propriedade, prevista nas Constituições Mexicana e de Weimar, no século XX).

Nesta linha, os direitos fundamentais atribuídos, genérica e abstratamente, a todos os cidadãos têm como outro lado do espelho a coexistência de deveres, sendo os que incumbem ao Estado, como meio instrumental de criar políticas que facilitem e promovam a realização daqueles,

sendo também os que incidem sobre os sujeitos ativos dos direitos. Há, pois, o que se pode designar *enquadramento empático* dos direitos, traduzido na coocorrência de deveres fundamentais.

Apenas por se tratar de um exemplo clássico, permitimo-nos trazer à colação a Constituição francesa do Ano I (1793):

> «A liberdade é o poder que pertence ao homem de fazer tudo o que não prejudique os direitos de outrem: ela tem por princípio a natureza, por regra a justiça, por salvaguarda a lei; o seu limite moral está contido nesta máxima: *Não faças aos outros o que não queres que façam a ti*» (artigo 6º; sublinhado original).

As referências aos deveres aparecem em vários momentos da História contemporânea, inclusivamente no pós-segunda guerra, quando a situação política e económica mundial apelaria mais ao acervo de direitos; mas firmou-se a convicção da imprescindibilidade dos deveres, mesmo que não especificamente regulados. Consagrar direitos é sempre o reconhecimento de deveres dos demais: o direito de um implica o dever universal de respeito dos outros em relação *àquele direito concreto*: já antes aludimos ao sinalagma presente nestas situações sociais tuteladas pela lei.

A Declaração dimanada do *Cambridge Peace Aims Group*, referida em 8.2., continha esta intencionalidade, expressa na Carta dos Direitos e Deveres do Homem Moderno, atribuindo um cardápio de deveres articulados com direitos; assim, do mesmo passo em que se acentuava o direito e dever de qualquer pessoa exercer um trabalho que beneficiasse a comunidade, determinava-se que não deveria ser *obrigado a realizar trabalho desagradável ou indigno mais do que o número mínimo de horas que a igualdade da distribuição e os dispositivos científicos possibilitarão* (Wells, 2020, p. 114). Aludimos a este aspeto para realçar como direitos e deveres podem aparecer entrelaçados, quer nos documentos legais quer na prática.

Mais recentemente, Saramago dedicou trabalho à questão dos deveres, que culminaria na Carta Universal de Deveres e Obrigações dos Seres Humanos, anunciando ao que vinha:

> «Foi-nos proposta uma Declaração Universal de Direitos Humanos, e com isso julgámos ter tudo, sem repararmos que nenhuns direitos poderão subsistir sem a simetria dos deveres que lhes correspondem, o primeiro dos quais será exigir que esses direitos sejam não só reconhecidos, mas também respeitados e satisfeitos. […]. Com a mesma veemência e a mesma

> força com que reivindicarmos os nossos direitos, reivindiquemos também o dever dos nossos deveres. Talvez o mundo possa começar a tornar-se um pouco melhor» (Fundação José Saramago, 1998, p. 1).

Resultam deste excerto duas noções importantes: a primeira, relativa à constatação da simetria entre direitos e deveres, a que já fizemos referência em outros pontos deste relatório, entendida como necessária à subsistência dos direitos; a segunda, sobre o dever de exigir o reconhecimento, observância e satisfação dos direitos. Por outras palavras: Saramago apela à responsabilidade social dos titulares dos direitos fundamentais em ordem a reivindicarem o acatamento dos mesmos, estabelecendo, deste modo, um dever primordial decorrente da cidadania plena, pois não basta proclamar direitos, há que concretizá-los nos quotidianos das populações. Mas esta tarefa onera sobretudo o Estado, ao qual compete criar condições para a plena efetivação dos direitos; concomitantemente, os cidadãos têm também deveres para com os seus concidadãos, isto é: em relação à comunidade, devendo contribuir para o desenvolvimento social e para o exercício universal dos direitos.

Com efeito, como se refere na introdução à citada carta,

> «[…] ficou claro que a mera titularidade de direitos não é suficiente para transformar a realidade quotidiana; que os poderes públicos e privados não vão mudar a sua actuação pelo simples reconhecimento de direitos a pessoas ou grupos» *(id.., ib.*).

Efetivamente, resulta da História que nem sempre os grupos particulares ou sociais e os Estados estão disponíveis para observarem e executarem os deveres que os vinculam, sendo necessário que os beneficiários reclamem os seus direitos, sob pena de se quedarem no limbo das boas intenções, porém incumpridas. Trata-se, portanto, de se definir uma *cultura dos direitos e para os direitos,* a qual se consubstancia na cidadania integral.

Este documento tem como fonte o artigo 29º da Declaração Universal dos Direitos Humanos, que proclama que «o indivíduo tem deveres para com a comunidade, fora da qual não é possível o livre e pleno desenvolvimento da sua personalidade» (nº 1), adiantando que, no gozo e exercício dos direitos humanos e das liberdades, os únicos limites são os estabelecidos para promoção do reconhecimento e respeito pelos direitos alheios (nº 2), beneficiando ainda, como inspiração, da Declaração de Responsabilidades e Deveres Humanos, de 1988, que definiu que

todos os Estados, as organizações internacionais, todas as entidades públicas e privadas, os representantes da sociedade civil e todos os cidadãos estão adstritos às obrigações e responsabilidades subjacentes aos direitos humanos e às liberdades fundamentais.

A Universidade Nacional Autónoma do México, a Fundação José Saramago e a *World Future Society* produziram, em 2016, um documento que versa sobre os deveres humanos, com inspiração saramaguiana, no qual se afirma que «é necessário pensar o mundo dos direitos em termos de co-responsabilidade» (Fundação José Saramago, 1998), estipulando-se o dever universal de todas pessoas se empenharem no cumprimento dos seus deveres, que mais não são que os direitos dos outros, em plena de igualdade com os direitos de cada um. Como se refere na Carta Universal de Deveres e Obrigações dos Seres Humanos (2016), devemos todos

> «[…] tomar consciência de que a nossa condição humana passa, desde logo, pela plena titularidade dos direitos que admitimos como inatos a todos os seres humanos, mas também pela aceitação de deveres, obrigações e responsabilidades para connosco e para com os outros» (*in* preâmbulo da Carta Universal de Deveres e Obrigações dos Seres Humanos, 2016).

Como consequência do proclamado, a Carta Universal declara que todos os seres humanos «[…] têm o dever e a obrigação de um exercício solidário e não abusivo dos direitos e de desfrutar responsavelmente dos bens e serviços» (um), seguindo-se, depois, a enunciação dos deveres e obrigações que incidem sobre as pessoas, de molde a conseguir-se salvaguardar e aplicar os direitos com caráter geral e abstrato. Dir-se-á que este texto é exímio no caráter de estabelecer a reciprocidade permanente entre os direitos e os correspondentes deveres e obrigações, fixando um regime simétrico, garantia da democraticidade na tradução prática do convencionado em sede de direitos. No fundo, a constatação de que direitos sem deveres constituem abuso de direito, figura que se acha prevista nas legislações (v. artigo 334º do Código Civil).

A Declaração sobre o Direito e a Responsabilidade dos Indivíduos, Grupos ou Órgãos da Sociedade de Promover e Proteger os Direitos Humanos e Liberdades Fundamentais Universalmente Reconhecidos, das Nações Unidas, tornada pública em 9 de dezembro de 1998, consagra a lógica das obrigações dos Estados em face do reconhecimento e aplicação dos direitos fundamentais, afirmando:

> «Cada Estado tem a responsabilidade e o dever primordiais de proteger, promover e tornar efetivos todos os direitos humanos e liberdades fundamentais, nomeadamente através da adoção das medidas necessárias à criação das devidas condições nas áreas social, económica, política e outras, bem como das garantias jurídicas que se impõem para assegurar que todas as pessoas sob a sua jurisdição, individualmente e em associação com outras, possam gozar na prática todos esses direitos e liberdades» (artigo 2º),

princípios que se destinam a viabilizar a materialização dos direitos.

Neste mesmo documento, são reafirmados valores da maior relevância no campo dos direitos e deveres das pessoas, nomeadamente os deveres dos sujeitos para com a comunidade: «todos têm deveres para com a comunidade e no seio desta, fora da qual não é possível o livre e pleno desenvolvimento da respetiva personalidade» (artigo 18º, nº 1). Nos dois números subsequentes, a Declaração atribui aos indivíduos, grupos, instituições e organizações não-governamentais uma função decisiva na defesa da democracia, na proteção dos direitos humanos e das liberdades fundamentais, bem como a concorrer para o progresso das sociedades e dos processos democráticos (nº 2); mais lhes confere a responsabilidade de contribuírem para a promoção do direito de todos a que exista, no plano social e no internacional, *uma ordem capaz de tornar plenamente efetivos os direitos e liberdades enunciados na Declaração Universal dos Direitos Humanos* (nº 3).

Relativamente a este binómio, compete aos docentes elucidar os alunos sobre a necessidade de compaginação dos direitos com os deveres, dilucidando as causas dessa aliança pela cidadania, o que se obterá através da leitura e comentário, em aulas práticas, dos excertos antes transcritos.

9.6.

A ordem jurídico-constitucional portuguesa contempla a consagração explícita de direitos fundamentais, repartidos pelas diversas gerações internacionalmente reconhecidas, e de deveres. Afigura-se-nos adequada uma referência sucinta a ambos em sede da Constituição da República, aprovada em 2 de abril de 1976, e que entrou em vigor, simbolicamente, em 25 de abril do mesmo ano. Esta matéria deverá ser analisada em função do quadro de continuidades e descontinuidades verificado desde os finais da monarquia constitucional até ao presente, especialmente na lógica de desenvolvimento e degradação dos regimes político-económicos precedentes, dado que muito do

que existe na atualidade constitucional constitui ainda uma reação aos tempos desprovidos de direitos e de cidadania mitigada que foi o modelo imposto pelo Estado Novo, Interessa, pois, refletir sobre *continuidades e ruturas* (Freire, 2012).

Refira-se que nas alusões e referências ao texto da Constituição recorreremos sempre à versão atualizada na data em que produzimos esta peça, sem se enveredar por uma análise histórico-documental. Deste modo, o texto que elaboramos segue a revisão ocorrida em 2005 (Lei Constitucional nº 1/2005, de 12 de agosto).

Antecedendo a elencagem de direitos, destaque-se logo o artigo 1º, que define que a República se baseia *na dignidade da pessoa humana*, afirmando-a *empenhada na construção de uma sociedade livre, justa e solidária* (artigo 1º), salientando o contributo da *vontade popular*, o que exprime imediatamente o sentido global dos direitos fundamentais, adiante enunciados, no quadro de um regime democrático, plural e representativo. A inclusão dos adjetivos *justa* e *solidária* remete para uma conceção social do Estado, porquanto apenas sob essa dimensão se pode conceber a solidariedade como pano de fundo e motriz da justiça social – e é desta versão de justiça que curam o preceito em causa e os subsequentes, bem como todo o texto da lei fundamental, mormente no que respeita ao campo económico, social e cultural.

O primado da dignidade de todas as pessoas é proclamado como matriz da organização política e socioeconómica, arredando, desde logo, qualquer veleidade que não se fundasse no ideário da democracia plena. Consideramos que a dignidade constitui o ponto de partida de qualquer estrutura político-social que se preocupa com as pessoas e com a solidariedade: a fonte das políticas solidárias radica sempre na forma digna como são representados os cidadãos. Da dignidade de tratamento das pessoas, que carateriza a extensão da democracia, provém a solidariedade, tendo na base o exercício da cidadania e a defesa intransigente dos direitos fundamentais de todos. Acrescente-se que esta disposição menciona também o *pluralismo de expressão*, desta forma reafirmando o primado do Estado democrático.

Poder-se-á traduzir esquematicamente esta realidade da seguinte forma:

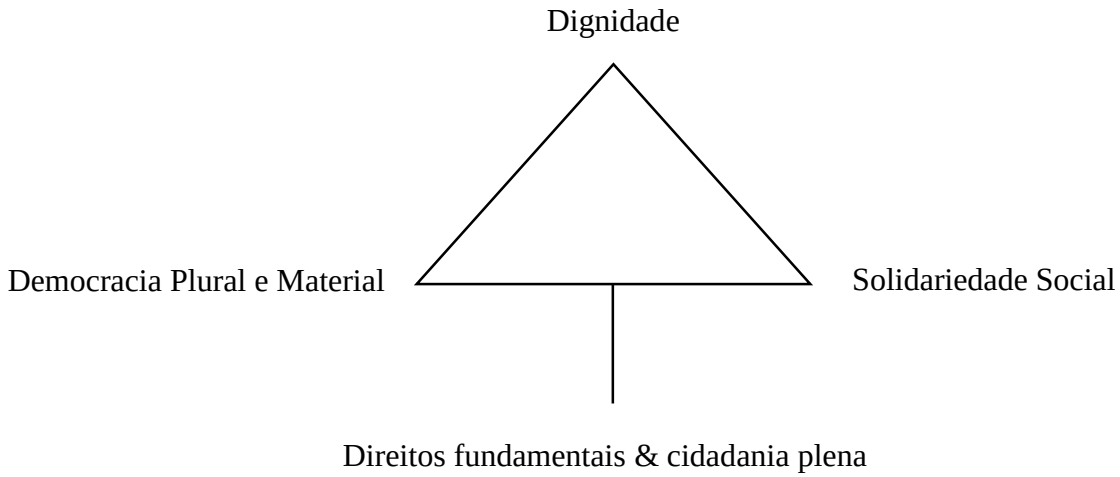


Figura 2

Pretende-se com a figura anterior demonstrar aos discentes como a dignidade das pessoas encima o plano dos direitos, sustentando-se em dois elementos, a democracia plural e material, incluindo na vertente socioeconómica, e a solidariedade social, existindo vinculação entre estas, o que assegura a defesa e reconhecimento prático dos direitos *e* da cidadania, na versão plena, e não da versão mitigada. Por outras palavras: todos os direitos e o estatuto cidadão dependem da dignidade conferida às pessoas, o que determina uma visão sistémica do indivíduo, quer na sua entidade própria quer no todo social, o que alarga o conceito dos direitos a mais do que às duas gerações inaugurais.

Complementando o referido, o normativo constitucional avança para a noção do *Estado de direito democrático*, assente

> «[…] na soberania popular, no pluralismo de expressão e organização política democráticas, no respeito e na garantia de efectivação dos direitos e liberdades fundamentais e na separação e interdependência de poderes, visando a realização da democracia económica, social e cultural e o aprofundamento da democracia participativa» (artigo 2º).

Numa única norma, a Constituição estabelece vários princípios: a natureza democrática do Estado, a que Canotilho & Moreira (2014, p. 73) designam *um dos conceitos-chave* da lei

principal; a pluralidade de opiniões ao nível da expressão e organização; os direitos e liberdades fundamentais, garantidos no domínio da respetiva salvaguarda, de modo a impedir o abuso de poder e a prepotência das entidades públicas; e a separação e interdependência de poderes, acrescentando o destino destes pressupostos: a democracia plena, consubstanciada na visão integral (política, social, económica, cultural), almejando aprofundar a vertente participativa, o mesmo é dizer que a cidadania ativa. Nesta disposição, anuncia-se, pois, a dimensão social do Estado, que a Constituição preconiza e que será desenvolvida ao longo do articulado, quer no âmbito dos direitos quer na Parte II, a propósito da organização económica. Desta maneira, assinala-se a rutura com quase meio século de ditadura e rejeição dos direitos fundamentais, asseverando-se constitucionalmente uma nova era de cidadania, agora plena em lugar de formal ou deficitária.

Trata-se de um texto legitimador da democracia plural em que, como sempre acontece, depois de um regime despótico, a problemática dos direitos é desenvolvida até à exaustão, elencando-se, do mesmo passo, os deveres que cabem ao Estado em ordem à prosseguição daqueles. A racionalidade constituinte escolhe nitidamente a ideia de uma democracia não apenas formal, não meramente representativa, mas vocacionada para os grandes problemas sociais, mormente uma *democracia empenhada e comprometida* com um projeto político que não descura as várias áreas por que se reparte a vida das populações, seja no campo da economia ou no da educação, no mundo laboral, na saúde e em todos os domínios em que o Estado pode – e deve – intervir, de maneira a corrigir assimetrias. Toda esta racionalidade assenta no primado da democracia política, pedra angular do desenvolvimento económico-social e cultural.

Abordámos, em outro momento, a questão de o Estado ser sempre de Direito e ser possível que, sem prejuízo disso, não seja necessariamente democrático; parece que a intenção do legislador foi no sentido de salvaguardar a natureza de Direito, mas, no fundamental, garantir que é democrático, como referem os autores antes citados: «[…] o princípio do Estado de direito democrático é sobretudo conglobador e integrador de um amplo conjunto de regras e princípios constitucionais dispersos pelo texto constitucional» (Canotilho & Moreira, 1984, p. 74), abrangendo inúmeras matérias que são centrais numa democracia, desde logo a fiscalização da constitucionalidade, porventura eixo basilar de qualquer configuração integral de democracia. Com efeito, apenas com um sistema fiscalizador da constitucionalidade das leis é possível almejar a construção democrática do Estado e dos respetivos poderes.

Quando estabelece as tarefas fundamentais cometidas ao Estado (artigo 9º), a Constituição da República esboça nova referência direta aos direitos, atribuindo-lhe o dever de os garantir, bem como as liberdades fundamentais [alínea b)], acrescentando a efetivação dos *direitos económicos, sociais, culturais e ambientais*, para o que fixa como alavanca *a transformação e modernização das estruturas económicas e sociais* [alínea d)]. A promoção da igualdade entre géneros recebeu também reconhecimento em sede de Constituição, tornando-se mais uma tarefa atribuída ao Estado [alínea h)], reconhecendo a questão na categoria dos direitos.

Considerando que esta matéria será apenas objeto de referência em sede de aulas teóricas, dela se ocupando as aulas práticas, remetemos o elenco de direitos para o Anexo II a este relatório. Assim, esse texto adjunto, contendo a enunciação dos direitos fundamentais e dos deveres que oneram o Estado e outras entidades, servirá de elemento complementar de estudo, em consonância com as atividades letivas das aulas práticas.

9.7.

Pensamos que os estudantes, além de se deverem familiarizar com a problemática dos direitos humanos e fundamentais, devem ter a noção da existência atribulada dos mesmos, quer pelas vicissitudes práticas que, por vezes, impedem a aplicação das disposições nacionais e internacionais que lhes são atinentes, quer porque são várias as posições que, com ancoragens científicas ou normativas e fundamentações várias, criticam e põem em causa as gerações mais recentes. Além de tudo, a concetualização dos direitos e respetiva integração nas normas constituem, por um lado, o reconhecimento da condição do ser humano e dos direitos que, por essa razão, lhes são assegurados; e, por outro lado, traduzem a garantia da defesa intransigente da sua aplicação universal, dada a oponibilidade *erga omnes* de que se revestem. À medida que os direitos são atribuídos, cada vez com maior abrangência, forma-se um anel protetor que arranca da dignidade humana e avança no sentido da concretização dos mesmos. O facto de serem violados, como acontece, não derrota o objetivo consecratório, nem belisca sequer as razões que levaram a comunidade internacional, tal como as ordens jurídicas nacionais, a inscrevê-los em documentos convencionais ou constitucionais, abrindo caminho à punição dos desmandos. Serão essas medidas pouco eficazes? Sem dúvida, especialmente a nível internacional; mas isso não lhes retira a importância, nem aos direitos nem às sanções por incumprimento, ainda que estas se quedem muito

frequentemente pelo valor simbólico da condenação de um Estado, antes funcionando como formas de prevenção politicamente e socialmente pedagógicas.

Na atualidade, algumas questões podem ser levantadas no debate sobre os direitos humanos, à escala internacional e de Direito comparado: que rumos nos reserva o futuro? Incremento ou restrição dos direitos?

Desde o atentado às torres gémeas, em 11 de setembro de 2001, temos assistido à compressão de muitos direitos, um pouco por todo o lado, incluindo no que concerne aos direitos de defesa em processo criminal, desde que as suspeitas recaiam em terrorismo. O Estado de Direito democrático começou a ceder em nome de políticas securitárias, atentando, por vezes, contra direitos fundamentais, de que o Centro de Detenção da Baía de Guantánamo é um exemplo; apesar de anunciado, o encerramento completo ainda não aconteceu. Por outro lado, as exceções a princípios básicos do processo penal, mesmo as plasmadas em convenções internacionais, são reiteradas, e as restrições não são sequer fundadas na legalidade, na legitimidade, na necessidade (séria), na adequação ou na proporcionalidade (Pina, 2018), reinando a conveniência e o registo de suspeição generalizada.

Durante os últimos anos, tem-se assistido a ataques desferidos contra alguns direitos dos cidadãos, com justificações nem sempre satisfatórias nem consistentes: o receio da imigração ilegal levou à edificação de novos muros – o que tem causado constantes violações de direitos, enquanto se assiste a um Mediterrâneo convertido em sepultura de tantos que procuraram aceder à Europa; a saúde mental está a ser continuadamente abalada, em particular desde a pandemia de covid-19, e nem sempre os necessários cuidados psicológicos e psiquiátricos são suficientemente disponibilizados; a crise de 2008 e anos subsequentes, seguida da provocada pelo confinamento, em 2020 e 2021, bem como os efeitos da invasão russa da Ucrânia e da guerra iniciada em 2022, refletiram-se na espiral de inflação e na inevitável recessão, ocorridas em 2022 e 2023, e, posteriormente, na subida das taxas de juro decidida pelo Banco Central Europeu (BCE), que puseram em causa direitos sociais e económicos; os cenários de guerra comportam infindáveis castrações de direitos, mesmo daqueles que defendem os cidadãos civis, pelos quais se perdeu completamente o respeito – bem como pelos direitos ratificados em convenções internacionais. Ou seja: nos tempos correntes são diversas as novas vagas de gentes privadas de direitos fundamentais, denotando-se tentativas de diminuição – ou eliminação – das garantias resultantes do Estado democrático, já para não se referir as decorrentes do Estado social. Neste mundo em que se vive,

por vezes em regime de castração de direitos, acontecimentos variados têm sido tributários da diminuição prática de garantias, produzindo a *banalidade do mal*, como referia Arendt (Arendt, 1963/2017), o que acaba por insensibilizar a opinião pública pelo ritmo de frequência que tem. No fundo, já poucos se importam com arbitrariedades do poder, ainda que sucedam ao lado da porta, pelo menos até que essa mesma sorte caia sobre o indivíduo. Normaliza-se a violação de direitos e quase sempre sem crítica nem promoção de alternativas. A normalização engendra a integração, redundando na aceitação. Por isso, em alguns países a eliminação prática de direitos de defesa de suspeitos e arguidos deixou de ser questionada pelas opiniões públicas, acatando-se, quase acriticamente, as detenções para interrogatório, com o respetivo aparato estigmatizador, ou o prolongamento do tempo de detenção para primeira apresentação a juiz, ou as escutas telefónicas inacabáveis de suspeitos, ou a repetida publicidade do segredo de justiça – o que acontece em muitos Estados democráticos.

Retomando o discurso de T. Pina, «os direitos humanos não se resumem a proclamações formais ou a meras teorizações. São a essência das democracias e, como elas, têm de ser realizados e praticados todos os dias» (Pina, 2018, p. 192). E ensinados, sempre, como garantia de uma sociedade democrática, plural e transparente, acrescentamos nós.

A História recente continua a ser um mosaico amplo de repetidas omissões e violações neste campo, situação que deve ser corrigida. Se pouco se pode fazer à escala global, cumpre-nos a todos, mais reforçadamente aos técnicos – educadores, psicólogos, juristas, criminólogos e demais profissionais da intervenção social – educar para a mudança e para a defesa do acervo de direitos, pois não basta protestar, é preciso intervir e competenciar os futuros operadores para a promoção de direitos e deveres, e da cidadania ativa e plena. Porque não basta *dizer* os direitos fundamentais: é preciso *concretizá-los*.

Cabe então questionar: que direitos humanos? Que dignidade é reconhecida às pessoas? Que futuro para os direitos de todos e cada um dos cidadãos do mundo? Que deveres a todos oneram para que a comunidade que nos rodeia possa ser acolhedora da diferença, compreensiva e assegurar a observância dos direitos? Como educar para os direitos (de cada sujeito e dos outros), numa expressão do sentido empático que deve nortear a vida das pessoas?

Estes são, por conseguinte, alguns dos temas que deverão ser trabalhados nas aulas práticas, partindo de casos reais, procurando que os estudantes reconheçam os direitos fundamentais e as violações denunciadas e que adquiram literacia cidadã. Desta faz igualmente

parte a obtenção de conhecimento sobre os meios de defesa dos direitos fundamentais a que qualquer pessoa pode recorrer, nomeadamente a via judicial, nas diversas jurisdições nacionais, bem como a possibilidade de recurso para o Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, além da apresentação de queixa junto do Provedor de Justiça (artigo 23º da nossa Constituição). Serão, de idêntico modo, assuntos a levar ao debate com os estudantes agendado para o final desta Parte II.

Nesta componente da matéria, aparecem como disciplinas orientadoras, movendo-se sobre o tabuleiro jurídico-político, a Educação, a Ciência Política e a Psicologia, esta na vertente psicoinclusiva. São, no fundo, as áreas mais proeminentes na aprendizagem dos direitos e deveres fundamentais, temas que apelam fortemente à intervenção pedagógica e psicológica, em particular quando os ensinamentos a ministrar se destinam, em larga medida, à transmissão de valores para segmentos populacionais infanto-adolescentes e juvenis. Efetivamente, pretendendo-se promover direitos e conduzir os estudantes à aprendizagem que terá, no exercício profissional, como principal missão a transferência a crianças, adolescentes e jovens, é da maior importância que recebam informação acerca das estratégias para lidarem com os menores, sem esquecer que é necessário trabalhar a autoestima e autoimagem dos destinatários, com a criação de empatia e a adequação dos meios de ensino, de acordo com as idades do público-alvo – para o que o aprendido em Psicologia do Desenvolvimento será essencial. Os problemas que se suscitam na puberdade e no processo de transição para a adolescência carecem de cuidados especializados, sendo aos educadores sociais que, frequentemente, são solicitados, sobretudo quando não existem psicólogos nas instituições onde trabalham – o que ainda se verifica em muitas entidades que operam neste setor. Na verdade, a autoestima e a autoimagem, como o autoconceito, adquirem relevância neste processo educativo e devem ser utilizados quando se procura promover a literacia, devendo acentuar-se o primado da dignidade humana, na dupla face que une a dignidade do *self* à dignidade dos outros, suporte de toda a estrutura dos direitos fundamentais.

Assim, nesta parte dos conteúdos programáticos deve priorizar-se a substância científica que advém da Educação e da Psicologia enquanto motores do desenvolvimento da necessária intervenção preventiva.

PARTE III – Cidadania no quadro dos direitos fundamentais e humanos. Prevenção da iliteracia cidadã

1. Cidadania: noção e espécies

1.1.

A Parte III das linhas programáticas desta unidade curricular engloba duas vertentes: a da cidadania, enquanto conceito e realidade social, tendo em consideração o quadro jurídico-político e a ambiência socioeconómica, por um lado, e a prevenção da iliteracia cidadã, por outro, ambas se cruzando a propósito da dignidade humana e dos direitos fundamentais.

Abordámos extensivamente, na parte antecedente destes conteúdos, os direitos fundamentais e, por inerência, os deveres, utilizando o método de os salientar ao longo das etapas principais do processo histórico, com destaque particular para o nosso país. Cabe agora dilucidar o conceito de cidadania, a que deixámos várias referências nos números precedentes, a propósito dos direitos e da elevação do ser humano de súbdito ao estatuto jurídico e político de cidadão.

1.2.

A cidadania constitui um conceito implícito, múltiplas vezes verbalizado, ainda que na generalidade dos discursos nem sempre se considere a sua essência. Representa o vínculo jurídico que estabelece a situação das pessoas, na qualidade de membros do Estado, assegurando-lhes o reconhecimento de direitos e a oneração com deveres, ou seja: tornando-as sujeitos ativos e passivos dentro de uma entidade politicamente organizada. Traduz-se na existência de um elo de pertença que religa o indivíduo e o Estado de que faz parte, de que decorrem os direitos e os deveres. A situação instituída pelo vínculo permite ao cidadão participar na vida política da comunidade e beneficiar das prerrogativas concedidas aos demais indivíduos; no fundo, é de um amplexo de direitos e deveres que se trata, cabendo ao titular exercê-lo de acordo com as leis vigentes. Ser cidadão de um Estado é *pertencer* a essa comunidade, nela podendo exercer a panóplia de direitos e cumprir os deveres, ambos constitucional e legalmente fixados, ou seja: assumir o estatuto de cidadão e ser parte no curso histórico contemporâneo. Ser cidadão é integrar uma comunidade (povo) sediada num território, ficando submetido ao poder instalado,

contribuindo para a vida política e para a formação da vontade popular (direitos de participação). Ser cidadão implica a partilha de uma identidade e afinidade cultural, como vimos na Parte I, relativa ao Estado.

Ao longo do processo histórico, alteraram-se substancialmente o conceito, o alcance e o sentido do que é ser cidadão – e não apenas na semântica, antes na dimensão atribuída a esta noção. Referem-se, desde as revoluções do século XVIII, mudanças do sentido da cidadania, que revestiu diferentes conceções, todas politicamente determinadas e datadas, de harmonia com a evolução das formas de Estado e dos direitos fundamentais. À medida que as sociedades sofreram modificações, refletidas nas estruturas sociais, o conceito oscilou: desde o estatuto conferido na Antiguidade, na Grécia, em Roma ou no Egito, aos que podiam participar da administração, o que estava reservado a elites ou castas, até aos nossos dias, vai uma longa distância que não é só temporal, mas sobretudo de racionalidade, até se atingir a cidadania generalizadamente concedida a todos os membros de uma comunidade politicamente estruturada. J. P. da Silva afirma:

> «[…] tem-se esbatido a fronteira, outrora muito marcante, entre o «homem» e o «cidadão» e, em consequência, entre os direitos de todos os homens e os direitos daqueles homens que possuem um vínculo de pertença a uma comunidade geográfica e politicamente delimitada, isto é, que são detentores da cidadania (ou da nacionalidade) de um Estado» (Silva, 2020, p. 34).

Ser cidadão deixou, pois, de ser um privilégio para se tornar em um adquirido social que não pode ser genética, socioeconómica ou censitariamente restringido, o que é consequência do princípio da igualdade, garantido nos Estados de Direito democrático. Ser cidadão é ser ator social de corpo inteiro na sociedade: e não apenas na de pertença, mas à escala europeia (no concernente à União Europeia), internacional e universal (Silva, 2020), e saber que os direitos serão aceites e defendidos em quaisquer coordenadas geográficas.

Dentre as várias definições, consideramos que a de A. J. Fernandes corresponde aos objetivos de aprendizagem desta disciplina:

> «o conceito de cidadania nacional abrange o conjunto de direitos e deveres dos indivíduos face ao poder político do Estado de que são nacionais e a capacidade e a possibilidade de participarem, directa ou

> indirectamente, nos negócios públicos desse Estado. Ser-se cidadão de um Estado significa compartilhar a soberania desse Estado» (Fernandes, 2004, p. 140-141).

A cidadania não é uma noção quantitativamente mensurável; não obstante, a sua dimensão pode mostrar-se reduzida, impedindo-a de se afirmar plena. Razões diversas podem determinar que um indivíduo não exerça completamente a cidadania, consoante existam subdimensões que estejam incompletamente preenchidas ou não asseguradas. Por analogia com o conceito de capacidade jurídica, que se divide em capacidade de gozo e de exercício, referir-se-á que existem duas formas de cidadania: a de gozo, genérica e abstrata, sendo o conjunto de direitos de que um sujeito dispõe, em virtude do vínculo que o une ao Estado de que é cidadão, e dos deveres a que está adstrito, igualmente por força desse vínculo; e a de exercício, que corresponde aos direitos e deveres que exerce *efetivamente, in concreto*. O recurso ao exemplo da capacidade jurídica fará sentido aos estudantes, uma vez que na unidade curricular de Direito e Intervenção Psicossocial tiveram já contacto com esse constructo.

Nesta linha, é possível que um indivíduo não exerça direitos na generalidade das dimensões, e não cumpra deveres, vivendo como *outsider*, à margem da comunidade e da cidadania – o que acontece na esmagadora maioria dos casos de pessoas em situação de sem abrigo; ou pode exercitar direitos e cumprir deveres em alguns segmentos, colocando-se de fora em outros – por exemplo, não querendo exercer quaisquer direitos de participação política, não exercitando sequer o direito de sufrágio. Trata-se, em ambos os casos, de cidadania deficitária, amputada numa ou mais dimensões, distinguindo-se a amplitude da severidade em cada situação concreta, podendo o não uso ser consequência de motivo próprio ou resultado de ação da comunidade (Poiares, 2008). Inversamente, quando um sujeito exerce por completo os direitos e deveres, tendo acesso aos primeiros e cumprindo os segundos, e é partícipe do processo social, está no plano da cidadania plena.

Como temos visto, a cidadania deve ser observada em presença do exercício dos direitos e dos deveres que dela decorrem, por força do nexo que religa o sujeito ao Estado, e que faz dele cidadão, na perspetiva política. *Ser* cidadão e *estar* na cidadania, parecendo noções idênticas, revelam-se, porém, diferentes: distinguem-se como traço e estado, qualidade e quantidade; o nascimento faz de uma pessoa um cidadão, dispondo de condições para exercer a cidadania, com direitos e deveres quando atingir as idades em cada caso legalmente previstas; mas é o trajeto de

vida, são os ciclos que colocam a pessoa *na* cidadania plena ou na deficitária, dependendo de várias circunstâncias, que podem ser por *motu proprio* ou impostas, por exemplo por decisão judicial. Claro que não há lugar a uma ideia de *cidadania zero*, porquanto nenhum indivíduo vê completamente amputados os seus direitos, nem mesmo se estiver detido ou preso – há alguns direitos de ordem pessoal, pelo menos, que permanecem, ainda que a pessoa esteja reduzida a um estado carcerário. Porque a privação da liberdade não pode ter outro significado prático além da restrição da liberdade de movimentos em meio livre e dos direitos que com essa restrição se relacionam ainda que, na prática, haja limitações injustificadas e quiçá ilegais, quando não inconstitucionais (Terroso, 2022).

Há alguma sobreposição, mais prática do que teórica, entre cidadania e inclusão: a perda (da capacidade) de exercício da cidadania em alguns dos eixos que a formam remete para a exclusão, total ou parcial; mas há dimensões da exclusão que não afetam completamente a capacidade de exercitar a cidadania: por exemplo, uma pessoa que esteja socialmente excluída, por não possuir ligações afetivas, nem grupo de pares, que voluntariamente se isole e viva sem quaisquer contactos sociais pode continuar a praticar a cidadania, arriscando, no entanto, ser um registo deficitário de cidadania por ausência de vínculos socioafetivos – para cuja avaliação é necessário conhecer o histórico da pessoa, o que remete para a construção de uma anamnese. Daí que se deva alertar os estudantes para o perigo de generalizações, que podem ser erróneas, o que evidencia a necessidade de construir diagnósticos sociais e afetivos. Na verdade, em cada caso há que proceder a análises meticulosas que permitam obter o retrato fiel da situação de um sujeito, quer no domínio da cidadania quer no concernente à inclusão.

1.3.

Convirá que nesta fase da lecionação seja deixada uma brevíssima alusão à cidadania à escala europeia, dos países lusófonos e global, bem como sobre os direitos dos estrangeiros e apátridas.

A cidadania europeia foi um objetivo que esteve presente, ainda que em alguns momentos veladamente, no ideário europeu de que foram pioneiros R. Schuman e J. Monet. Encaminhar a Europa (política) para uma visão de união pressupunha que a arquitetura jurídico-política europeia criasse a cidadania da futura União, iniciando-se o processo, necessariamente moroso, pela atribuição de direitos económicos e sociais, formando o embrião de uma política social da

comunidade, o que se cumpriu no Tratado da Comunidade Económica do Carvão e do Aço (CECA, Paris, 18 de abril de 1951), mais tarde reforçada no âmbito do Tratado de Roma, que instituiu a Comunidade Económica Europeia (CEE, Roma, 25 de março de 1957) e do Tratado que criou a Comunidade Europeia da Energia Atómica (EURATOM), assinado em Roma, na mesma data, ainda com a Europa a seis. O Ato Único Europeu (assinado no Luxemburgo, em 17 de fevereiro, e na Haia, em 28 do mesmo mês, em 1986) e o Tratado de Maastricht (firmado em 7 de fevereiro de 1992) reforçaram os direitos de terceira geração no espaço da Europa comunitária, do mesmo passo que engendraram, com relativa tranquilidade, a construção da cidadania europeia, percurso que continuou até ao Tratado de Lisboa (de 13 de dezembro de 2007).

Atualmente, é cidadão da União quem possuir a nacionalidade de um Estado-membro, sendo a cidadania o garante da efetivação dos direitos e da salvaguarda dos interesses dos nacionais de qualquer Estado. Verifica-se, portanto, que existe um nexo indispensável entre cidadania nacional e europeia, pois, nos termos exarados no Tratado de Maastricht, adquire-se o estatuto de cidadão da União quando se é nacional de um Estado-membro (Fernandes, 2004: v. *maxime* p. 140-156).

A noção de cidadania global, mais recentemente difundida, pretende olhar as pessoas enquanto cidadãs do planeta, interessadas na sua preservação, considerado a casa comum de todos os seres humanos. Neste sentido, os direitos assegurados pela ordem jurídica internacional são direitos de todos, independentemente da geração dos mesmos, pois há um mínimo político, económico, ecológico e social que deve ser garantido: algo que se pode designar *cidadania mínima garantida*. Os direitos passam a funcionar em termos de sujeitos e não de geografias, ou seja: reconhecem-se os direitos em função do titular e não das coordenadas onde se encontra – o que faz pressupor um universo de acatamento escrupuloso dos direitos humanos, o que sabemos não acontecer: a crise dos refugiados, a interdição de entrada de pessoas oriundas de países em guerras ou que tentam fugir da fome e da miséria, os muros que se têm alevantado demonstram como este desiderato ainda é longínquo. Apesar de todos os esforços, em particular da Organização das Nações Unidas, assiste-se ainda ao desprezo por esse conceito de cidadania global.

A atribuição do estatuto de cidadania contribui para a inclusão das pessoas; com efeito, reconhecendo-lhes direitos e deveres, estabelece-se o vínculo primordial entre cada indivíduo e o Estado de que é nacional, tornando-o *parte interna* desse mesmo Estado, detentor de todas as prerrogativas por aquele reconhecidas aos seus cidadãos. A partir daqui qualquer nacional de um

Estado-membro passa a dispor da qualidade de cidadão europeu, com os inerentes direitos e deveres, sendo também *parte interna* da União Europeia.

Além da cidadania, que possui as especificidades já mencionadas, existem direitos que a lei fundamental assegura aos estrangeiros e apátridas que residam no país.

Assim, a Constituição da República, versando o problema jus político da qualidade e estatuto de estrangeiros, apátridas, europeus e nacionais de países de língua portuguesa, estipula que *os estrangeiros e os apátridas que se encontrem ou residam em Portugal gozam dos direitos e estão sujeitos aos deveres do cidadão português* (artigo 15º, nº 1); este princípio é, no entanto, restringido pela exceção contemplada no número seguinte, que ressalva dessa aplicação os direitos políticos, as funções públicas, quando não de natureza *predominantemente técnica*, e o acervo de direitos que, por via legal ou constitucional, estejam reservados aos portugueses (nº 2), por exemplo a eleição para presidente da República (artigos 15º, nº 3, e 122º da Constituição).

Já quanto aos cidadãos dos Estados que constituem a Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP) vale o disposto na mesma disposição, (artigo 15º), que reconhece àqueles que disponham de residência permanente no país, de harmonia com as leis ordinárias e em registo de reciprocidade, os *direitos não conferidos a estrangeiros*, excetuando-se os cargos de Presidente da República, Presidente da Assembleia da República, Primeiro-ministro e Presidentes dos supremos tribunais, bem como as carreiras militar e diplomática (nº 3); todavia, em condições recíprocas, pode a lei permitir que estrangeiros residentes no país disponham de capacidade eleitoral, quer ativa quer passiva, para eleição dos órgãos autárquicos (nº 4); e, no caso de cidadãos de Estados-membros da União Europeia, é aplicável o mesmo regime no que concerne às eleições para o Parlamento Europeu (nº 5).

Constata-se, deste modo, a existência de um estatuto de cidadania concedido a estrangeiros ou apátridas, ainda que limitado pelas restrições fixadas na Constituição.

2. Cidadania e direitos. A literacia cidadã

2.1.

Carmo (2014) alude à complexificação do conceito de cidadania operada principalmente na segunda metade do século XX e nas primeiras décadas da presente centúria, destacando:

(i) A globalização dos direitos e deveres, que estão inseridos no estatuto de cidadania;

(ii) A ideia cada vez mais complexa (e completa) de sociedade política estruturada, compreendendo vários níveis de poder, alargando o número de atores, logo aumentando exponencialmente as teias e interações entre todos estabelecidas, ampliando os micropoderes e os índices de favorecimento e de desigualdade material, mas criando outrossim o reforço dos direitos das pessoas face à administração – no campo jurídico, os ramos do Direito Administrativo e do Direito Fiscal são eloquentes sobre esta mutação;

(iii) Do que resulta a exigência de outras aptidões sociais para que os cidadãos se possam movimentar neste novo cenário da cidadania: basta pensar nas competências que o exercício de direitos requer ao nível da informática, por exemplo, para tomar conhecimento de notificações fiscais ou da segurança social (Carmo, 2014, p. 32), de que o caso mais clamoroso, entre nós, será talvez a criação da designada *via ctt*. A cidadania informática é já uma realidade que não pode ser ignorada, como é demonstrado pelos cuidados que a educação dispensa a estas competências, mas tendo como reverso as dificuldades dos mais idosos em acederem a meios que requerem o uso de computadores ou instrumentos quejandos.

A nova ideia de cidadania remete para outros domínios, mas suscita novos desafios, colocando em evidência outros conceitos como a *coesão social*, a *responsabilidade* e a *orientação coletiva* (Carmo, *op. cit*.), com relevância também no domínio das políticas de inclusão, o que desloca o foco para a solidariedade.

É consabido que vivemos, na contemporaneidade, em sociedades nacionais assimétricas, como, aliás, a internacional; sociedades com estruturas complexas, em que os núcleos de poder se dispersam, facilitando o serviço dos acumuladores de informação (e de capital financeiro), que dominam os centros de decisão; paralelamente, vimos, desde a crise de 2008, que a globalização também globalizou a miséria e a exclusão, contribuindo ainda, pelo menos de modo indireto, para o adoecimento mental das populações; e, pouco tempo decorrido, o mundo foi confrontado com nova crise, em consequência da pandemia e das guerras de 2022 e 2023. Vivemos em sociedades

de plástico, tipo *passerelle*, onde o histrionismo, a ostentação e o *glamour* servem de entropia cognitiva para muitos segmentos populacionais, adormecendo-os na letargia dos quotidianos, criando, nos "laboratórios" de alguma comunicação social e dos inerentes interesses, cidadãos socialmente apáticos, homogeneizados, quando não submissos e conformistas (Oliverio, 1986; Lipovetsky, 1983/2013), prontos, muitas vezes, a tudo aceitar. Estamos a viver em prol da competição desenfreada em lugar da cooperação, ávidos de dar números e classificações, na mania dos *rankings* de tudo e mais alguma coisa, funcionando com caraterísticas de absurdo, como se de recordes de *Guiness* se tratasse. Estamos no meio das sociedades que entretêm segundo princípios convenientes a evitar o pensamento livre e esclarecido, uma espécie de *fast food* da cognição, servida em balcões que priorizam a rapidez. Nunca dispusemos de tantos meios que nos permitam comunicar e nunca comunicámos tão pouco, entrados que fomos nos labirintos tecnológicos da comunicação-descomunicante e na enxurrada de notícias falsas, imunes aos desmentidos que venham a ser feitos, pois a ausência de sentido crítico conduz a dar-se como validada qualquer notícia que obtenha um determinado número de *gosto* numa rede social. Opta-se por comunicar com desconhecidos e antípodas, mediados por ecrãs, e até com perfis fictícios. Nas sociedades hodiernas diminuem drasticamente os hábitos de fomentar que se pense, livre e criticamente, que se promova a busca de conhecimento para lá de cliques informáticos, aumentando as possibilidades de domínio de grupos de interesses e reduzindo-se o sentido de coesão: mais informação não é sinónimo de mais conhecimento. Referimo-nos anteriormente a alguns destes problemas (v. III, 6.1.). As redes sociais e a opacidade de alguns *media* conduzem a jogos de poder (político e económico) nos tabuleiros dos interesses; a propriedade dos meios de comunicação social pertence cada vez mais a grupos empresariais, nem sempre interessados no esclarecimento e na informação com base em fontes fidedignas, antes na obtenção de dividendos de vária ordem. *O número zero*, de Umberto Eco (2015) é bem mais do que mera ficção, correspondendo ao que a comunicação se tornou na viragem do século XX para o XXI, agravado com o fenómeno das redes sociais, onde verdade e não verdade se misturam e são disponibilizadas de igual maneira: neste nível, a campanha do *brexit* parece ter demonstrado factos que se pensavam inimagináveis.

A comunicação individual passa também pelo sentido de ator político de cada sujeito que, usando o poder de uma rede, pode debitar o que quiser sem qualquer espécie de apuramento prévio à divulgação, ou recorrendo a notícias falsas, sabendo-se que a mentira repetida até à náusea pode acabar por parecer verdade.

A falta de comunicação e a comunicação distorcida, seja por motivos de ordem político-partidária seja por razões económicas, influem na criação de défices de cidadania. Sem imprensa livre, isto é, sem uma imprensa onde não é exercida censura pelo Estado nem pelos privados que detêm o poder nas entidades proprietárias, a cidadania arrisca-se a diminuir e a tornar-se deficitária. A construção do sentido da *cidadania efetiva* cabe, em boa medida, à imprensa, quando esta se pode afirmar independente do poder e dos contrapoderes políticos e partidários, e dos interesses económicos. Reconhecer o estatuto de cidadão acarreta a obrigação de o Estado – e também as entidades particulares – criarem condições para que os direitos possam ser exercidos com rapidez e sem peias desnecessárias e inúteis.

De certa forma e em alguns pontos do planeta, vive-se no seio de *sociedades perversas* que podem colocar em crise o exercício da cidadania – até a saúde mental das pessoas; e estas sociedades não têm de ser apenas representadas pelo Estado, pois nos domínios associativo ou empresarial verifica-se, algumas vezes, o mesmo registo. A teias burocráticas públicas, e as privadas, feitas à imagem daquelas, contribuem para esta ambiência onde o cidadão tem de realizar verdadeiras maratonas para conseguir efetivar os direitos conferidos pelo ordenamento jurídico ou pelos códigos de conduta da empresa ou de outra entidade particular. Por isso, não é incomum que as pessoas se sintam perdidas nos labirintos administrativos, quase todos conduzindo à afirmação de poder de um líder, seja no espaço público seja no privado.

Ora, o quadro descrito remete para a literacia cidadã, suporte da cidadania, que passa pela escola e pelos dispositivos de controlo social, formais e informais, incluindo os *media*, aos quais compete informar e formar. A importância dos meios de comunicação não diminui pelo menor consumo dos veículos clássicos (imprensa escrita, rádio e televisão), antes os torna mais necessários. Os jovens usam menos os jornais e dispensam programas de informação nas rádios e televisões, preferindo plataformas noticiosas da *internet*, talvez porque a velocidade e as formas de transmissão exerçam maior atração; ao contrário das gerações que viveram a juventude nas décadas de 1960, 1970 e até de 1980, os jovens de agora não estão habituados a procurar os meios escritos para se informarem do estado do país ou do mundo, nem a ler artigos de opinião de especialistas nas matérias nacionais ou internacionais: os decénios vindouros dirão se se ganhou ou perdeu com esta mudança de estilo.

Há, todavia, algo que parece pacífico: quanto menos esclarecidas as pessoas forem, maiores a hipóteses de credulidade, fomentando-se a anuência perante qualquer boato, creditado

como verdadeiro. Pessoas pouco informadas são presas fáceis do pensamento pré-fabricado e servido por centrais da comunicação conveniente. Em muitos países europeus, o predomínio da informação desportiva, por todos os meios, supera largamente as notícias do mundo, o que gera também desinvestimento dos cidadãos face às comunidades em que se integram. Refere-se, nos discursos sociais, que cada vez menos as pessoas procuram aceder à informação sobre a sua comunidade e sobre o estado do mundo, admitindo-se que este quadro explica parcialmente o crescimento de todos os populismos e é suscetível de pôr em causa a democracia participativa e plural. Pensamos que ainda não existem dados que permitam extrair conclusões tão drásticas, sendo possível que não haja menos acesso à informação, mas novas maneiras de a obter. Trata-se, afinal, da reedição do que aconteceu quando a rádio ou a televisão surgiram: não se passou a consumir menos informação, mas obteve-se de forma e de fontes diferentes.

Face ao quadro antes descrito e às dúvidas que se suscitam, impõe-se o reforço da garantia dos direitos e da cidadania, o que legitima as ações, sejam públicas ou sociais, em ordem à consecução da formação e da promoção da literacia cidadã. Com efeito, em muitas sociedades floresce o desconhecimento sobre as bases, o sentido e o significado dos direitos fundamentais, desde o direito a ter direitos, dos deveres e dos privilégios de se ser cidadão – e de como tal se viver.

Se este contexto é passível de diminuir o estatuto de cidadania de toda a população, as franjas etárias adolescente e jovem são os grupos que envolvem maiores riscos, bem como a terceira idade, ou seja: os setores que estão à margem dos núcleos produtivos. Esta a razão que determina que a incidência de iniciativas de promoção da literacia da cidadania privilegie estes grupos, incutindo-lhes noções que versem não apenas a *árvore da cidadania* (direitos+deveres), mas também a responsabilidade social. Como já apontado, não há lugar a restrições nas políticas destinadas a promover a literacia; por vezes, as comunidades tendem a pensar que, a partir de certa idade, são inúteis as tentativas de inclusão dos mais velhos, essa geração que, em muitas representações sociais, quando não institucionais, é remetida para o gueto da imprestabilidade social, porque, segundo alguns, está fora do circuito produtivo, vivendo à conta do trabalho da população ativa, quer nas pensões e reformas quer nas demais prestações, com destaque para os elevados custos de saúde. No Japão, mas também entre nós, responsáveis políticos houve que se referiram aos idosos como *peste grisalha*, o que é sintomático da racionalidade idadista (e idosista) que, em alguns setores sociais, desses cidadãos se construiu.

Nesta sequência, pensamos que existe o dever social de promover a inclusão e a cidadania de toda a população, com destaque para os grupos de (maior) risco, que enumerámos, aplicando os princípios da prevenção universal, seletiva e, mais intensamente, da indicada, e desenvolvendo ações de prevenção primária junto da comunidade.

A cidadania deve ser colocada nestes conteúdos do programa em registo de integração com os direitos, uma vez que, na sua aceção plena, pressupõe a existência e salvaguarda daqueles, sendo por eles determinada. A articulação direitos-deveres-cidadania deve ser explicitada como um todo de que cada elemento é fator indispensável; não há cidadania sem exercício de direitos e cumprimento de deveres, que dela são causa e consequência. Na verdade, só está assegurado o regime dos direitos fundamentais quando a cidadania é abrangente, preenchendo vários níveis da vida, todos em sintonia com a aplicação concreta das várias estirpes, e do acatamento de deveres: a não ser assim, estar-se-á em presença de visões mitigadas da cidadania. De facto, só num Estado que acolhe universalmente e protege o estatuto de cidadão de cada pessoa se defende o acervo dos direitos. Neste sentido, poder-se-á considerar que a cidadania e os direitos constituem um enlace concetual nascido da mesma raiz, que é a dignidade das pessoas.

Naturalmente que é possível utilizar estes constructos de forma inútil, inscrevendo-os nas leis, mesmo nas constitucionais, sem que lhes seja conferido qualquer valor intrínseco, servindo apenas para exibir para o exterior: já vimos muitos casos desses em ditaduras e nas democracias aparentes. Efetivamente, qualquer conceito pode servir para, com maior ou menor habilidade, iludir, dando um assomo de respeito pelos cidadãos, sem que tal encontre eco na realidade. Trata-se, então, de objetos ocos, esvaziados de qualquer conteúdo, que apenas terão a utilidade de *branquear* temporariamente a imagem do Estado ou do governo. Por arrasto, soçobra a dignidade.

Importa, portanto, informar os estudantes acerca das duas vertentes a que anteriormente nos referimos: a cidadania e a prevenção da iliteracia cidadã, ambas funcionando como eixos primordiais da vida social: porque o desconhecimento de um objeto combate-se pela atitude preventiva da comunidade.

2.2.

A prevenção a que nos reportamos é essencialmente a primária, consubstanciada no trabalho preventivo *ex ante*, embora ocasionalmente nos possamos também referir à prevenção secundária e à terciária, no concernente às estratégias de correção de assimetrias e de

reprogramação dos sujeitos que entraram em rotas desviantes, suscetíveis de colocarem em crise o exercício da cidadania e dos direitos, próprios e alheios, bem como a observância dos deveres. Cabe mencionar, uma vez mais, que a cidadania plena origina a perceção *do direito a ter direitos* e a interiorização da obrigação *de assumir e cumprir os deveres* – face a toda a comunidade, Estado incluído. A educação para a incorporação dos direitos+deveres deve fazer parte integrante das ações interventivo-preventivas precoces, pois é aí que reside o cerne do problema: integrar as mensagens positivas é o elemento crucial da aprendizagem da cidadania, aí se aportando a necessária responsabilização social. Sem a internalização da noção de que assistem direitos e de que há deveres, ou sem o sentido da responsabilidade pelo exercício de uns e acatamento de outros, é um desequilíbrio estável que se instala na formação para a cidadania. Ser cidadão é ser responsável e participar ativamente na história comum.

Insistimos neste ângulo do problema porque todo o trabalho efetuado com as populações mais jovens, logo em processo de aquisição de competências básicas, requer que os sujeitos sejam conduzidos para a compreensão da necessidade de exercitarem direitos e de não perturbarem o exercício dos demais concidadãos, cumprindo, também nesse ponto, os deveres a que estão adstritos, o que se inclui na lógica da empatia; se um indivíduo quer que respeitem os seus direitos, como poderá não observar os de terceiros? – eis a mensagem que os interventores devem passar juntos dos destinatários do trabalho. Mas não basta afirmá-lo e, desse modo, *vencer os aprendentes*: *é preciso convencê-los* com indicações práticas, pois só quem compreende consegue interiorizar positivamente – a não ser assim, será de exercícios de força que se trata, pela via de uma imposição sem captação dos motivos, apenas *porque sim*.

Na atualidade, a trilogia cidadania-direitos-deveres remete para uma tripla responsabilidade: do Estado perante os cidadãos, principalmente quando é ao Estado social que nos reportamos; destes, relativamente ao Estado; e ainda dos cidadãos em relação aos demais. A vinculação entre todos determina a existência de elos solidários com proeminência na cidadania, de certa forma uma cadeia de união que liga as pessoas na diversidade e entre várias gerações. O problema dos deveres nem sempre tem a conotação correta. De facto, é vulgar as representações sociais não serem as mais adequadas, verificando-se uma ideia relativamente comum de o Estado deter a generalidade das obrigações perante os cidadãos, mesmo as que não resultam nem da Constituição nem da lei. É comum o sentido social de as pessoas serem credoras de incontáveis prestações do Estado, no plano constituído ou a constituir, mas esquecendo os deveres dos próprios

cidadãos face à comunidade – Estado e concidadãos. Nesta linha, uma atitude demasiadamente vista consiste em transmitir a ideia de que a responsabilidade das pessoas em relação ao Estado só deve ser cumprida *se não se puder superar pela astúcia* – o que está muitas vezes subjacente à fuga a emitir faturas, por acordo das duas partes, e toda a sorte de evasão fiscal, criando-se, na prática, uma economia paralela, a todos os títulos perniciosa; ou, no âmbito das relações familiares, ou análogas, nos casos em que os pais que, para não correrem o risco de verem salários penhorados por falta de cumprimento das obrigações parentais pecuniárias (pensão de alimentos a filhos menores ou ainda em processo de formação), rescindem contratos de trabalho, ou reduzem os vencimentos, passando a receber, total ou parcialmente, quantias não declaradas. Enquanto estas condutas subsistirem numa sociedade, é a cidadania que está em perigo, pois ser cidadão passa sempre por cumprir os deveres face ao Estado e aos demais, o que resulta do dever universal de solidariedade

A cidadania coloca-nos perante um objetivo social e, simultaneamente, político, na medida em que o funcionamento estável e equilibrado da cadeia a que nos referimos é fundamental para o bem-estar de toda a comunidade. Nesta asserção radica, de resto, o principal pressuposto de uma cidadania coletiva saudável – o mesmo é dizer que responsável – o que só se consegue, em termos macrossociais, a partir da cidadania individual (nível micro).

Ao longo do processo histórico de construção dos direitos fundamentais traçou-se um mapa evolutivo, correspondendo aos caminhos geracionais percorridos a partir dos anos setecentos; sucederam-se, sem se substituírem, as estirpes reconhecidas, as quais moldaram a cidadania democrática, quer no formato dos Estados de democracia formal quer nos que se afirmam pela predominância da dimensão social, desenvolvendo-se, num e em outro dos casos, conceções específicas, valores e princípios. O foco central das democracias está justamente em as mudanças partidárias e de projeto socioeconómico resultantes dos ciclos eleitorais não alterarem radicalmente os adquiridos no que se reporta à cidadania e aos direitos: em democracia há valores indiscutíveis, tanto no plano político quanto no económico; com maior ou menor intervenção estatal, existem mínimos garantidos do ponto de vista social – seja na saúde, na educação ou na segurança social – , o que salvaguarda a homeostasia da comunidade. Na realidade, a correção das assimetrias, a inclusão ou a proteção social, em sentido amplo, não são postas em causa nas democracias robustas. Ou melhor: não eram. Como referido na Parte II, a Europa, mas também vários países latino-americanos, conseguiram manter equilíbrios sociais e económicos mesmo no quadro da alternância

governativa entre democratas-cristãos (ou centristas) e socialistas, durante as décadas de 1960 e 1970; essa trajetória, mau grado as flutuações do eixo político dominante, viabilizou o desenvolvimento em todas as esferas, porque houve o cuidado de defender direitos sociais, económicos e culturais, a par dos de primeira e segunda gerações, com alterações que não punham em causa os aspetos reputados mais relevantes da visão social. Na atualidade, as vicissitudes da cartografia político-partidária de muitos países levaram à modificação da correlação de forças subjacente aos equilíbrios citados: a diluição de partidos tradicionais, ou desaparecidos ou radicalizados, o (res)surgimento da extrema-direita e do populismo, com mensagens não só racistas e xenófobas, mas entrando também na anatematização da pobreza, com laivos de sugerir a sua criminalização, acentuaram as diferenças e mitigaram a cidadania, desde logo por via da compressão dos direitos fundamentais. Os Estados, por vezes, convertem-se em fautores da desigualdade, fomentando-a e colocando as classes mais desfavorecidas no movimento centrifugador das sociedades, abandonando-as às marés do mercado, o que abala fortemente as estruturas da geometria social.

Perante estes cenários de pauperização e exclusão, o Papa Francisco pronunciou-se em diversos momentos, de que destacamos *A alegria do Evangelho*, em que se refere à economia que mata e onde se vive no meio de uma «cultura do bem-estar [que] anestesia-nos» (Francisco, 2013, p. 43), adiantando:

> «não podemos mais confiar nas forças cegas e na mão invisível do mercado. O crescimento equitativo exige algo mais do que o crescimento económico, embora o pressuponha; requer decisões, programas, mecanismos e processos especificamente orientados para uma melhor distribuição dos rendimentos, para a criação de oportunidades de trabalho, para uma promoção integral dos pobres que supere o mero assistencialismo. […] A economia não pode mais recorrer a remédios que são um novo veneno, como quando se pretende aumentar a rentabilidade reduzindo o mercado de trabalho e criando assim novos excluídos» (Francisco, 2013, p. 142).

Trouxemos este texto à colação por três motivos: em primeiro lugar, porque corresponde a uma redefinição da doutrina social da Igreja, a que deixámos já alusão quando nos referimos aos princípios de política social preconizados pelo papado, desde finais do século XIX, em plena

questão social; em segundo lugar porque é o reconhecimento que o assistencialismo não basta, o que redireciona a abordagem dos problemas sociais para outras áreas científicas; e, por fim, porque inscreve o problema no contexto dos direitos humanos.

2.3.

Vivemos tempos em que, com frequência, alguns programas e os correspondentes princípios político-partidários parecem querer comprometer as funções do Estado: é intencionalmente que colocamos o vocábulo *programas* antes da palavra *princípios*, pois nestes casos os princípios são moldados em nome da lei da conveniência, isto é, são elaborados de acordo com o que mais convém em cada momento, numa corrida pelo pragmatismo, não raramente pelo populismo, adequando-os e submetendo-os aos programas. Assistiu-se, nos anos da crise de 2008, em alguns países, a este surto de reconversão de princípios há muito enraizados na política económica, subjugando-os aos programas, em particular às diretrizes do Fundo Monetário Internacional (FMI), do Banco Central Europeu (BCE) e da União Europeia (UE), com maior intensidade nos países em regime de apoio financeiro, como Portugal, Grécia e Irlanda, sendo esse ciclo acompanhado pela bandeira da diminuição de direitos sociais (no trabalho, nos rendimentos dele provenientes, nas pensões e reformas), instigando-se os governos a minimizarem os apoios e a fomentarem o empobrecimento, mormente das classes que vivem dos frutos de relações assalariadas, como se estas fossem responsáveis pela crise do sistema financeiro internacional e da banca, devendo ser castigadas com o dever de suportar as faturas da crise.

Nesta senda, é possível descortinar como alguns setores políticos, exercendo poderes governativos ou na oposição, se vão ocupando com o objetivo de atenuar o Estado e as funções que lhe estão atribuídas, num trabalho de constrangimento da cidadania, por mitigação constante, e de redução, quando não de eliminação, de vários direitos sociais. Nesta lógica, os cidadãos acabam convidados para serem atores de um sistema socioeconómico tipo roleta, mais na versão roleta-russa, deixando-se a descoberto a homeostasia das pessoas. Esta diluição das funções do Estado, retirando-lhe a natureza social, ameaça a política de combate às desigualdades, deixando os mais desprotegidos entregues à sua sorte (Carmo, 2014a).

Como conclusão sobre esta matéria, dever-se-á esclarecer que, da mesma maneira que coexistem gerações de direitos, formadas ao longo dos tempos, pelos motivos elucidados na Parte II, também há coabitação de várias estações da cidadania, correspondentes àquelas, pois a cidadania inseriu-se plenamente no quadro dos direitos, pelo que se pode falar segmentariamente em cidadania política, económica, social ou cultural.

3. Prevenção

3.1.

Conforme anunciámos na parte geral deste relatório, interessa-nos pensar o tema pela vertente substantiva (o que são, como se desenvolveram, histórica, social e politicamente os direitos, quais as ligações entre eles e a cidadania, como se operou o enraizamento de ambos os conceitos no trajeto evolutivo do Estado), mas também ao nível da operacionalização e da respetiva lógica instrumental: porque não basta conhecer *o que são os direitos e a cidadania, como emergiram e se desenvolveram*, mas também *os mecanismos de proteção dos mesmos*. Apesar de muitas vezes não se pensar nisso, quer os direitos quer a cidadania são bens que devem ser permanentemente preservados, em virtude de não estarem eternamente garantidos – mesmo quando as leis constitucionais os afirmam: a cidadania e os direitos correm riscos de deterioração por ação ou omissão dos poderes públicos, já o afirmámos, pelo que esse perigo não deve ser menorizado.

Estes problemas remetem para as políticas de prevenção. Falar de direitos e de deveres fundamentais ou de cidadania a crianças, adolescentes e jovens, realizar dinâmicas específicas e fazê-los raciocinar neste âmbito exige uma lógica interventivo-preventiva. Diga-se o mesmo, aliás, em relação à população idosa que, pelo correr dos anos, não deixa de fazer parte do público elegido para ações preventivas dos direitos e da cidadania – e já abordámos este problema em páginas anteriores.

Habilizar as dinâmicas de modo a que produzam efeitos, trabalhar as emoções e a empatia requer que se conheçam, social e psicologicamente, todos os segmentos do público-alvo, sem esquecer que o trabalho dos educadores pode incidir também sobre outros grupos etários, que já não são *apenas* os mais novos, por exemplo pessoas desempregadas, portanto maioritariamente

adultas, e indivíduos idosos, quer institucionalizados quer vivendo nas suas residências, no entanto carecidos de trabalho preventivo dos riscos que nessas faixas da idade se colocam. Quando aludimos aos adultos vivenciando crises de diversas origens, devem ter-se em conta situações como o auto desinvestimento, a perda de rotinas e de competências, a baixa autoestima e a quebra do autoconceito; no reportável aos idosos, pense-se no desinvestimento, na perda de objetivos de vida, ou nas perturbações típicas da idade, tanto físicas (dificuldades de locomoção, redução da sensibilidade tátil e térmica, diminuição da psicomotricidade fina) quanto psicoafectivas (da memória, desorientação auto e alopsíquica, depressão, alterações de apetite e dos ritmos de sono, dependências de fármacos ou de álcool, ou ideações suicidas) (Barreto, 2006).

Para que o educador se possa movimentar com à vontade nestes domínios, além das competências alcançadas na já referida unidade curricular de Psicologia do Desenvolvimento, e também na de Observação em Contextos Educativos, cujo programa insere um capítulo sobre situações, comportamentos e circunstâncias de risco, envolvendo todas as idades, embora com priorização na fase até aos 18 anos, a disciplina ora em apreço há de servir para fornecer elementos sobre os meios de efetivação do objetivo de promoção da cidadania rumo à inclusão. Porque os contextos de exclusão, independentemente da etiologia e das etapas de vida, correspondem sempre a constrangimentos severos da cidadania, o que implica a realização de intervenção adequada. Quando se efetivam programas e atividades de prevenção, com natureza integrada, a cidadania está presente enquanto objetivo, seja explícito seja na implicitude; abundam exemplos, sobretudo nas ações desenvolvidas com as populações mais jovens: educar para a empatia é uma forma de promover a cidadania, como prevenir os consumos de substâncias produz idêntico efeito, visando-se, em um e em outro dos casos, transmitir a imagem de adequação e de responsabilidade social.

Cidadania, direitos, deveres, empatia, responsabilidade social – eis o poliedro civilizacional organizador das comunidades, ao redor do qual se devem estruturar as ações preventivas, desde as idades mais precoces, no espaço educacional e fora dele: porque a intervenção preventiva deve acontecer onde há populações que dela carecem e não apenas em torno da escola. Esta é a base da *prevenção na rua*, há muito posta em execução em diversos países, incluindo em Portugal.

3.2.

Esta parte do programa contempla, como exposto, o domínio interventivo-preventivo, o que justifica breves considerações.

Aos estudantes foram já ministrados conhecimentos teórico-práticos sobre prevenção de riscos, na unidade curricular de Observação em Contextos Educativos, que antecipa a presente, bem como sobre planificação, estruturação, gestão e cartografia de programas de intervenção, sendo que o trabalho aí realizado abrange situações diversas, nomeadamente as mais comuns nos vários grupos etários – comportamentos desviantes, transgressivos, criminais, autodestrutivos, além dos relacionados com a escolarização, ou com o desenvolvimento da sexualidade, ou os lesivos da saúde física e mental. A tónica das estratégias preventivas vai, nesta unidade disciplinar, para a prevenção da cidadania e dos direitos, e deveres, fundamentais. Claro que este grupo de objetos a prevenir não exclui nem é excluído pela prevenção da cidadania: antes se complementam. Trata-se agora de prever dimensões de prevenção que, de certa forma, são específicas, na medida em que correspondem a um estatuto (de cidadão) e à substância do mesmo (direitos+deveres fundamentais). Este é o eixo que poderemos designar como cupular de toda a intervenção preventiva, a abóboda que encima o edifício da prevenção; sem esta estrutura, a arquitetura preventiva não resiste, sendo previsível a ruína de toda a construção.

Daqui resulta a insistência na prevenção, no exercício da docência (com alunos de Educação Social, da mesma forma que com os de Psicologia Forense e de Criminologia): optamos, nestas três formações, por uma lógica de natureza global e integrada, ou seja, que agregue a pluralidade de riscos, sempre sob a égide da cidadania e dos direitos (e deveres) fundamentais. Sabemos que os riscos existem, que são de diversa ordem, que recaem sobre diferentes segmentos populacionais, mas não ignoramos a boa notícia: podem ser prevenidos.

A nosso ver, faz sentido que os futuros educadores dominem as estratégias da prevenção, na medida em que trabalhar com públicos infantojuvenis apela ao concurso da intervenção preventora; ser educador equivale a uma forma de exercer a prevenção, e a escola é a célula principal para o desenvolvimento dessas políticas, a nível micro, meso e macrossocial.

Em Portugal, as ações preventivas tiveram início, de modo organizado e estruturado, nos finais do decénio de oitenta do século passado, mas acentuaram-se principalmente nos anos noventa, com forte contributo dos municípios de Lisboa e do Porto, que as levaram até às escolas básicas e secundárias. Numa fase inicial, o objeto de prevenção era o consumo de drogas, que vinha

sobressaltando o país desde finais da década de 1970; com o tempo, os técnicos e promotores da intervenção deram-se conta que havia mais riscos além das drogas…

3.3.

Para que se possa estabelecer uma política pública de prevenção, dotada de credibilidade técnico-científica, necessário é saber com quem se realiza, isto é: quais os técnicos que podem ser obreiros da mesma?

Ainda não existe, no nosso país, a carreira de agente preventor, o que desde há muito se verifica em outros países; também não existe formação universitária específica, conferente de grau, que desde há anos vimos defendendo; pelo que, das duas uma: ou os agentes são recrutados dentre várias formações, ou até nenhuma, submetendo-se, depois, a cursos, em regra breves, destinados a preparar para a atividade, decorrendo, em regra, já no local de trabalho, podendo variar entre poucas semanas ou alguns meses; ou recorre-se à contratação de profissionais que tenham obtido diploma de 1º ou de 2 ciclos em áreas que disponibilizam unidades curriculares direta ou colateralmente reportáveis à prevenção dos comportamentos desviantes, associais ou delinquenciais, por norma graduados em Psicologia, Serviço ou Política Social – e acreditamos que, no futuro, os educadores sociais, tal como os criminólogos, desempenharão funções nesta vertente, traduzindo-se a prestação destes técnicos numa mais-valia para as entidades que os acolherem. Este aspeto é, pois, de importância, tanto mais que se constata, pelo menos em várias instituições de ensino superior, uma acentuada diminuição, para não escrever abandono, da preparação académica dos alunos de Psicologia no campo da prevenção – quando é exato que era em algumas áreas da Psicologia, mormente no ramo forense (ou jurídico), que os empregadores (IPSS, autarquias locais, dispositivos formais, como as comissões que operam na toxicodependência ou na proteção de crianças) solicitavam respostas para a procura de técnicos. A Psicologia adquirira um papel de destaque nesta matéria, desde a década de 1990, quando na cidade do Porto e em Lisboa começaram a ser planificados, definidos e implantados programas de intervenção junto de grupos sociais mais vulneráveis – toxicodependentes, arrumadores de automóveis, sujeitos em situação de sem abrigo, deslocados ou idosos, entre muitos outros –, intervindo sempre com respaldo académico, o que foi inicialmente desenvolvido sob patrocínio da Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação da Universidade do Porto, através do Centro de Psicologia do Comportamento Desviante, mais tarde rebatizado Centro de Ciências do Comportamento Desviante, sob a direção do diretor de

então, Cândido da Agra, mediante um contrato-cidade firmado com a edilidade do Porto, ao tempo presidida por Fernando Gomes (1989-1999); e em Lisboa, numa primeira fase através do trabalho técnico e no terreno do então Gabinete de Prevenção da Toxicodependência (GPT) do município, nas presidências de Jorge Sampaio (1990-1995) e de João Soares (1995-2001), porém extinto, logo após a mudança de poder autárquico (2002). A partir de 1998, a unidade orgânica de Psicologia, área de Psicologia Criminal e do Comportamento Desviante, convertida, a partir de 2006, em Psicologia Forense e da Exclusão Social, da Universidade Lusófona, celebrou um acordo com algumas freguesias e com o GPT, dando início à prevenção integrada em escolas e ruas. No caso da capital, várias instituições particulares de solidariedade social e associações privadas, entretanto fundadas, deram seguimento a ações preventivas da toxicodependência, sendo que, na maior parte, os técnicos envolvidos eram psicólogos (forenses ou clínicos), com destaque para a Crescer na Maior, a PSIJUS – Associação para a Intervenção Juspsicológica e a Novos Rostos… Novos Desafios. As políticas então implementadas foram inovadoras em muitos aspetos, com saliência para a prevenção das doenças infetocontagiosas, como o HIV, a tuberculose, na versão multirresistente, as hepatites e as doenças sexualmente transmitidas, o que consubstanciou o alargamento do raio de ação das equipas de rua.

A partir de 2004, a Universidade Lusófona, a PSIJUS e vinte e cinco freguesias de Lisboa, sob a égide da assembleia municipal, nesse tempo presidida por Modesto Navarro (2003-2005), desenvolveram uma parceria que pôs em marcha o programa *Lisboa, cidade da Psicologia do Comportamento Desviante e da Exclusão Social – Programa de intervenção comunitária e juspsicológica na zona histórica de Lisboa* (Poiares, 2004a). Este programa esteve em aplicação entre 2004 e 2016, funcionando com alunos do 5º ano da licenciatura em Psicologia, área de Psicologia Criminal e do Comportamento Desviante (até 2006), depois do 2º ano do mestrado de Psicologia Forense e licenciados e mestres nesta área, uma vez que ainda não existiam, na Universidade Lusófona, graduações em Educação Social ou em Criminologia (esta, como conferente de grau académico, só existia na região do Porto e na Universidade do Minho, até ao ano de 2021). Destaque-se que o termo deste programa não foi determinado pelas autarquias envolvidas, que mantêm ao serviço dezenas de psicólogos que, nessas juntas, realizaram estágios curriculares, passando, depois, à função de técnicos dos respetivos quadros.

Poderá acrescentar-se que este protagonismo da vertente psicológica, pilar importante na prevenção, não retira sentido à futura existência de graduação própria; razões epistemológicas e

científicas acabarão por determinar a formação universitária em Ciências da Prevenção, tanto mais que estamos perante um ramo de saber que tem demonstrado possuir suporte que não se confina a nenhuma área, antes mergulha em várias – sem embargo da afiliação primordial às ciências sociais e do comportamento. Enquanto tal não se verifica, são muitos os motivos que legitimam que a prevenção seja concretizada também no quadro da Educação Social, pois não se está numa reserva da Psicologia ou da Política Social: já nos referimos a este tema (v. III, 5.1.), para onde ora remetemos, adiantando que o constatado afastamento da Psicologia terá necessariamente que ser colmatado, aparecendo a Educação Social e a Criminologia como as alternativas mais válidas e, no caso da primeira, detendo vasto lastro histórico-pedagógico.

A favor da intervenção prioritária de psicólogos milita o facto de estes disporem de competências únicas para realização de avaliações e diagnósticos psicológicos, o que aos demais está vedado, como é óbvio; contudo, nos restantes domínios, a ausência de profissionais da Psicologia pode ser perfeitamente suprida pelos educadores e criminólogos, que recebem a necessária formação académica, sendo que o recurso a psicólogos, circunscrito à avaliação ou à concretização de diagnósticos de psicopatologia, implica menor necessidade permanente desses técnicos. A ministração de conhecimentos aprofundados em matéria de desenvolvimento, anteriormente circunscrita à preparação dos psicólogos, está atualmente inserida nos *curricula* dos educadores sociais e dos criminólogos, o que favorece as aptidões destes para as atividades preventivas. Acrescente-se que a prevenção deve ser sempre estabelecida em redes amplas de profissionais, podendo envolver múltiplas vertentes dentro das ciências sociais, do comportamento e da saúde. Nesta conformidade, não vemos como grave se a Psicologia abandonar as práticas preventoras, pois as funções necessárias estarão salvaguardadas pelos profissionais das mencionadas formações universitárias.

Quando se refere a prevenção, haverá, porém, que distinguir entre o conceito jurídico e o das ciências do comportamento – pois, como é consabido, apesar de a palavra ser a mesma, a substância é diferente; esta distinção não significa a exclusão de juristas destes programas, mas coloca-os em outro domínio interventivo, uma vez que nos programas de prevenção de comportamentos desviantes e de situações de risco é de outra realidade que se trata. Os juristas são importantes no campo da educação para as normatividades jurídicas, habitualmente designada educação para o Direito, cabendo o remanescente do trabalho aos técnicos das vertentes científicas do comportamento e da saúde.

Naturalmente que os estudantes, chegados ao 2º semestre do ano da previsível conclusão da licenciatura, já percecionaram que o trabalho técnico-científico tem muito a ganhar com as parcerias entre profissionais de origens diferentes, nomeadamente entre educadores e assistentes socais, psicólogos, professores e técnicos de reinserção, juristas e pessoal de saúde. Nos tempos correntes, quando os apelos à integração disciplinar são constantes, os alunos captam a necessidade de articular saberes, bem como a noção que dessa partilha resultará melhor trabalho em prol das pessoas, sem que qualquer das áreas se considere única, ou predominante, o que requer humildade técnica. Há muito que defendemos a ideia de que vivemos uma fase de pós-disciplinaridade, que deixou para trás a compartimentação clássica de saberes e que se alimenta da integração; mas a esta constatação deve acrescentar-se o esforço aplicativo e prático, ou seja: passar da teoria à prática, desconsiderando noções anquilosadas, como a que divide "ciências centrais" das ditas "auxiliares", forjando-se uma lógica ancorada na ideia de ciências intercontributivas (Poiares, 1998). Na atualidade, deve prevalecer uma ideia de colaboração em detrimento do individualismo dos saberes.

Nesta linha de raciocínio, a atividade de um educador social reforçar-se-á pela cooperação militante com colegas que possuem outras formações e que utilizam outras grelhas de leitura sobre as pessoas e respetivos comportamentos – o que é de extrema relevância no campo da prevenção. Desta forma, concretizar-se-á a resposta técnico-científica em matéria de prevenção no quadro do mencionado poliedro civilizacional.

Desde o princípio das iniciativas interventivo-preventivas, os respetivos programas abarcam a dimensão cidadã, havendo inúmeros exemplos, de que destacamos *o* projeto *Aventura social*, concebido por Margarida Gaspar de Matos, em 1987; o *Programa Malhoa*, na viragem do século XX para o atual, desenvolvido nas Caldas da Rainha, coordenado por A. Laborinho Lúcio, com apoio do pólo local do curso de Direito da Universidade Autónoma de Lisboa (Lúcio, 2002a); e o antes aludido programa *Lisboa, cidade da Psicologia do Comportamento Desviante e da Exclusão Social – Programa de intervenção comunitária e juspsicológica na zona histórica de Lisboa*, construído e coordenado pelo autor deste relatório.

As práticas de prevenção direcionadas a crianças e adolescentes, de maneira muito especial, mas também as viradas para outros grupos etários, devem contemplar uma perspetiva holística dos destinatários e uma incidência integrada nos riscos, abrangendo não um risco isolado do caleidoscópio em que se insere, antes a pluralidade de situações, com géneses várias, e sempre

adequando o trabalho à realidade do público-alvo e do *local onde* da intervenção. Porque os riscos funcionam, muito habitualmente, em registo de bola de neve, em estirpes várias, que se vão acumulando em função de algumas variáveis, como o grupo de pertença e os grupos de pares. Como explicado anteriormente, a prevenção deve ser pensada, planificada e implementada em termos globais, atendendo à miríade de riscos que se colocam no trajeto das pessoas, em qualquer fase etária. Claro que toda a prevenção deve sustentar-se teoricamente na literatura de referência relativa às idades dos destinatários, com conhecimento profundo por parte dos técnicos sobre os contextos e os problemas mais comuns em cada domínio, pois acentuadas são as diferenças (Moreira, 2004). Se se pensar nos mais jovens, nomeadamente os adolescentes, que vivenciam uma época de transição que, como qualquer outra passagem, implica dores e sofrimento psicológico, as contradições e ambivalências são idóneas à perturbação do bem-estar; como refere M. G. de Matos, «ser adolescente é estar numa espécie de «período experimental» e, às vezes, comportamentos que vistos de fora possam parecer de alguma inconsistência são na realidade isso mesmo: estar à procura de si […]» (Matos, 2022, p. 21). Esta busca de si mesmo no labirinto das emoções, da duplicidade de papéis sociais e familiares, do desenvolvimento hormonal e das angústias, por exemplo com a autoimagem, não raramente com défices de autoestima, cria o que temos designado por *desconfortabilidade psicoafetiva*, provocando no jovem um quadro de ambiguidade difícil de gerir, podendo criar dificuldades nas relações interpessoais, sendo necessário estabelecer compromissos e não partir do pressuposto que a educação implica a recusa indiscutível ou a anuência acrítica a tudo quanto o adolescente pretende (Naouri, 2008). Os adultos, em particular os adultos de referência, como pais, cuidadores, agentes de prevenção e professores devem ter em atenção que ser adolescente não é ter *sempre* razão ou *nunca* a ter, o que acarreta a necessidade de ser capaz de dizer não ou de concordar, mas estas decisões devem ser ponderadas e alicerçadas nos pressupostos da prevenção eficaz. Se é certo que, frequentes vezes, os pais não dispõem de conhecimentos para distinguir as situações, os demais envolvidos no processo educativo têm obrigação de saber como agir e de apoiar as famílias.

Mas é igualmente conhecido que a escola, por excelência um fator de proteção, pode converter-se em risco, em alguns casos. Atente-se no texto de Hernandez Diaz (1993), que aborda esta problemática, questionando: «¿ no será posible que las acciones sancionadas por la escuela puedan desencadenarse por su inoperancia (ante el tema) o por la adulteración de la naturaleza educativa? […]» (Diaz, 1993, p. 345). Razões várias poderão determinar a ocorrência de frustração

na vivência escolar, por exemplo a experiência de situações de *bullying*, físico ou psicológico, a existência de necessidades educativas especiais, quando a escola não confere o estatuto devido ou não fixa mecanismos compensatórios e trata todos os alunos como uma massa homogénea – seja nos graus elementares seja no ensino superior –, as perturbações do foro mental não diagnosticadas ou negligenciadas, ou quando se descuidam as ações preventivas. O que acabamos de referir aplica-se também ao ensino em meio reclusivo, nos centros educativos. O autor antes citado refere-se ainda à *inadaptacion del niño* versus *inadaptacion de la escuela*, afirmando:

> «la práctica de la escuela actual, outra cosa podrán ser sus ideales o su filosofía, sigue enfrentando a los niños (en la mayoría de las ocasiones) a una realidad escolar sin condiciones arquitectónicas ni de espacio, monótonas en sus métodos, conservadora en los principios y desorientada en los fines que persigue» (Diaz, 1993, p. 350).

Sem embargo do papel fundamental da escola, a verdade é que não se pode proceder a generalizações, pois o fracasso pode advir deste dispositivo, resultando quer da organização de programas curriculares que se mostram completamente desinteressantes para o aluno, sem que se lhe ofereçam alternativas, quer da gestão pedagógica, quando austera e incapaz de entender os mais jovens e a sua realidade, sempre em mudança.

Teremos que considerar o trinómio primordial que deve sempre acompanhar a prevenção: Família-Escola-Comunidade, compreendendo que quando um dos vértices fracassa, ou é omisso, cabe aos demais substituí-lo no papel que desempenharia. Coincidentemente, não se pode escamotear que dentre os riscos da população infantojuvenil, o das práticas criminais não deve ser esquecido nem sobrevalorizado, antes tem de estar no âmbito dos objetos a prevenir, articulando-o, de resto, com a função familiar e a escolar – numa aliança estratégica em que o papel da comunidade não pode deixar de ser considerado. A função social e preventora da escola passa também pela natureza democrática, empenhada e psicopedagogicamente sustentada que a mesma assume, o que pressupõe a constituição de modelos escolares capacitados para os riscos com que, em cada estação temporal, os alunos se confrontam.

Por outro lado, quando as ações preventivas versam sobre populações envelhecidas, há que tomar em conta outros riscos, com maior acuidade nas patologias físicas e mentais, muitas vezes decorrentes da idade, mas sempre requerendo especiais cuidados: a depressão, o que lhe está

a montante e a jusante, a autoestima, a autoimagem e o autoconceito reclamam atenção comprometida da parte dos cuidadores e dos técnicos interventores, bem como os riscos de ideação suicida (Firmino, 2006); e não se pode deixar de lado o quadro nosológico em termos físicos, a que já deixámos alusão, e que é igualmente objeto de atividades preventoras.

Assim, trazemos à colação a problemática do envelhecimento porque a ação dos educadores sociais também incide sobre os mais idosos, que serão, no futuro, em número muito elevado e não podem deixar de apelar à intervenção – sob pena de as próximas décadas serem de completo abandono desta faixa etária, que ficará confinada a aguardar a morte nos apeadeiros que são as instituições.

Ora, sem embargo de se aplicarem políticas globais de prevenção, importa incluir a promoção da cidadania, com o acervo de direitos (e deveres) fundamentais em todas as ações que se implementem. Tratando-se de crianças e adolescentes, bem como de adultos emergentes, nem faz sentido prevenir sem incluir nas iniciativas aqueles dois elementos. E o mesmo se diga das pessoas com mais idade, pois os direitos e o exercício da cidadania não são valores sujeitos a caducidade.

Laborinho Lúcio, explicando as razões que levaram o *Programa Malhoa* a proceder a intensa divulgação dos direitos humanos junto dos mais novos, afirma:

> «base de uma verdadeira Cidadania exercida de forma activa, responsável e solidária, os Direitos Humanos hão-de afirmar-se numa prática de vida sem a qual estiolarão e acabarão por quedar-se apenas no seu enunciado, sem a eficácia real para a qual foram concebidos.
> «Uma adequada e precoce compreensão dos Direitos Humanos e do papel de todos e de cada um de nós na luta pela sua efectivação constitui, por sua vez, importante estímulo para um projecto de vida pessoal e de relação que aposte na busca de uma felicidade existencial, construída em torno da dignidade do Homem, afastando eventuais tendências para percursos marginais, sem objectivo, socialmente danosos e individualmente despidos de significado» (Lúcio 2002a, p.9).

Esta transcrição explicita o sentido que temos referido: a perspetiva de cúpula que assiste à prevenção do exercício dos direitos e da cidadania no conjunto da missão preventiva, servindo

de instrumento para promover a vida em registo de adesão às normatividades (sejam sociais ou jurídico-institucionais).

Na contemporaneidade, assiste-se ao crescimento da educação para a cidadania; mas esse não é o principal objetivo desta parte do programa curricular, antes se postando numa atitude de conjugação entre os direitos, a cidadania e a inclusão, procurando rumar para a coesão social, o mesmo é dizer que para os valores inerentes à solidariedade, desde logo a tolerância (face aos demais e suas convicções, mas também em relação às frustrações do *self*), a empatia, a igualdade, a resiliência, a responsabilidade social, a contribuição para a defesa do ambiente, a aceitação da diferença, qualquer que ela seja; no fim de contas: o *estar* e *o aprender a conviver com os demais*.

De alguns destes conceitos há que proceder, nas aulas, a enunciações explicativas sobre o conteúdo e o alcance, desconstruindo mitos. Como exemplo, refira-se a tolerância, cuja noção foi forjada como forma de cada um respeitar o outro e os seus direitos ou opções; mas não será, agora, nos tempos atuais, uma ideia segregadora? Tolerar pode comportar uma ideia de superioridade. Tolerar os outros ou acolhê-los? Há uma diferença significativa entre tolerar (=aturar, condescender) e acolher (aceitar, assimilar, respeitar, integrar). Muito diferente é suportar os outros ou observá-los enquanto pares, em plano de absoluta igualdade material. A tolerância pode traduzir-se em superioridade, o acolhimento pressupõe um plano igualitário.

A educação pretende criar cidadãos autónomos, capazes de se autogerirem, de viverem em registo de auto-organização (Agra, 1986a), pois ser cidadão implica a responsabilidade, para consigo próprio e em função da comunidade, de ser capaz de se estruturar em sede do processo de vida, sem dependências de qualquer espécie.

Quando se referem as dependências não é apenas nas adições químicas ou sem substância que pensamos, mas também nas pessoas que se tornam dependentes emocionais de um terceiro indivíduo, que perdem a autonomia por relações afetivas em que o outro obtém, com maior ou menor esforço, ascendente psicológico em relação ao sujeito, lesando-o pessoal ou patrimonialmente, muitas vezes chegando ao quadro da submissão, o que se constata amiudadamente quando se trabalha no domínio da violência psicoafetiva (Poiares, 2022) – fator que ajuda a explicar as razões determinantes de a prevenção ser global em lugar de estar focalizada em um único risco. Neste sentido, colocar-se-ão em debate, a propósito da autonomia *versus* dependência, temas que englobarão as adições, com e sem substância, ao lado das questões

emocionais, importantes na prevenção da violência em contexto romântico, em qualquer das suas espécies, com destaque para a violência no namoro.

Assim, no âmbito da unidade curricular ora em apreço há que preparar os estudantes para a compreensão do domínio amplo e abrangente da prevenção, tendo em conta que as iniciativas postas em cena devem arrancar da cidadania e dos direitos, patamar superior das políticas preventivas, como forma de promover a inclusão das pessoas que se encontram em rotas de colisão com a vida: porque a cidadania implica que o sujeito possa (e seja capaz de) viver em liberdade e auto-organizado.

4. O sujeito destinatário da prevenção

4.1.

Cada pessoa, quando nasce, começa um processo vivencial que contém uma biografia, iniciada com a genealogia, onde perpassam as vinculações, desde logo ao grupo de pertença – a família, em regra, ou os cuidadores –, que são determinantes no percurso futuro; a evolução inclui os *adquiridos posteriores*, ou seja: o que é produzido pelas relações mantidas com os anéis ulteriormente construídos – os grupos de pares, sempre sucessivos, podendo ser cumulativos ou substitutivos –, uns e outros contribuintes da formação da personalidade, aí principiando a preparação para a vida e para a cidadania (Urra, 2011). Se a família traça as primeiras linhas de formação do sujeito, os grupos de pares completam esse esboço durante a fita do tempo psicoafetivo e social. Da ação dos grupos de pares podem surgir modificações ao curso programado pelos cuidadores primordiais, em qualquer sentido, levando a que o indivíduo opte por caminhos diferentes; deste confronto entre duas propostas, a inicial (grupo de pertença) e a reorganizadora (grupos de pares) é comum que resulte ruído, pois a criança e o adolescente sentem-se tocados (e influenciados) por representações distintas, com centros de interesse e escolhas também diferenciadas: é o "período experimental" a que alude M. G. de Matos, a que já fizemos referência (Matos, 2022, p. 21), o período de transição com espaço para as ambiguidades, angústias e um tempo de testar os limites (próprios e alheios).

Ao longo das etapas seguintes, o indivíduo vai acumulando informação, resultante dos agidos e vividos, de acordo com os níveis de desenvolvimento biológico, psicológico, educativo, moral e afetivo – e também ao sabor das modificações que advêm do calendário da existência, que,

de caso para caso, são muito variáveis. Durante o processo, diversas experiências que se sobrepõem cooperam na orientação dos rumos que o sujeito percorrerá, dando origem a estilos de vida diferenciados, quer normativos quer desviantes, todos engrossando a história de vida e integrando como que uma contabilidade de cada pessoa, que varia entre os factos positivos e os negativos – o *deve* e o *haver* do hemisfério pessoal de cada indivíduo. O percurso de cada um inclui, pois, *condicionadores*, que resultam de experiências, positivas e negativas, eventualmente traumáticas, que vão influenciar os comportamentos futuros: a pessoa e as suas circunstâncias, como assinalou Ortega y Gasset (1883-1955). As circunstâncias podem ser externas ou internas ao sujeito e fazem-se presentes durante todo o processo de vida, constituindo causa de algumas das atitudes assumidas, podendo levar a que o indivíduo acrescente adendas ao trajeto vivencial, que corresponderão a mudanças de rumo; nesses condicionadores estão os acontecimentos que experienciou e a forma como os desconstruiu e interiorizou – os *acontecidos* (Poiares & Louro, 2012). Porque nenhum evento que sucede na vida das pessoas é assimilado exatamente como ocorreu, havendo a fase desconstrutiva, que depende da *leitura que cada indivíduo faz* e *do momento em que a faz*, pelo que mais forte que o acontecimento é o acontecido; a idiossincrasia dum sujeito é naturalmente marcada pela absorção dos factos considerados mais relevantes em cada pulsar de vida.

Este processo mostra, em cada uma das respetivas estações, o grau de inclusão ou de exclusão, bem como a adesão à cidadania plena, o que torna visíveis eventuais necessidades de intervenção e, quando necessário, de reprogramação – conceito que se reporta ao trabalho técnico de suscitar na pessoa a vontade de mudar: só por iniciativa própria é que alguém muda, não bastando a vontade exterior do técnico, que deve centrar a ação em levar o outro à apreensão das vantagens de mudar de vida. Alcançado acordo tácito nesse sentido, há que saber conduzir o destinatário pelos caminhos que permitam gerir a reprogramação, através da negociação constante, cabendo ao profissional perceber que só será eficaz o programa que for desenhado em parceria entre sujeito e técnico (construção endógena) e nunca o que corresponder apenas a uma determinação exógena – porque ao técnico não é lícito colocar-se num plano de superioridade face ao indivíduo, entendendo que lhe incumbe definir-lhe o rumo de vida a seu bel-prazer: porque inúteis são, e até contraproducentes, as tentativas de reprogramação coerciva (Poiares, 2008).

4.2.

Quando nos referimos aos estados de inclusão e exclusão estamos a pensar igualmente na cidadania; estar excluído, seja por que causa for, é estar à margem da cidadania em exercício completo, beneficiando, no máximo, de um arremedo, isto é, de uma cidadania amputada. Na realidade, a exclusão remete para o não acesso a uma série de direitos, bens e serviços, assim como se reporta à ausência de relações de enquadramento (sociais e afetivas), ficando o sujeito privado de alcançar os patamares mínimos exigíveis, bem como situa a pessoa num registo de isolamento, rompidos que estão os laços que a sustentam psicológica e socialmente aos outros, *maxime* à comunidade local – quando não também em termos de recursos que assegurem a subsistência, por vezes até mesmo os recursos provenientes dos apoios sociais dispensados pelo Estado, diretamente ou via IPSS. Como referia A. Bruto da Costa, é um processo de *ruturas sucessivas* (Costa, 1998), que, em regra, não tem retorno – pelo menos, a partir de certo grau de severidade o retorno é altamente improvável. A exclusão é, pois, «uma espécie de *plano inclinado descendente*, por onde as pessoas podem escorregar, até ficarem socialmente insularizadas» (Carmo, 2019, p. 101, sublinhado do autor). Estar excluído ou ser excluído (estado e traço da exclusão), sendo estadios diferentes entre si, correspondem ao banimento, total ou parcial, temporário ou definitivo, da cidadania. O conceito envia sempre para a categorização e estigmatização do indivíduo (Rodrigues, 2000), coloca-o no terreno dos que foram afastados pela trituradora económica ou social, direta ou indiretamente, aqui se suscitando o binómio da etiologia excludente – a auto e a hétero exclusão: porque estes são os caminhos que levam ao apartamento de alguém da sociedade de que faz(ia) parte.

Acrescente-se que a História foi sempre pródiga em exibir formas de os poderes fixarem regimes de exclusão: para nos posicionarmos em tempos relativamente recentes, atente-se na reformulação do artigo 71º do Código Penal anterior (o de 1852, revisto em 1886), na versão estipulada pelo Decreto-Lei nº 39 688, de 5 de junho de 1954, que criou uma autêntica galeria de excluídos pelo sistema penalizador, mesmo sem necessidade de prévia condenação judicial, abrangendo todos quantos eram considerados a mais na sociedade (as *imprestabilidades*, na visão do legislador).

A exclusão tem tendência a autorreproduzir-se, funcionando como um *continuum* que percorre várias gerações da mesma família, sendo como que uma marca-d'água de grupos sociais – tanto no campo da exclusão por motivos económicos como nas demais causas. Interromper os ciclos é sempre complexo, sendo comum verificar-se a continuidade da prestação de assistência

pelo Estado ou por outras organizações, nomeadamente as instituições particulares de solidariedade social (IPSS), acompanhando avós e netos, num processo que tarda a ser descontinuado. Estas questões adquiriram, entre nós, uma dimensão mais robusta, dada a entrada tardia, e com relativa timidez, do modelo de Estado-providência, o que tem sido complementado com a sociedade-providência, constructo forjado por Boaventura de Sousa Santos, em 1993, embora com anteriores referências, datadas da década de oitenta do passado século. Como este autor refere: «entendo por sociedade-providência as redes de relações de interconhecimento, de reconhecimento mútuo e de entreajuda baseadas em laços de parentesco e de vizinhança, através das quais pequenos grupos sociais trocam bens e serviços numa base não mercantil […]» (Santos, 1995). De facto, em diversos momentos críticos a sociedade-providência assumiu o papel que competia ao Estado-providência, funcionando em redes sociais de proximidade, juntando Igrejas, particularmente a católica, IPSS, redes de vizinhança e autarquias, principalmente as freguesias: durante a crise marcada pela política da troica, em 2011 e até 2014, foi visível a contribuição deste aparelho social no combate à exclusão e, em algumas situações, envolvendo-se em projetos de promoção da inclusão, substituindo o Estado nas omissões em que este escolheu situar-se. Esta versão sucedânea do Estado-providência, colmatando as lacunas das políticas sociais, é (quase) sempre reordenadora do papel das comunidades, funcionando como *sociedade-comprometida* que, além de se envolver no domínio económico, apoiando os mais carenciados (sociedade-providência), aparece também como rede local de suporte e apoio à inclusão, comprometendo-se com os objetivos delineados (chame-se-lhe *sociedade-comprometida*), que assenta, pois, num contrato tácito, não escrito nem regulado, mas operante quando em fase crítica.

Quem não exerce plenamente a cidadania, independentemente da causa, está desprogramado em relação aos modelos sociais prevalecentes, encontrando-se nos territórios da exclusão, por motivação própria (autoexclusão) ou do sistema social (heteroexclusão). A exclusão é desprogramação da vida, dessintonia social, ruído que provoca entropia na regulação da ordem, por motivos culturais, sociais, económicos ou étnicos. Ora, porque os indivíduos em situação de exclusão não podem, ou não querem, exercer os direitos que lhes assistem, nem dos deveres possuem qualquer noção, é evidente que colapsa o estatuto de cidadania ativa e plena, sobrando um conceito mitigado, que se reduz a um mero vínculo jurídico-político, sem qualquer outra dimensão. Consequentemente, a exclusão, seja qual for a causa que a precipita, situa-se no espaço da omissão cidadã, sendo o ser excluído alguém marginalizado, centrifugado pela máquina da

produção e do poder, estigmatizado – é de défice, é de desvio que se trata: patologia social ou clínica, habitando os terrenos da desconformidade normativa ou da desrazão (Figueira, 2001; Bento & Barreto, 2002). Frequentemente, o excluído é apenas alguém *desaparecido em vida*, um número anónimo nas cifras do desemprego, ou uma pessoa incluída num refeitório social ou na lista das instituições distribuidoras de comida, tal a dimensão de opacidade de que a exclusão se reveste (Xiberras, 1993). O *exército excluído* reúne normalmente os mais frágeis, em vários níveis, da cognição à situação social, os menos instruídos, começando precocemente, com as exceções daqueles que chegam à vida excluída por fenómenos ocorridos durante fases mais avançadas do processo de desenvolvimento (desemprego na faixa dos quarenta ou cinquenta anos, doenças e redução de apoios, por exemplo). Quando referimos a *trituradora económica e social* estávamos a pensar em contextos que arredam os sujeitos para as margens, envolvendo nessa vaga não apenas o indivíduo, mas o agregado familiar, quando exista; nesse afastamento incluem-se todos os que estão com a pessoa, quer por motivos económicos quer sociais. O decurso do tempo pode, no entanto, conduzir gente antes incluída nos trilhos excludentes: o desemprego prolongado, a perda de habitação, a passagem pelo cárcere, as drogas e o alcoolismo, a doença mental severa, as ruturas do tecido afetivo-familiar correspondem a algumas das múltiplas causas que podem precipitar a exclusão, dependendo da resiliência de cada um. O excluído é, muitas vezes, a *desgraça visível*, e não é raro que os outros, os cidadãos de corpo inteiro, pretendam que se conserve nos recantos da invisibilidade – porque a exclusão, quando vista, incomoda, confronta cada pessoa com um futuro que, sendo indesejado, é temido – e a melhor forma de combater os medos é a negação: não ver para não sentir, ou arranjar razões de senso comum que justifiquem a situação excluída dos outros: *eles não querem trabalhar, eles são drogados ou alcoólicos, eles querem é viver da subsidiodependência…*– eis alguns argumentos que se ouvem e remetem para o ideário da negação.

A exclusão, correspondendo quase sempre a ausência de cidadania ativa e plena – ou, pelo menos, a colocá-la entre parêntesis – é muito habitualmente tida como o mesmo que pobreza e, em alguns casos, como situação de sem-abrigo – e nenhuma destas afirmações é verdadeira, pois são casos diferentes. Como refere Rodrigues (2000), são conceitos distintos [exclusão e pobreza], que não devem ser sobrepostos, embora se trate de um erro grosseiro e reiterado quer nas falas políticas e jornalísticas quer mesmo em algum discurso técnico. A pobreza é uma das causas de exclusão, estando, todavia, longe de ser a única, sobrevindo nesta etiologia, como já escrevemos,

uma série de outras razões (Figueira, 2001; Bento & Barreto, 2002): muitos rios vão desaguar aos oceanos da exclusão, não havendo necessariamente uma razão económica a montante do estado de excluído. Retomando o pensamento de E. V. Rodrigues,

> «A exclusão social, por seu lado, surge como um processo, com caráter estrutural, de fragilização e ruptura dos laços sociais e consequente dependência do assistencialismo público. A ausência de recursos é apenas, uma dimensão, nem sempre a mais importante, do processo de exclusão» (Rodrigues, 2000, p. 174).

Os indivíduos que se tornam alvo de trajetos excludentes são, inevitavelmente, os mais fragilizados e os mais vulneráveis, aqueles que rompem as vinculações, por vontade própria ou por condicionantes que os ultrapassam, ou os que veem desfeitos os laços sociais e afetivos que os ligavam a outros. Em qualquer dos casos, majoritariamente, são pessoas apartadas da sociedade, remetidas para as franjas, confinadas em guetos, que podem estar situados nas residências onde vivem sem dificuldades, não obstante a desconfortabilidade psicoafetiva em que se encontram, ou num quarto insalubre de águas-furtadas, ou num beco de qualquer lugar – porventura em um *não-lugar* (Augé, 2012). Outras vezes, o excluído é alguém que ainda partilha um espaço residencial com familiares, podendo até viver à sombra económica desses parentes, porém sem ligações sociais ou de afetividade com eles, e sem vinculações fora desse perímetro; mas pode ser também o indivíduo que, tendo penetrado no submundo e na subcultura química, só conserva ligações com os outros habitantes desse seu submundo, estando todos marginalizados face à comunidade.

4.2.1.

Durante o processo de vida, a pessoa adquire competências e habilidades sociais através dos grupos em que esteve, ou está, incluída, das experiências, positivas e negativas, da escolarização, do desempenho profissional, dos estilos de vida, da adequação a uma rotina ou da rejeição dela; a cidadania e a adesão ao regime dos direitos humanos resulta desse processo, tornando indispensável o seu conhecimento para se poder obter o diagnóstico e definir meios de intervenção reprogramadora – no sentido de reconverter o indivíduo à aceitação das normatividades e ao envolvimento na cidadania plena, fator principal da inclusão. Quanto mais precocemente se produzir a intervenção preventiva, mais fácil será a assimilação por parte dos sujeitos e menor a

realização de incivilidades ou transgressões, de atos auto lesivos ou de ilícitos criminais. Promover a inclusão é uma forma de prevenção da cidadania – e em todas as faixas etárias.

A trajetória vivencial serve também para a afirmação do *self* e, neste sentido, para a autoconstrução do cidadão: como escreveu C. da Agra, *o homem* é *inventor de si* (Agra, 1990), o que se traduz no espaço de autonomia que só não existe quando o indivíduo não dispõe de decisão livre, consciente e determinada. Com efeito, qualquer pessoa que possa agir livre e autonomamente é dramaturgo e encenador da vida que representa no palco social.

Nesta linha de raciocínio, pode reter-se que os objetos cidadania e direitos (e deveres) fundamentais são parte integrante dos programas de prevenção dirigidos a todas as populações. Quando se previnem atos ou comportamentos disruptivos, por exemplo, o alcoolismo ou as dependências sem substância, o absentismo ou o insucesso ao nível escolar, é o exercício dos direitos e a cidadania que se previnem. Por outras palavras: para que estes fenómenos sejam alvo de políticas de prevenção não é forçoso que apareçam como únicos objetivos dos programas, pois cada comportamento desviante, transgressivo ou adoecido que se previne contempla uma prática profilática que inclui os direitos (e deveres) e a cidadania.

Dever-se-á elucidar os estudantes sobre a realidade exclusão, identificá-la com o não exercício integral da cidadania, englobando a dimensão económica, como é evidente, mas também as demais, explicitando a não necessária coocorrência de exclusão e pobreza. Complementarmente, e reportando-se a questão aos meios reprogramadores, é conveniente que se esclareça um outro ponto, relativo à intervenção: a destrinça entre *combater a exclusão*, através de apoios económicos e prestações sociais (por vezes, politicamente diabolizados), sempre que se tornem convenientes à redução de casos de pobreza – o que é um dever do Estado-providência e de alguns dispositivos públicos, como as autarquias –, e *promover a inclusão*, um novo modelo de trabalho que se impõe. Combater a exclusão tem a pedra-de-toque no assistencialismo, onde quase sempre se tem sediado, resolvendo no imediato sem solucionar no futuro (Francisco, 2013); promover a inclusão é como que uma mudança de galáxia científica: associando-se, sempre que for preciso, ao combate (quando houver pobreza, seja qual for a severidade da mesma), procura-se emancipar as pessoas, dotá-las de um mínimo de autonomia, o que requer outras ferramentas e outros atores para lá do assistencialismo e da ação dos trabalhadores sociais: esta via pretende dotar os cidadãos de competências que lhes possibilitem voltar à cidadania, serem pessoas de corpo inteiro, exigindo uma política psicoinclusiva e a comparticipação de outros técnicos, como psicólogos com formação

em exclusão, e educadores. Consubstancia-se, na prática, a lógica do célebre provérbio chinês: *se vires um homem com fome à beira dum lago, não lhe dês o peixe, ensina-o a pescar*; neste projeto de promoção da inclusão, além de se ensinar a pescar, passa-se ao *item* seguinte e ensina-se a construir as alfaias de pesca: criam-se competências no indivíduo, destarte se progredindo para a autonomia e a autossuficiência, através da reprogramação – esta é a parte mais complicada, mas a que melhor garante a autonomia do *self*, sendo meio idóneo para solucionar estruturalmente em lugar de remediar pontualmente. Na intervenção psicoinclusiva, que visa reprogramar para a reinserção dos sujeitos excluídos através (também) da Psicologia, há uma composição técnico-científica que agrupa àquela ciência a Educação Social. Com efeito, reprogramar para a inclusão pressupõe preparar em termos de promoção da literacia cidadã, o que alia os educadores aos psicólogos (com formação em exclusão social), permitindo que partilhem códigos de ação e possam ser agentes de mudança dos grupos em rotas excludentes. Na realidade, a intervenção psicoinclusiva procura a reintegração através da alteração dos comportamentos das pessoas, o que cabe aos psicólogos, mas em cooperação com estratégias educativas, visando os direitos+deveres e a cidadania – tarefa para a qual os educadores estão preparados.

Estas questões servirão de suporte à preparação dos estudantes de Educação Social para a conceção e aplicação de políticas de prevenção da iliteracia da cidadania.

Dir-se-á: mas esta é outra função dos educadores sociais; não concordamos, pois da mesma se trata. O educador social deve ser alguém que está imbuído do princípio reordenador relativamente a pessoas que foram afastadas, ou se afastaram, dos circuitos normativos; educar é não só prevenir em termos primários, como trabalhar nos níveis secundário e terciário, tendo em vista a reprogramação do sujeito e a readequação para viver dentro de parâmetros integrados. Só quem tiver a noção da cidadania, dos inerentes direitos e deveres é suscetível de se inserir num projeto reprogramador, usando aqueles como motivos imediatos para a vontade de *mudar a vida* (mais do que de *mudar de vida*).

5. Educação para a cidadania e prevenção

5.1.

A educação para a cidadania tem assumido crescente importância, um pouco por todo o lado, e também no nosso país. No ensino básico e no secundário têm sido ministradas disciplinas que pretendem formar para a cidadania, o que levanta, de quando em vez, contestação de alguns progenitores, sob alegações várias, mas com foco em dois tipos de argumentos:

(i) que lhes compete o papel educativo em vários dos campos constantes dessas unidades letivas, como é o caso da educação para a sexualidade; e

(ii) que estão incluídas matérias que alegadamente visam formatar as crianças e adolescentes, em questões que reputam ideológicas, *v.g.* as de género.

Este não é o momento para desenvolver a questão; todavia, sempre se afirmará afigurar-se legítimo o ensino contribuir para a educação cidadã, tendo como bitola os princípios exarados na Constituição (*maxime* artigos 73º e 74º), bem como as necessidades formativas em áreas como a responsabilidade e a coesão sociais, a empatia e a liberdade de pensamento.

H. Carmo aborda a *estratégia de educação para a cidadania* lançando o tema com base numa *convicção*: «[…] o modelo-base de educação para a cidadania deverá ser o mesmo, ainda que com a devidas adaptações à cultura, idade, e outras caraterísticas particulares dos aprendentes» (Carmo, 2014, p. 38, sublinhado do autor). Esta convicção advém do facto de o problema central residir na necessidade de se educar para uma *cidadania cosmopolita*, ou seja: «[…] para a interiorização de um conjunto de *direitos e deveres reconhecidos como legítimos, que permitam aos aprendentes participar ativamente na construção da sua história pessoal e serem igualmente sujeitos empenhados na história coletiva*» (Carmo, 2014, p. 38-39, sublinhado do autor). No fundo, é nesta interação entre história pessoal (biografia de vida) e história coletiva (trajeto social) que se forja a cidadania, pois cada sujeito, na sua individualidade, não deixa de fazer parte do todo que a sociedade é, seja a nível local, nacional ou internacional, sendo que cada pessoa tem responsabilidades perante os outros – e perante si mesmo. Explicitando o que referiu nas linhas precedentes, o mapa concetual do autor (*op.* e *loc. cit.)*, desenvolve a ideia de maneira inequívoca: a educação para a cidadania alavanca-se em dois grandes eixos: o *desenvolvimento pessoal* e o *desenvolvimento social*, de que tudo decorre, sendo insuficiente o desenvolvimento pessoal sem correspondência ao nível social, sob pena de os sujeitos ficarem tendencialmente excluídos da

sociedade. O indivíduo comprometido, a que já nos referimos, tem de estar preparado para se integrar em ambos os tipos de evolução: e o segundo é da maior importância para a consecução plena e ativa do primeiro. Antes de se afirmar como cidadão, com a moldura de direitos e deveres inerentes, cada pessoa é isso mesmo: uma pessoa, um ser biopsicossocial, que se fortalece nessa tríade, progredindo em vários quadrantes, até se poder considerar não só detentor de direitos e deveres, como ator participante e promotor, exercitando-os pessoal e livremente, atingindo a cidadania. O indivíduo é também o papel social que desempenha. *O sujeito na comunidade* é justamente isso: o ator que a cidadania cria, envolvido e comprometido, partícipe do processo social, como afirmou Touraine (1982), e sendo portador de uma discursividade que se revela na pluralidade sociocultural. A cidadania gera-se e constrói-se ao longo do que denominámos processo de vida, aí encontrando os modelos que se farão sentir nos quotidianos.

Surgem, então, caraterísticas fundamentais da evolução de qualquer ser humano, correspondendo a etapas existenciais: a formação da personalidade, com autonomia, embrião da homeostasia individual, a aquisição da noção de solidariedade, em sentido amplo, isto é: compreendendo a capacidade de se situar entre pessoas e entre gerações, como refere o autor antes citado (*op. cit.*), assumindo que se é um ser social e em situação com os demais, uma ponte que une gerações ou, pelo menos, as respeita, capaz de entender e assimilar as diferenças, nisto se arquitetando a responsabilidade social, perante os outros e face ao ecossistema; e sabendo conviver e coabitar com a diversidade, observando e integrando as dissemelhanças, aceitando que se vive em contextos que são crescentes mosaicos de multiculturalidade, o que impõe o entendimento de se estar no meio de *iguais diferentes*: podendo parecer paradoxal, e não o é, trata-se de aceitar as diferenças entre humanos – diferenças de género, étnicas, etárias, sociais, físicas e psicológicas, de orientação em matéria de crenças, convicções, opções sexuais. Neste mundo em guerras, que diabolizam a diversidade e matam os que pensam ou agem de modo diferenciado; neste mundo em que se retorna a conflitos religiosos, torturando e assassinando em nome de crenças, ou em que se refundam e progridem organizações políticas totalitárias de caráter segregador; neste mundo que exclui pessoas com problemas físicos e mentais, inclusivamente da participação social, desde logo no acesso ao emprego; neste mundo em que ser diferente é, em vários pontos do planeta, considerado delito – importa fazer nascer políticas que deem esperança à Humanidade e a deixem medrar como uma imensidão de gentes cujo enriquecimento radica na pluralidade, uma gigantesca família unida por uma cadeia de sólidos anéis humanos.

Da aglutinação entre o desenvolvimento pessoal e social resulta a matriz da cidadania, que articula duas realidades específicas: a primeira, entre cada indivíduo e os demais membros da comunidade em que está inserido, o que passa pelos grupos de pertença e de pares, e pelas redes de vizinhança, de trabalho, ou de interesses comuns, funcionando em duplo sentido – do indivíduo para com os seus concidadãos, com os quais partilha o território, desde o micro espaço ao macro espaço, e destes para com o sujeito; a segunda, entre cada pessoa e a comunidade alargada, englobando a sociedade nacional e a internacional, naquela abrangendo os dispositivos, principalmente os formais, ou seja: o Estado-comunidade e sua estrutura, e nesta as instituições e sobretudo as normas de Direito Internacional que fazem parte do ordenamento jurídico interno. Ora, o que acabámos de referir implica também a existência de educação para a interculturalidade. Na realidade, a globalização escancarou portas à integração cultural e, sem embargo, continuam a persistir ideias de gueto, de seriação e de exclusão: quantos muros se ergueram já desde a queda do muro de Berlim? Quantos muros psicológicos têm sido alevantados entre povos e etnias, ou simplesmente entre gente das mesmas etnias, porém diferentes por razões físicas, cognitivas ou radicadas em opções e estilos de vida? Na base de toda esta problemática estão os direitos fundamentais, estão os deveres, está o acatamento de ambos e está a cidadania.

Na linha do que já mencionámos, seguindo o pensamento de Agra (1990), a cidadania contribui para tornar o indivíduo auto-organizado e responsável, que não ponha em causa a comunidade e cuja *invenção de si* não represente um risco para os demais cidadãos – quer vivam paredes-meias com o sujeito quer habitem os antípodas. Durante o processo de vida, e muito frequentemente em concomitância, o indivíduo desempenha vários papéis sociais, o que acentua a necessidade de obter formação cidadã que lhe permita desembaraçar-se de todos e de cada um deles. Por outras palavras: já não estamos no tempo em que se nascia com uma função predestinada, que se cumpria em todo o calendário de vida, existindo agora mutações que ocorrem durante a vida ativa e para as quais o sujeito deve estar preparado. Novamente a posição de J. Urra – é preciso educar e preparar para a vida, sabendo que no seu curso factos positivos e negativos surgirão, acontecerão desilusões e que será preciso saber usar protetores, por exemplo desenvolver a tolerância à frustração (Urra, 2011) e respetiva superação. O aporte pessoal, a bagagem que cada uma carrega, é feita de acontecimentos de sinal negativo e positivo, pelo que a aprendizagem para saber lidar com todos eles é crucial.

Naturalmente que esta preparação começa, na sua grande maioria, em casa, na família, ou seja: no interior do chamado grupo de pertença; porém, nem sempre a família é o local mais adequado, o que pode suceder por diversos motivos: impreparação, negligência, quadros de violência psicoafetiva, seja entre cônjuges ou direcionada à prole, no fundo, em situações de disfuncionalidades familiares; daí pode resultar uma substituição precoce do peso específico do grupo de pertença na formação da personalidade pelo de pares, não se podendo antecipar, em abstrato, se esta mudança é favorável ou desfavorável; ou, pelo contrário, pode dar-se uma permanência da influência familiar, apesar da escolarização da criança ou, nas hipóteses mais graves, na ausência de frequência da escola. Quando nos referimos à escola estamos a pensar não apenas na função de ensino que lhe está cometida, mas na aliança que as escolas e as autarquias vêm mantendo para assegurar, no espaço de aprendizagem, ações de intervenção-prevenção, em que são recorrentes as estratégias que visam fomentar a empatia, a tolerância e a superação de frustrações, e a literacia cidadã.

Independentemente do grupo dominante em cada fase, a escola assume uma relevante função educativa e no contexto da prevenção dos comportamentos desviantes; com efeito, além de *ensinar*, cabe-lhe *educar*, na aceção mais abrangente que o termo comporta, correspondendo a um eixo que agrega instrução, formação cívica e para a cidadania, para as normatividades, em sentido lato, destarte contribuindo para o desenvolvimento pessoal e social. Claro que, para lá da família e da escola, a comunidade é igualmente um ator social: um velho provérbio africano afirma que para educar uma criança é necessária uma aldeia inteira – dependerá da densidade populacional dessa aldeia, bem entendido; no entanto, a aldeia (=comunidade) tem o dever de estar envolvida na aprendizagem, tanto mais que também se pode aprender por observação e modelagem (Bandura, 1977). A conjugação plena destes três vetores, quando possível, possibilita que eventuais fracassos ao nível familiar sejam compensados pelo papel desempenhado pela escola e pela comunidade – ainda que esta, muito comummente, prime pela omissão, de modo mais especial desde que as redes de vizinhança se dissolveram, pelo menos na maioria dos cenários urbanos.

Estas razões legitimam, em grande parte, os recursos que o poder local vem disponibilizando no que à prevenção tange: as atividades promovidas pela díade escola-autarquia permitem suprir eventuais lacunas da parte da família na formação das crianças e adolescentes, bem como agir quando os modelos familiares não são recomendáveis, o que pode envolver outros dispositivos de controlo, *v. g.* as comissões locais de proteção de crianças e jovens; e garantem

ainda algum empenhamento da comunidade, que está representada nos órgãos locais e, de certo modo, na composição alargada das comissões de proteção. Porque as autarquias, em especial as freguesias, são instâncias que projetam a comunidade, pelo que a ação das mesmas é sempre feita em representação das populações que as elegeram. Tempos houve em que esta função não era cometida às autarquias, mas pode afirmar-se, sem receio de cometer um exagero, que as décadas recentes possibilitaram que estes órgãos de poder local se tornassem verdadeiramente agentes de educação para a cidadania, principalmente através da realização e supervisão de trabalhos de prevenção, em vários casos com o apoio de instituições de ensino superior.

No contexto do desenvolvimento, os grupos de pares, com influência marcante, constituem-se em ponte entre a proteção parental, ou de outros cuidadores, e a exposição aos riscos, mas também à descoberta e adoção de mecanismos de defesa, sobretudo no âmbito social; na etapa de viragem que a adolescência é, aumenta a permeabilidade face a esses grupos e àquilo que são as *normatividades próprias* dos mesmos, o que determina a aquisição de valores, quase sempre novos, sejam desviantes ou integrados. Sem a participação em redes de pares, as crianças ou adolescentes ficam demasiadamente enclausurados no apego familiar, não alcançando espaço para a autonomia, sendo réplicas dos pais, quedando-se isolados e acatando a única inclusão que lhes é proporcionada, a familiar; num segundo momento, após o que referimos, é comum que surjam possíveis sentimentos de revolta e frustração, o que não deixa de ser mau prognóstico para o percurso futuro e também no concernente à saúde mental. Esses grupos de iguais – na aproximação de idades, tempos de desenvolvimento biopsicológico e social, de interesses e angústias – cumprem uma tarefa imprescindível, e vão-se sucedendo ao longo da vida, de acordo com os locais de permanência dos indivíduos, podendo, contudo, verificar-se a acumulação de elementos de uns nos outros. Dos grupos de pares dir-se-á o mesmo que do grupo de pertença: há aqueles que permitem a adoção de modos de vida equilibrados e saudáveis, incluindo a *saúde cidadã*, independentemente dos desvios e transgressões comuns, que não têm de ser diabolizados, pois fazem parte do processo de crescimento e individuação, mas que se traduzem em apoio à transição para a adultícia, como há também outros que, pela persistência em comportamentos desviantes e criminais, são contribuintes de vidas futuras erráticas e sem condições que assegurem a homeostasia individual e a participação social positiva (Agra & Matos, 1997; Born, 2005). Esta articulação entre os vértices do triângulo primordial da educação para a cidadania (Escola-Família-Comunidade) é, pois, determinante da estruturação das crianças, adolescentes e jovens, permitindo agir em lugar de

reagir, devendo ser norteada pelos princípios da promoção do binómio direitos+deveres. Nas aulas práticas, serão lidos e comentados pelo docente excertos de algumas obras que complementam a abordagem destes aspetos, além dos livros já citados de Agra & Matos (1997) e Born (2005); referimo-nos a clássicos como Becker (1966) e Genovés (1987).

Ouve-se, inúmeras vezes, a defesa exaustiva, quando não exclusiva, da função da família no processo educativo – o que tem equivalência com a realidade, mas não se pode considerar acriticamente, na medida em que casos há, e não tão raros como seria desejável, em que o núcleo familiar é o lugar mais perigoso do mundo: basta pensar nas disfunções parentais, que podem decorrer de muitíssimos fatores – pessoas dependentes com e sem substâncias, casos de violência familiar, nem sempre apenas contra cônjuges, por vezes em formato *contra todos*, ou de patologia mental, comportamentos delinquenciais, abusos sexuais *intra muros*, negligências. Generalizar as virtudes da célula familiar pode provocar miopia cognitiva, o mesmo se passando com a atitude inversa, pelo que se aconselha a análise casuística, e serenamente efetuada, tendo em conta a correlação de fatores de cada situação familiar.

Nesta linha de pensamento, Moreno-Jimenez, Herranz, & Cancela (1993) aludem a um facto que ocorre com frequência nas sociedades e até em meio científico: «nadie, o casi nadie, discute la importancia de la família en la génesis de las conductas inadaptadas y especificamente da las conductas delincuentes. Um problema bastante más árduo es estabelecer los nexos causales entre ambos tipos de variables» (Moreno-Jimenez, Herranz, & Cancela, 1993, p. 193).

Como já afirmámos, a família funciona em dois andamentos: como protetora e como indutora de delinquência e de comportamentos desviantes, não podendo ser sempre associada a qualquer destas situações. Casos existem em que as condutas transgressivas numa família podem ser protetoras para um ou mais membros de uma fratria e de risco para outro ou outro dos irmãos, todos eles irmãos germanos. Tudo depende do *terreno* biopsicossocial em que esses efeitos são apresentados.

Referem-se também as muito frequentes lacunas e excessos parentais, considerando ambos não como uma má parentalidade, antes como a sua omissão ou exacerbação, seja em situações de negligência, seja em casos de hiperproteção; há que refletir sobre esta questão. Em muitas circunstâncias, tais falhas são devidas a regimes laborais extremamente intensos e cansativos, podendo coincidir com famílias em que os pais têm percursos de sucesso e isenção de horário, vivendo demasiadamente ocupados para se dedicarem com qualidade à função parental,

que vão delegando; mas há situações de omissão que não passam por este quadro socioeconómico: quantas vezes as jornadas laborais são extensas, desgastando os assalariados, consumindo tempos exagerados de deslocação casa-trabalho-casa, em meios de transporte apinhados e desconfortáveis, reclamando ainda, no regresso, a realização das rotinas domésticas, quase sempre sacrificando mais as mulheres do que os homens, obrigando a horas de ocupação suplementar, sem descurar as refeições que, no dia seguinte, serão levadas em lancheiras? Quantas vezes os sujeitos se desdobram por dois empregos, deste modo alcançando os proventos mínimos à subsistência dos agregados?

No domínio da hiperproteção, em regra proveniente de pais ansiosos e receosos de falharem na missão educativa, assiste-se ao apagamento da vontade do menor, quase coagido a seguir os ditames dos pais, reproduzindo os seus desejos e condicionados em espartilhos que sufocam a criança ou adolescente.

Nenhum destes estilos de exercer a parentalidade parece adequado.

Os estilos parentais variam consoante as personalidades dos progenitores e a qualidade de relacionamento entre eles existente, não como casal, antes como duo que se une em relação aos cuidados e à educação a disponibilizar. Casados ou não casados entre si, em vivência de rutura conjugal ou na fase de encantamento, os pais têm de saber ser convocados pelo chamamento que é a parentalidade e agir em função dos filhos, ultrapassando os dramas eventualmente vividos entre ambos e os hematomas da alma provocados pelo relacionamento que mantiveram (ou mantêm). Esta atitude, sendo mais saudável, passa por afastar as ideias de que os filhos são propriedade de qualquer deles, olhando-os como seres futuramente autónomos e evitando que os problemas pessoais se repercutam sobre as crianças – e não as convertendo em bolas de pingue-pongue no seio das disputas com que se vão entretendo, por vezes na busca não conseguida de prolongar uma relação que já é inexistente. Os níveis de proteção devem situar-se num limite que não faça dos pais cuidadores doentiamente zelosos, que não dão tempo aos filhos de se afirmarem na sua progressiva autonomia, nem os negligencie, fruto de um certo facilitismo.

Coira (1993) desenvolveu um estudo interessante sobre a influência dos fatores familiares no que se reporta às práticas delinquenciais, aludindo a três campos por que se faz sentir: os desajustamentos da estrutura familiar, os desvios nas relações familiares e a transmissão das normas desviantes para os filhos. Estes campos equivalem, de modo genérico, aos cenários que se vão encontrando nos estudos (Negreiros, 2001; Herrero, 2001) e que estão interiorizados não

apenas pelos estudiosos destes temas como também pela comunidade, o que demonstra o nível de consonância na deteção das causas que precipitam comportamentos disruptivos e desviantes entre os mais jovens.

Aragó i Mitjans (1993), como vários outros cientistas, desenvolveu a questão sob a ancoragem do impacto que os *media* podem assumir na propagação da violência nas sociedades, desde logo pela aprendizagem social que podem inculcar (Bandura, 1977). Este tema é dos mais debatidos desde há cerca de quatro décadas e tem evidenciado resultados em praticamente todos os sentidos, dependendo das amostras recolhidas, dos tempos e épocas de recolha. Ora, sendo esta uma parcela do problema a que não nos dedicaremos neste texto, referimos o assunto no sentido de mostrar aos estudantes desta unidade curricular como existe a capacidade de aquisição de aprendizagens por parte dos grupos infantojuvenis – *maxime* quando estes se encontram na *fase esponja*, em que com maior simplicidade mimetizam comportamentos alheios e *aprendem com eles*. Esta *osmose comportamental*, designemos assim o efeito mimético, pode funcionar em ambos os sentidos e emerge do trinómio primordial – o que significa que ocorre a partir da escola, da família e da comunidade, ou seja: dos núcleos vivenciais e de convivialidade do sujeito.

Em suma: os falhanços familiares não podem ser observados como se de um libelo se tratasse. Nem os da escola. Nem os da comunidade. Novamente a necessidade de uma aliança estratégica entre a escola e os agentes preventores, quando existam, visando a diagnose dos casos e dos ambientes sociofamiliares, de molde a serem concertadas as ações que se impuserem. A partir daí, importa que as ações de prevenção sejam alargadas à comunidade, desde o nível micro (comunidade de bairro, de freguesia) ao nível macro (municipal e nacional). A prevenção, para funcionar, tem de ser efetivada junto dos grupos de destinatários diretos, mas sem esquecer os elementos do trinómio primordial; com estratégias diferentes, entenda-se.

Quando a família fracassa no cumprimento dos deveres que a oneram, a escola tem de reforçar os cuidados prestados, sendo neste domínio que os programas de intervenção preventiva atingem maior acuidade; de facto, se os projetos de intervenção são sempre do maior interesse em prol do desenvolvimento equilibrado dos segmentos infantojuvenis, quando a família é omissa ou disfuncional, maior peso cabe ao trabalho feito na escola. Registe-se que quando aludimos à escola estamos a prefigurar mais do que a estrutura deste dispositivo, como vimos, mas a perspetivá-la na interligação com as autarquias (freguesias e municípios), parceria que normalmente põe em execução os programas de prevenção. Acrescente-se que não concebemos a prevenção como uma

atividade estática, efetivada por alguns técnicos, por vezes sem continuidade no ano seguinte, antes como uma realidade dinâmica, integrada, global e contínua, que decorre não só na escola, mas também salta para os outros espaços públicos onde estão os recetores, sejam jardins ou parques, esquinas das cidades ou bairros ditos *problemáticos*. É este dinamismo das ações preventivas que lhes confere a capacidade de atração e de ligação entre os sujeitos-alvo e a estratégias implementadas pelos trabalhadores da prevenção.

Para a obtenção crescente de bons resultados através das atividades preventivas, necessário também é que a própria escola possa reconverter a ideia de valorização de competências (Carmo, 2014) e que a prevenção seja considerada em dois níveis:

(i) como um direito fundamental de todas as pessoas; e

(ii) como um dever do Estado, e dos demais prestadores, em matéria educativa.

Se a primeira questão, a que já nos referimos, traduz uma outra visão destes problemas, percorrendo vários setores, como a educação, a saúde, a segurança ou a proteção dos mais vulneráveis, pelo que reveste um cunho universal, já a segunda está localizada no quadrante educativo, em todos os seus graus, justificando a inclusão nos *curricula* dos ensinos básico e secundário, apropriando-se os temas à idade dos aprendentes. Resulta do que deixámos escrito que entendemos a prevenção como *parte indispensável* da educação para a cidadania, a par de vários outros temas que preenchem os *curricula* de uma disciplina dessa natureza.

Numa perspetiva macrossocial sobre as ocorrências criminais praticadas pelos mais jovens, Garrido Genovés propõe um quadro que remete os problemas para a esfera do desenvolvimento socioeconómico, afirmando:

> «de modo casi inflexible, el aumento en el bienestar social, el desarrollismo y la industrialización, han llevado aparejado un crecimiento en el volumen de las conductas antisociales, como si el hombre llevase consigo la maldición de no poder equilibrar el aumento en el desarrollo económico con la satisfacción moral, de justicia, de los ciudadanos» (Genovés, 1993, p. 23).

Juntamos este texto na medida em que se funda numa visão que pretende recolocar as questões da delinquência de menores num prisma de responsabilidade social e de quebra de cidadania – e, neste particular, aceita-se parcialmente o referido; porém, não se pode circunscrever o problema ao desenvolvimento pessoal e das sociedades, que corresponderia a ignorar uma série

de variáveis que são importantes neste contexto. Dentre essas variáveis, existem as que se reportam à escola, à família e à comunidade, todas contribuintes das transgressionalidades e dos comportamentos delinquenciais. Nenhum daqueles elementos do trinómio pode considerar-se imune às causas da ocorrência de atos perturbadores da ordem social; todos são protetores e aceleradores de risco, em função das circunstâncias e da idiossincrasia de cada indivíduo e do meio ambiente em que se insere (condicionadores, por força dos grupos de pertença e de pares). Esta ideia integra a lógica da prevenção e deve ser transmitida aos estudantes, revestida com exemplos que mostrem os insucessos de qualquer uma dessas componentes. O facto de a política preventiva dever agregar as três equivale a responsabilizar todas (sendo de sublinhar o papel da comunidade). Habitualmente, as referências são feitas à família, em regra colocada num pedestal ou, em outros casos, seviciada pelos alegados maus exemplos – sem que se cuide de apontar as causas dos falhanços. Quando se refere a escola, é comum que sobre este dispositivo e sobre os professores sejam enunciados plúrimos argumentos inculpadores, havendo um discurso recorrente nesse sentido. As alusões à comunidade são mais restritas, talvez porque esta é muitas vezes reduzida ao abstrato, quando não confundida com o Estado, não se pensando que a comunidade é mais do que as estruturas de poder direcionadas para os comportamentos infantojuvenis (comissões de proteção de crianças e jovens ou centro educativos, por exemplo), incluindo todos os cidadãos. Escutam-se, de cada vez que há problemas sensíveis e que estes adquirem maior sensibilidade por via da mediatização dos factos, arremessos de culpas contra as comissões de proteção, com e sem fundamento, mas não é vulgar agir da mesma maneira em relação aos centros educativos – talvez por a maioria da população ignorar a sua existência. Mas tal não significa que estes sejam sempre inocentes e aquelas culpadas. Talvez continuemos a usar em ambos métodos demasiadamente opacos e desadequados em relação com os tempos correntes, mas o manto que os recobre não permite que se capte toda a realidade.

Uma política preventiva, começando preferencialmente na família, deve ser prolongada na escola, juntando novos atores no processo de socialização, mas nada disto dispensa a comunidade e as redes por ela definidas, mesmo quando em crise de definhamento, como agora acontece (cf. *supra*, III, 6): «la prevención del crimen en la comunidad debe de contemplarse como una autoayuda de la misma comunidad (Genovés, 1993, 36).

A prevenção deve ser ministrada aos estudantes como uma prioridade em vários espaços sociais e etários, abrangendo também os direitos e os deveres, e a cidadania. Deverão assimilar a

existência e funções do triângulo (ou trinómio) primordial. Deverão perceber como definir, planificar e executar programas de intervenção preventiva. Antes de tudo: deverão estar conscientes que o ato educativo é um ato de entrega aos outros e que assenta na permanente dialogicidade.

5.2.

Adiantámos já que a intervenção, devendo ser mobilizadora, tem de revestir caráter global, associando a intencionalidade preventora dos riscos tradicionalmente existentes à pedagogia da cidadania e da díade direitos+deveres, prosseguindo em ordem à formação de cada sujeito como pessoa e cidadão; aditamos agora que deve ter como objetivo a obtenção de *reguladores psicológicos* que assegurem aos sujeitos a gestão de emoções e o incremento da autonomia e da auto-organização, da empatia e da responsabilidade. A prevenção visa tornar as pessoas mais gregárias e sinagelásticas**,** sabendo que fazem parte de uma comunidade em relação à qual têm deveres fundamentais, o primeiro dos quais é a solidariedade.

Estes valores representam padrões de ação para toda a comunidade, devendo, por isso, estar inseridos quando se fala de educação para a prevenção. Ser solidário possui um largo lastro que deve acompanhar a formação, desde os tempos mais precoces, e estar presente ao longo da vida; as sociedades atuais apelam recorrentemente a esta qualidade humana, principalmente quando o mundo em que nos situamos é um macro espaço de interculturalidade e nem sempre se encontra a solidariedade enquanto valor que guie as práticas sociopolíticas.

A informação veiculada em sede de atividades preventivas reforça-se quando se passa da transmissão de informação para o conhecimento, e se atribui a este uma utilidade prática, como refere H. Carmo (2014): o conhecimento é organizador do raciocínio e permite articular factos, interligá-los. De pouco servirá debitar informação se esta não for assimilada e convertida em conhecimento, se não passar a fazer parte das condutas diárias, isto é: se não tiver eco na prática. A prevenção deve surgir nos planos de estudos não apenas como (mais) um tópico de uma disciplina, que os alunos apreendem por obrigação e para obterem aproveitamento, mas como um roteiro de atitudes cívicas, a utilizar em defesa do próprio e dos outros, captando assim a dimensão solidária.

Nesta linha se inscreve, por conseguinte, a literacia cidadã. Para se alcançar o desiderato de divulgação da cidadania há que incrementar os programas adrede estabelecidos, colocando o

fomento da literacia no âmbito do Estado de Direito democrático. Combater a aliteracia implica formar para os direitos e para os deveres fundamentais e traduzir essa formação em conteúdos práticos, que devem atravessar valências como o civismo, a educação para as normatividades jurídico-institucionais e sociais, e preparar os indivíduos para que possuam competências que lhes permitam perceber e antecipar os riscos e resistir aos comportamentos erráticos e de perigo. Vive-se em permanência em quadros de risco, o que é normativo e até saudável se as pessoas estiverem devidamente apetrechadas para a resiliência e para saberem como gerir as situações que as colocam em confronto com esses quadros. Uma sociedade sem riscos é uma ideia nefelibata e só existe no campo da fantasia; por isso, o trabalho de prevenção não visa erradicar os riscos, antes dar condições psicológicas, educativas e sociais para que cada sujeito saiba como os superar – o que não se faz por força de um decreto nem pela ameaça da pena: faz-se pela adoção de políticas preventivas e pedagógicas, que não recorrem à intimidação jurídica, socorrendo-se do recurso a estratégias de formação e de educação. Nunca foi a possibilidade de se verem num tribunal nem de ter de cumprir uma pena que desmotivou os jovens do consumo de estupefacientes e psicotrópicos – foi o trabalho diário, a demonstração de exemplos, a apresentação de alternativas às adições, o preenchimento com atividades lúdicas, culturais e desportivas, e a informação sobre saúde que se mostraram mais eficazes, tendo-se visto como o consumo se reduziu após o afastamento da mensagem penal nas políticas públicas de prevenção do consumo de drogas. Porque há domínios em que o Direito e as sanções que utiliza de nada servem e causam ruído contraproducente.

Esta experiência, na qual participámos durante mais de vinte anos, revelou o sentido da inclusão da cidadania nos programas implementados, tornando-os mais hábeis a alcançar os efeitos desejados. Acrescente-se que, como frisámos em páginas anteriores, a agregação da cidadania, dos direitos e deveres, do combate às incivilidades e transgressionalidades, da empatia e da responsabilidade social criam uma moldura mais sólida das políticas preventivas, quer quando postas em execução junto de populações em registo de escolarização quer quando se aplicam a crianças, adolescentes e jovens que abandonaram (ou nunca frequentaram) a escola.

Quando se pensa na promoção da literacia cidadã junto dos grupos mais jovens, este enquadramento revela-se fundamental, o que suscita a apetência pela adoção em outros contextos. Estamos a pensar nos desempregados, com particular incidência nos de longa duração e que se situam na idade mais problemática para o emprego, e nos idosos, aos quais tem de haver mais para oferecer do que a espera do decesso em salas apinhadas de lares, ou no isolamento de casa ou dos

bancos de jardim. Quanto às pessoas em situação de perda de trabalho, o Instituto do Emprego e Formação Profissional (IEFP) há muito que disponibiliza formações que inserem estas valências, o mesmo acontecendo com as estruturas de gestão do Rendimento Social de Inserção, muitas vezes em cooperação com juntas de freguesia; no tocante aos idosos, o programa que foi aplicado na cidade de Lisboa, a que fizemos referência, juntou às políticas interventivas com crianças e adolescentes uma vertente de cuidados preventivos que eram dedicados aos mais velhos, incluindo a literacia da cidadania, dando lugar, inúmeras vezes, à constituição de ligações intergeracionais, deste modo se favorecendo a inclusão.

Acerca dos idosos, há um caminho importante a percorrer, que será, de alguma maneira, uma forma de correr atrás do prejuízo; com efeito, meio século depois do 25 de abril, acontecido quando os octogenários da atualidade estavam entre os trinta e os trinta e nove anos, integrando maioritariamente a população ativa e rondando a meia idade, verifica-se que a falta de literacia cidadã desse então não foi compensada até ao presente. Um número bastante considerável aprendeu a ler e a escrever, muitos passaram a reunir aptidões que os tornam capazes de ler e compreender um texto, mas há uma população que não captou os elementos básicos da cultura cidadã nem interiorizou o sentido da *árvore da cidadania* (direitos+deveres).

Constata-se ainda, e um pouco por todos os grupos etários, principalmente no dos jovens, que o aumento da literacia técnica, que tem crescido exponencialmente, fruto dos sucessivos aumentos da escolaridade e da democratização efetiva do ensino superior, parece não ter encontrado correspondência em matéria de consciência cívica e cidadã.

Trata-se de uma matéria que, em nome da cidadania, requer maiores aprofundamentos e estudos comparativos com outros países da União Europeia, em particular aqueles que vivenciaram longos períodos de ditadura.

5.3.

Mediante políticas públicas devidamente pensadas, planificadas e implementadas, é viável:

(i) assegurar a ministração de programas de promoção da cidadania, em regime escolar, no âmbito da disciplina de Educação para a Cidadania, mas também na comunidade, procurando alcançar os indivíduos que estão fora da escolarização;

(ii) a integração da globalidade de riscos num mesmo programa, que inclua a cidadania, de molde a garantir uma visão plena dos problemas;

(iii) a conjugação entre promoção da literacia cidadã e prevenção dos riscos, uma vez que não faz sentido dissociar uma e outra das realidades, seja em que segmentos etários for;

(iv) o conhecimento do mapa dos direitos e dos deveres, e do sinalagma que une ambos;

(v) a aplicação a todos os grupos etários, favorecendo, aliás, as ligações intergeracionais; e

(vi) facilitar a promoção da inclusão social.

As vias para a construção da cidadania plena abrangem as componentes política, económica, social, educativa e cultural, encontrando-se correspondência entre elas e as categorias (ou gerações) dos direitos fundamentais: porque aquelas componentes resultam dos sucessivos alargamentos destes e da noção jurídico-política de ser sujeito de direitos. As linhas que delimitam os caminhos vivenciais são faces do poliedro civilizacional: dimensões interligadas, conotando-se com as várias fases da vida das pessoas, pois os seres humanos desempenham papéis sociais que variam de acordo com os períodos existenciais percorridos, podendo um desses papéis ser mais apelativo de determinado eixo de direitos do que os outros.

Na atualidade, o reconhecimento da cidadania plena erige um objetivo primeiro: que cada sujeito seja mais do que um número nas estatísticas oficiais e que, progressivamente, desde as idades mais precoces, se forme como ser solidário, interveniente na processologia histórica, no tempo e no espaço que ocupa, um ser comprometido com o presente e o futuro da comunidade a que está vinculado, e empenhado no bem comum. Por outras palavras: pretende-se tornar cada indivíduo obreiro ativo do contrato social, ator e não mero espectador, sujeito pensante e não simples membro de um coro de submissos. Esta é mais uma das diferenças entre o Estado de Direito democrático e uma ditadura, seja qual for a respetiva orientação.

Qualquer programa de educação cidadã deverá assumir a plenitude das situações de especial vulnerabilidade, com particular incidência naquelas que se reportam a populações mais fragilizadas e desfavorecidas. Independentemente dos eixos da educação para a cidadania que são tratados nos programas escolares ou em atividades extracurriculares, os direitos fundamentais, a participação na comunidade e o sentido de cuidado com os concidadãos deverão estar presentes, variando as abordagens de acordo com as faixas etárias e o ambiente em que os destinatários estão inseridos, como já assinalado: *as caraterísticas particulares dos aprendentes* (Carmo, 2014, p. 38),

autêntica bússola da intervenção, que deve ser levada na devida conta na fase de planificação e implementação dos programas.

Cumulativamente, diversas iniciativas desenvolvidas na comunidade, em ordem à afirmação da cidadania, podem revelar-se significativas pela natureza que assumem. Vários são os projetos que se podem evidenciar, de que destacaremos alguns exemplos que diferem entre si, em relação aos destinatários, todos compartilhando, contudo, os mesmos objetivos.

O primeiro caso a que aludiremos é um projeto da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa (SCML), iniciado em 2021 (durante o mandato do Provedor Edmundo Martinho). Trata-se do *Ponto T*, que pretende motivar a comunidade empregadora para o trabalho de pessoas com deficiência, criando como que uma agência de emprego, com investimento da SCML a 100%. O objetivo traduz uma mudança de lógica, que representa outra estação interventiva, procurando alterar as mentalidades empresariais no tocante ao trabalho de sujeitos com incapacidades físicas e cognitivas. Mais do que proporcionar meios económicos aos indivíduos aceites no programa, o objetivo é promover a elevação dos mesmos, pela integração no mundo laboral e pela inclusão social, reforçando a participação cidadã. Assentando numa pequena equipa dirigente (quatro técnicos superiores: Vanda Nunes, que lidera, Maria Helena Oliveira Pinto, Manuel Santos Quelhas e Cátia Santos Correia), esta iniciativa tem mostrado as potencialidades do projeto, alargando-se agora para o espaço de ensino superior, com o *Ponto T- Instituições de Ensino Superior*, que visa buscar a adesão das universidades e dos politécnicos para a prosseguição do objeto. Como é consabido, para lá do aspeto remuneratório e da angariação da subsistência pelo próprio indivíduo, existe todo o reconhecimento que advém do trabalho como fonte de valorização, sendo tributário do reforço da autoestima do sujeito, que passa de assistido da segurança social ou apoiado pela família a ator principal de parte importante do processo de vida. A gratificação que deriva deste facto insere-se no propósito de não dar o peixe, mas ensinar a pescar, trabalhando as competências de cada pessoa. Do lado dos empregadores, há também uma alteração de racionalidade: o emprego que é disponibilizado não resulta principalmente da obtenção de eventuais benefícios fiscais, antes da adoção de uma postura afirmativa em relação à mais-valia humana que decorre da presença nas relações laborais de pessoas que, tradicionalmente, eram afastadas e consideradas inaptas. Verifica-se, portanto, que a alegada incapacidade de pessoas com deficiência para ocupar um posto de trabalho foi um mito, que resultava da incapacidade de muitos para compreender e aceitar que a generalidade dos cidadãos possui competências que, embora diferentes das mais comuns, são

suficientes para se fazer parte das redes profissionais. Tudo depende, afinal, do prisma por que se observa a realidade e da abertura face aos outros. Diferentes, mas em registo de igualdade no acesso a direitos.

O segundo exemplo é o acompanhamento disponibilizado no ensino superior a estudantes com necessidades educativas especiais, que começou por ser um prolongamento do que desde há muito se realiza no ensino básico e no secundário; de facto, há cerca de uma década que as instituições de ensino superior estão vinculadas à criação do estatuto de estudante com necessidades específicas, implicando a eliminação de barreiras, sejam físicas, institucionais ou psicossociais, a quem carece de especial acompanhamento, quer temporária quer definitivamente. Criam-se, pois, mecanismos de compensação de défices (físicos ou cognitivos) não para facilitar a vida académica, antes para impedir que os cidadãos em situação de défice fiquem impedidos de alcançar as metas exigidas pela formação que frequentam.

Em ambos os casos prevalece uma ideia de cidadania plena, não deixando que a condição física ou cognitiva faça tolher o percurso das pessoas, no segmento do trabalho ou no da formação e educação.

Uma outra experiência é a da freguesia de Santa Clara (Lisboa), autarquia criada em 2013, na sequência da reorganização administrativa da cidade, realizada sob proposta do município (durante os mandatos de António Costa, entre 2007 e 2015). A junta convidou eleitores, dentre os apoiados socialmente, para alguns serviços locais, contratando-os para exercerem funções dentro das habilidades de cada um (cantoneiros, jardineiros, operacionais de oficinas). O objetivo consistiu na ideia de responsabilização e reforço da autoestima destas pessoas, afastando-as de comportamentos desviantes, com prevalência do consumo descontrolado de álcool: o salário que recebem é mais satisfatório do que auferir subsídios. Esta é uma atitude institucional de promoção da cidadania e da inclusão, que continua em execução até à atualidade (presidência de Graça Ferreira, desde 2013).

Na cidade do Porto, o espetáculo *IrROMPER*, organizado e levado à cena pelo Grupo de Teatro e pelo Grupo *Vozes de Esperança*, integrados na associação *Encontrar+se: promoção da saúde mental*, com a participação de nove profissionais de teatro, incluindo dois atores, visou motivar o envolvimento de doentes com diagnóstico psiquiátrico na construção e representação de uma peça, com vasto suporte em literatura de Educação, deste modo alcançando o empoderamento dos doentes (Silva, 2021).

Finalmente, e vocacionado para crianças dos primeiros anos de escolaridade, o programa Assembleia de Crianças, uma organização conjunta do município de Lisboa (assembleia e câmara) e de algumas freguesias (assembleias e juntas). Neste projeto, os alunos das escolas aderentes elegem representantes que se reúnem numa assembleia, a nível de freguesia, competindo-lhes apresentar propostas para a melhoria da qualidade de vida local. As intervenções trazem, com regularidade, a marca dos pais, por vezes segundo as respetivas orientações políticas e a maior ou menor aproximação aos partidos que detêm o exercício do poder, mas implicam um esforço da parte dos destinatários destas ações. As assembleias discutem os temas, com a participação quase exclusiva das crianças (os membros eleitos dos órgãos da freguesia apenas estimulam o início dos debates, sobretudo quando surgem inibições dos protagonistas), e é aos pequenos "autarcas" que cabe eleger, por voto secreto, quem os representará numa reunião da assembleia municipal das crianças, a funcionar em moldes semelhantes. Também na freguesia de Santa Clara esta iniciativa está ligada à prevenção de riscos, sendo o trabalho organizado na dupla vertente de promoção da cidadania e prevenção de situações problemáticas (supervisão a cargo da psicóloga forense Ana Pereira).

Trata-se de um salutar exercício de aproximação à cidadania, permitindo despertar nos participantes a noção de fazer parte de algo que os supera, mas onde lhes é concedida voz e reconhecido o direito a fazerem-se escutar. Esta atividade iniciou-se no mandato da assembleia municipal iniciado em 2021 (presidência de Rosário Farmhouse, a partir de 2022).

Ora, em todos estes casos denota-se um traço comum: a educação para a cidadania, em qualquer idade ou condição, com acentuado cunho pedagógico e sentido da responsabilidade, enquadrando-se em objetivos definidos em diversos *fora* e documentos internacionais.

5.4.

Ao longo dos tempos, têm sido perspetivadas várias espécies de integração dos valores cidadãos no âmbito da educação. Destacaremos, pela importância que assumiu e que se mantém ainda, o Relatório encomendado pela UNESCO a uma comissão presidida pelo antigo presidente da Comissão Europeia, Jacques Delors.

O Relatório Delors, como ficou conhecido, divulgado a partir de 1996 (Delors *et al.*,2003a), definia a prioridade dos designados *quatro pilares da Educação*, sendo:

(i) aprender a conhecer;

(ii) aprender a fazer;

(iii) aprender a viver juntos (*a conviver*, em algumas traduções); e,

(iv) aprender a ser.

Destas colunas da cidadania, a trabalhar no processo educativo, destaquem-se, pela relevância que revelam, as duas últimas. Por um lado, *aprender a viver juntos* remete nitidamente para a necessidade de ensinar que todos os seres humanos são habitantes do mesmo condomínio aberto que é o planeta, o que institui deveres fundamentais, desde logo os de convivência pacífica, independentemente das etnias, nacionalidades e condições subjetivas; donde a necessidade de se agir em defesa do património comum, a Terra, e o ecossistema, salvaguardando o ambiente, de molde a que seja um condomínio habitável e seguro; e, por fim, o dever de solidariedade: com os outros e consigo mesmo, o que apela à defesa dos direitos humanos e à empatia; como se especifica no documento Delors, «[…] *aprender a viver juntos*, a fim de participar e cooperar com os outros em todas as actividades humanas» (Delors, 1996/2003a). Esta aprendizagem centra-se ainda no reforço da cooperação em detrimento da competição permanente e, muitas vezes, desprovida de sentido, de que uma certa *rankingmania* é sinal.

Por outro lado, o *item aprender a ser*, funcionando como síntese dos três anteriores, destina-se a criar condições «[…] para desenvolver, o melhor possível, a personalidade e estar em condições de agir com uma capacidade cada vez maior de autonomia, discernimento e responsabilidade pessoal» (Delors *et. al.*, *op. cit.*, p. 31). Esta rubrica apareceu pela primeira vez numa obra de E. Faure, em 1972, (Faure *et. al.*, 1972/1974) que

> «[…] assume o ideal de educação permanente como "pedra angular" da criação de uma "cidade educativa" e como "ideia mestra "para as políticas educativas futuras. Não deixando de incorporar preocupações e propostas relativas ao crescimento económico e à modernização dos países […] o texto assume um conceito de educação enquanto "domínio político" e objecto de "acção política", responsabilizando o Estado, os governos e outros poderes públicos pela sua orientação e provisão» (Lima, 2004, p. 9-10).

Na obra mencionada, E. Faure considera a educação como fonte de emancipação das pessoas (*factor de libertação*, segundo o autor), que a *democracia se ensina* e que *a igualdade de*

acesso ao percurso escolar não corresponde ao necessário para assegurar a igualdade de oportunidades (Lima, 2004, p. 10).

Em *aprender a ser* procura-se que o aluno obtenha competências pessoais, de conhecimento e sociais que contribuam para se tornar autónomo, útil e incluído, ou seja: indivíduo com capacidade para ser parte ativa da sociedade, nela desempenhando plenamente a cidadania. Um sujeito que saiba *ser* e saiba *estar* (com os outros), investindo no progresso da comunidade, de acordo com os sucessivos estádios de desenvolvimento.

Ao longo destas componentes, sobressai o espírito que se encontra assente no relatório *Eurydice*, da Comissão Europeia (2017), quando define a educação para a cidadania como área que objetiva *a coexistência harmoniosa e o fomento do desenvolvimento mutuamente benéfico dos indivíduos e das comunidades*, ajudando os alunos a *tornarem-se cidadãos ativos, informados e responsáveis* (Comissão Europeia, 2017, p. 9); em consonância, aquela disciplina deve apoiar os estudantes no desenvolvimento de conhecimentos, aptidões, atitudes e valores em quatro níveis:

(i) interagir com os outros de modo eficaz e construtivo;

(ii) pensar criticamente;

(iii) comportar-se de modo socialmente responsável; e,

(iv) agir democraticamente,

englobando quer o ensino quer a aprendizagem em sala, e as atividades de caráter prático que se disponibilizam na escola e na comunidade, visando formar cidadãos. Como referem Dias & Hortas (2020), «sobre a escola recaem agora as expectativas de uma educação capaz de promover o crescimento e o desenvolvimento global do indivíduo num determinado contexto social [..]», o que impõe, além de um currículo técnico-científico, a vertente de formação social e cidadã, com vista à capacitação dos aprendentes para «[…] saber ser, estar e agir em sociedade» (Dias & Hortas, 2020, p. 177).

No fundamental, os objetivos prosseguidos pela unidade (disciplinar ou curricular) de Educação para a Cidadania residem em criar condições que possibilitem que cada aluno se possa construir como cidadão, capaz de escrever a sua própria história, tornando-se ator social e não simples parte do público, sendo cidadão pleno, ou seja: permitir que constitua uma *ideia de vida*, guião do desenvolvimento pessoal e social, com natureza participativa no seio da sociedade de que é parte.

Observando os pontos destacados pelo relatório *Eurydice*, que elencámos, constata-se a interligação entre todos eles, havendo como que uma circularidade, que tem como matriz *agir democraticamente*, aqui se sintetizando todos os *itens*. A formação visa, por conseguinte, preparar os aprendentes para a dialogicidade, mediante a interação com os demais, em termos construtivos e eficazes, o que potencia o pensamento crítico, que dele igualmente beneficia, habilizando o comportamento responsável e situando o indivíduo no contexto das práticas democráticas. No fundo, procura-se que o cidadão seja parte do regime democrático e que esteja municiado para a (con)vivência democrática.

Os modelos políticos atualmente aplicados à escola partem de uma racionalidade imbuída de princípios caros ao neoliberalismo, manifestando-se quer no perfil de aluno que se pretende produzir quer no destino a dar às gerações de alunos, quando ingressarem no mundo do trabalho. Sendo a educação um processo político, a ideologia neoliberal parece pretender formar e competenciar para a sociedade da competição e da menorização do Estado social, segundo a cartilha defendida. Nesta linha, a escola e a formação dos estudantes há de obedecer a um formato económico que observa menos o princípio da solidariedade e enfatiza as ideias da competitividade entre todos os membros da sociedade. De novo a ideia de *ranking*: os objetivos vão no sentido de usar critérios de alegada excelência que, no essencial, serão contribuintes de um modelo social pré-determinado. Como explica Lima (*(op. cit.*, p.10), a educação converteu-se em *variável económica*, estando, pois, dependente da visão da economia. Esta intenção mostra-se, na maioria dos casos, inserida na manutenção de um *status* em que os princípios políticos democráticos estão assegurados; outras vezes, contudo, isso não parece ser condição necessária.

As aprendizagens a que se reporta o texto de Delors (1996/2003a e 1996/2003b) implicam reequacionar a função da escola; como afirma Diana Oliveira, «a Escola não se pode limitar a transmitir saberes vazios e sem significado, mas deve possibilitar o desenvolvimento de conhecimentos e competências que permitam a adaptação a um mundo em mudança» (Oliveira, 2005/2019, p. 1457-1458). A grande questão reside em indagar se os alunos devem ser preparados para integrarem as mudanças do mundo ou para serem também atores dos processos de mudança: é neste ponto que radica o problema de se saber não só que escola se pretende (re)construir, como que alunos e futuros cidadãos (profissionais, mas sempre cidadãos) se deseja formar. Preparar gerações de crianças, adolescentes e jovens para a manutenção, em linhas gerais, do *status quo*, ou para as eventuais transformações do porvir (Faure, 1972/1974; Lima, 2004)?

Claro que qualquer roteiro coetâneo de formação de cidadãos deve ir no sentido da lógica democrática plural, na qual cabem objetivos tanto neoliberais quanto de intenção social – e, por vezes, podem coabitar pacificamente, como referimos na Parte II (Estado politicamente liberal e socialmente interventivo); ambas as visões devem ser explicadas com sentido pedagógico. Ora, sendo a educação cidadã uma literacia para a pluralidade e tendo presentes os valores sociais que atualmente se inscrevem na maioria dos Estados, como a liberdade, a solidariedade e o acolhimento dos outros, sem racismo nem xenofobia, parece-nos ter sentido a elaboração de planos concertados de cidadania que contemplem visões amplamente consensuais, definidas no quadro das linhas reitoras das sociedades do século XXI, observando o convencionalismo internacional.

Por vezes, os críticos mais severos da disciplina de Educação para a Cidadania, em nome do dever da família se ocupar dessa área e de o Estado se dever abster de intervir, preferem a abolição da lecionação destas temáticas, talvez procurando manter a reprodução do pensamento dos progenitores (ou do progenitor dominante), e favorecer uma transmissão doméstica de informação que não ponha a nu alguns aspetos familiares que são entendidos, social e institucionalmente, como danosos, *v. g.* a violência familiar. Naturalmente que este argumentário não pode colher, mesmo que para isso os autores recorram à invocação de se tratar de *ideologia de género*, pretendendo bani-la. Em alguns países, como a Espanha, as vozes mais ligadas ao extremismo de direita têm preconizado inclusive a revogação da legislação promotora da igualdade entre géneros e da relativa à violência familiar. Efetivamente, quando a escola educa para se ser cidadão pleno não pode pactuar com ideias anquilosadas, como a normalidade da violência em casa, ou dos abusos, que não se pode esquecer que existem *intra muros*, pelo que à escola também cabe o dever de prevenir tais comportamentos, denunciando-se os presentes e evitando-se os futuros. Claro que um agente de ensino, apercebendo-se de situações de uma ou outra natureza, tem a obrigação de informar a direção do agrupamento, à qual cabe o ónus legal de as denunciar junto das entidades competentes, como os órgãos de polícia criminal ou a comissão de proteção de crianças e jovens local. Acrescente-se que uma criança apenas terá consciência da desviância de condutas se obtiver conhecimento sobre as mesmas, o que recomenda a existência de uma disciplina que prepare os discentes neste domínio. A ignorância nunca se oferece como solução.

Nesta linha, a educação para a cidadania traduz sempre um compromisso – aliás, deve ser um compromisso – com a democracia plural e com um figurino de Estado que observe os direitos fundamentais, regendo-se pelo quadro de valores que se encontra plasmado em textos

internacionais, a começar pela Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), sem desatender a diversos outros textos convencionais (*v.g.* o Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos e o Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais, ambos de 1966, que já sintetizámos). Por vezes, em lugar de se associar a educação às convenções ratificadas pelos Estados, abre-se um espaço que varia em função das opções políticas: educar para o individualismo ou para a solidariedade? Para a assimilação do outro, para a sua estigmatização ou para a indiferença? Para a integração ou para a exclusão social? Para a igualdade formal ou para a igualdade material? Para os nacionalismos e a xenofobia ou para a interculturalidade?

Estas diferenças marcam o rumo que deve ser incutido à disciplina de Educação para a Cidadania, que depende do modelo de sociedade que se quer implementar.

Ao longo das últimas décadas, existem inúmeras iniciativas no país que visam a educação para a cidadania, alavancadas em princípios teóricos que têm os direitos humanos como matriz. As comunidades estão progressivamente mais capacitadas para a necessidade de preparar os cidadãos para estes temas, numa multidimensionalidade imparável. O objetivo consiste, em última instância, em formar cidadãos socialmente responsáveis.

5.5.

Como já vimos, é comummente entendido que a promoção da cidadania deverá incidir sobre as populações em fase de escolarização, desde o ensino básico ao superior, o que vem determinando a ocorrência de frequentes esforços junto dos grupos mais jovens. Ora, sem detrimento destes segmentos populacionais, não se podem esquecer outros que, situando-se fora desse leque etário, requerem idênticos cuidados – a que já aludimos nas páginas anteriores. Com efeito, em outros quadrantes do calendário de vida aparecem cada vez mais iniciativas que pretendem ser tributárias da cidadania; por exemplo, quando se procura motivar as pessoas para o envelhecimento ativo e saudável, ou intervir na reinserção de quem está em situação de desemprego, com maior incidência nos desempregados de longa duração. Faltam ainda, no entanto, ações correspondentes aplicáveis a outros grupos, como os ex-reclusos e os jovens que estiveram submetidos a medidas tutelares, mormente a de internamento em centro educativo, ao abrigo da Lei Tutelar Educativa (Lei nº 166/99, de 14 de setembro), ou os jovens imputáveis, entre os 16 e os 21 anos (Decreto-Lei nº 401/82, de 23 de setembro); a estes, serão aplicados programas de reinserção, na melhor das hipóteses, nem sempre com a intensidade desejável no que à cidadania

tange. Os toxicodependentes em fase de prevenção terciária também não figuram no centro das preocupações institucionais no domínio da cidadania, beneficiando das ações desenvolvidas no âmbito dos dispositivos (formais e, sobretudo, informais) de reabilitação de adictos. Procurar que a população interiorize a cidadania e os valores que lhe são inerentes deve ser um objetivo político a prosseguir sempre que se verifica que determinados grupos não possuem literacia cidadã.

Estas lacunas do sistema público – ou, pelo menos, as suas insuficiências – são muitas vezes supridas por entidades de natureza social que elegem como prioridade a educação e a reprogramação de pessoas que atravessaram dramas psicossociais e afetivos complexos.

Paralelamente aos trabalhos de reprogramação, importa que as políticas públicas tenham a noção que, em alguns caos, mais do que reprogramar as pessoas é preciso *reconfigurar o sistema*, ou seja: modificar as estruturas, dar outra vida aos dispositivos e recompetenciar os técnicos, adequando uns e outros às novas realidades. As políticas não podem ser mantidas durante décadas como se o mundo tivesse parado a partir da sua criação. Ora, o que acabámos de escrever aplica-se igualmente aos programas de educação para a cidadania.

A vida de crianças e adolescentes dentro do processo de escolarização é densamente preenchida pela escola, à qual incumbe outrossim a função de educar para a cidadania e de a promover ativamente. É notória, de resto, a intensidade do tempo que os mais novos passam diariamente na escola ou em entidades paralelas – em espaços acompanhados de autarquias, em centros de estudos ou de tempos livres, ou em organizações desportivas –, às quais cabem funções de promoção cidadã.

E os menores que estão fora do processo escolar, muitas vezes nem estudando nem realizando quaisquer tarefas, antes vivendo em registos de fraca ou nula motivação? Nestes casos, quer a oferta quer a procura são mais reduzidas e as respostas menos presentes; desde logo, porque muitos centros que se referiram no parágrafo precedente são pagos, com ressalva dos ligados às autarquias.

Quanto a estas unidades de apoio à prevenção, há que assinalar que, não obstante o papel que podem assumir, são habitualmente representadas como entidades destinadas a crianças e adolescentes em escolarização, o que afasta, *ipso facto*, a adesão dos demais. Por essa razão, e consciente desta realidade, a Universidade Lusófona adotou, a partir do ano civil de 1997, uma outra postura: a intervenção na rua, já com tradição em muitos países europeus, com destaque para a França e a Alemanha. Como o nome sugere, a intervenção decorre nos espaços públicos,

procurando motivar os indivíduos para a integração em programas preventivos, nos quais a cidadania está bem presente, tomando em linha de conta as suas idades e condições socioeducativas. O método consiste em estabelecer contacto com os jovens nas ruas e locais que frequentam e estimulá-los a procurarem os centros de atividades, o que pressupõe trabalho técnico de motivação até que se sintam aptos à vinculação aos lugares de encontro formal. Porque, quando não frequentam a escola, os adolescentes têm menor interesse em se aproximar dos núcleos de atividades, o que justifica que os agentes preventores tomem a iniciativa de os contactar nos lugares em que costumam passar o tempo.

Estas ações deverão abranger as vertentes educativas, normativas e sanitárias que em cada caso se mostrarem convenientes, compreendendo, entre outros aspetos: o civismo, em todas as circunstâncias; os cuidados de saúde, quer física quer mental; a sexualidade, em situações saudáveis e seguras para as partes, com a transmissão da ideia de que o sexo dever ser sempre uma escolha de ambos; a prevenção das adições, químicas e sem substância; a tolerância à frustração; o acolhimento do outro, sobretudo quando diferente; o envolvimento e a participação na comunidade; os direitos de que se beneficia e a capacidade de os fazer valer junto das instâncias competentes, e a sensibilização para o cumprimento dos deveres fundamentais; a igualdade de género e a rejeição da violência psicoafetiva; a educação ambiental e para a sustentabilidade; a prevenção rodoviária; a literacia financeira e do consumidor; a observância de valores como a autonomia, a empatia, a solidariedade, o respeito pelo outro e pelas suas formas de pensar, o compromisso, a necessidade de fazer cedências, em favor dos direitos alheios, a responsabilidade e a coesão sociais; os sentidos da paz e da liberdade, da democracia e da segurança em todos os pontos geográficos – por outras palavras, a pluridimensionalidade do ser humano como ente comprometido com os outros e com a sociedade, ou seja: os *valores de cidadania*. Este conceito vai aglutinando em permanência novos elementos, de acordo com o traçado evolutivo das sociedades, nunca podendo ser dado como fechado, e integrando o percurso da educação cidadã.

Esta natureza aberta da educação para a cidadania, observando a dialética social, respeitando os avanços e retrocessos do processo histórico-cultural, comporta as necessidades de adequação permanente, e de forma consistente, dos conteúdos a incluir nos *curricula*. Pressupõe ainda a ligação forte e coesa que deve aproximar a família e a escola, mas também a comunidade, englobando-se nesta as forças mais presentes socialmente (associações, escolas, igrejas, clubes desportivos, dispositivos de controlo social, formais e informais), mas com aceno particular às

autarquias que, crescentemente, se ocupam das funções de intervenção e de prevenção, constituindo-se em fortes aliadas da promoção cidadã. Algumas das questões que anteriormente indicámos podem ocupar transversalmente várias disciplinas curriculares (História, Economia, Biologia, Direito), enquanto outras devem ser acantonadas numa unidade específica. Com base no princípio da autonomia escolar, resolver-se-á esta questão conforme melhor se mostrar, quer em termos de idade dos alunos quer em razão da realidade local.

Aludindo às alterações curriculares de 2012, que A. Dias e M. Hortas designam *mudança radical* (em relação ao definido em 2001) (Dias & Hortas, 2020, p. 179), foi retirada a obrigação de existir uma disciplina autónoma de Educação para a Cidadania, ficando apenas como possibilidade, se as escolas o entenderem, o que redundou, segundo os referidos autores, na desvalorização da mesma.

Ao nível da comunidade: quando aludimos a *dispositivos de controlo social, formais e informais*, que aqui detêm uma função essencial, convém especificar a quais nos referimos. De uma maneira geral, a todos quantos têm intervenção em domínios diretamente ligados às populações infantojuvenis, mas também àqueles que só indiretamente aparecem relacionados. Destacaremos os seguintes: a Comissão Nacional de Promoção dos Direitos e Proteção das Crianças e Jovens (CNPDPCJ), bem como as múltiplas comissões de proteção de crianças e jovens locais; os tribunais de família e menores; a Polícia de Segurança Pública (PSP); a Guarda Nacional Republicana (GNR); os Núcleos Escola Segura; o Alto Comissariado para as Migrações (ACM); o Instituto para os Comportamentos Aditivos e Dependências (ICAD); a Comissão para a Dissuasão da Toxicodependência (CDT), nas respetivas unidades distritais; os Centros de Excelência Jean Monnet, no concernente à educação para a cidadania europeia; as câmaras municipais e, muito em particular, as juntas de freguesia; as bibliotecas municipais; os *media*, em especial as televisões e rádios, que registam alguns bons exemplos; os centros sociais e paroquiais que se ocupam da infância e adolescência, mas também da terceira idade; os centros de saúde; as instituições de apoio a idosos, que podem ser tributárias de trabalhos de parceria no domínio das intergeracionalidades, uma forma de educação para a cidadania que tem demonstrado bom potencial preventivo, com vantagens recíprocas; e a multiplicidade de associações desportivas, recreativas e culturais, sediadas em vários pontos do país, e que podem ser – e são, frequentemente, – convocadas para a cooperação com as escolas e as autarquias. Diga-se, aliás, que, neste campo,

não vigora o *numerus clausus*, antes uma salutar atipicidade, agregando entidades públicas, sociais e privadas.

Todas as ações idóneas a fomentar a cidadania, independentemente das populações-alvo, revestem natureza política – de política em sentido amplo, bem entendido –, na medida em que nada pode ser visto como apolítico, e compreendem domínios vastos, como a literacia económico-financeira, a prevenção de riscos, a problemática cultural, pois o que se busca é formar para a vida *completa*, rejeitando-se prismas de cidadania amputada. O alcance do contrato social, numa visão contemporânea, é trazido à colação enquanto forma de preparar para a participação nas questões que respeitam a toda a comunidade, devendo acentuar-se junto dos mais jovens, mas não exclusivamente, a noção dos direitos fundamentais, bem com a recusa de ideias de inevitabilidade (*sempre foi assim, nada a fazer*), de conformismo ou resignação (*nunca vou passar daqui, não há soluções que me tirem disto*). Afirmámos, em outros momentos deste relatório, que se deve promover uma educação que admita as possibilidades de mudança dos cidadãos, com rejeição do fixismo, que assenta maioritariamente numa conceção conformista e imobilista.

A evidência maior de não haver lugar a ideias conformistas e resignadas retira-se, aliás, da História da Humanidade – e esses exemplos devem fazer parte do discurso dos educadores e interventores; de facto, o conceito de cidadania é mutável, oscilando ao sabor das conceções do Estado e dos direitos fundamentais, mostrando, ao longo dos séculos, uma continuidade evolutiva. A História avança em consequência dessas alterações. A cidadania traça percursos de desenvolvimento social e educativo, abarcando todos os eixos da vida humana, servindo de suporte às questões que devem ser abordadas, a partir e no interior de dinâmicas que se realizem com os destinatários.

Decorre do exposto que a dialogicidade deve nortear o trabalho a executar, cabendo aos interventores a função de sugerir temas, enquanto os aprendentes o não fizerem, e de iniciar os debates, quando necessário, limitando-se, depois, à gestão dos mesmos e à indicação dos princípios e valores democráticos. Significa isto que não devem os agentes preventores deter o protagonismo, que será sempre dos sujeitos – mesmo que estes se situem em idades precoces.

Subjacente ao mencionado, está a cultura, matriz de todo o trabalho a desenvolver. A cultura representa um aspeto crucial da cidadania, embora nem sempre lhe seja atribuída a dignidade que possui. Interligando-se educação e cultura, estará a impulsionar-se a elevação das

pessoas, a robustecê-las, a torná-las mais aptas a serem agentes do seu próprio desenvolvimento pessoal e social.

As comunidades atuais estão empenhadas em criar condições para a evolução académica, o que é extremamente positivo, mas negligenciando, por vezes, a componente cultural – ou, pelo menos, deixando-a em segundo plano. A escola, em todos os seus graus, não pode manter-se indiferente a esta realidade, e as universidades e o ensino politécnico têm aqui uma função de relevância a desempenhar, pois cabe-lhes educar, formar, fornecer competências técnicas e científicas, mas também contribuir para a cultura e a cidadania, como temos afirmado: este é o sentido da democratização da cultura, que deve acompanhar a democratização da educação. Qualquer democracia plural *deve investir também* na cidadania e na cultura, como resulta, de resto, da Constituição da República.

O ensino da cidadania nas escolas aconselha que a aprendizagem seja feita com base em práticas vividas e apreendidas em contexto escolar, desde logo pela participação dos alunos em alguns aspetos de gestão, o que passa por escutá-los – e não apenas ouvi-los. Escutar para que se sintam corresponsáveis pela vivência no estabelecimento de ensino, autores e atores com voz. Educar para participar e participar para aprender, eis a díade que deve prevalecer; ou, visto de outra forma: educar para o exercício cívico, para que possam assumir responsabilidades, de maneira gradual e progressiva, e não educar para o amorfismo. Como acentua Diana Oliveira, «[…] a Escola deve ter, associada à sua função educativa, uma função social de formação do espírito de cidadania» (Oliveira, 2005/2019, p. 1462), o que não se confina ao ensino obrigatório, devendo prolongar-se pelo ensino superior. Naturalmente que esta ideia está entroncada na noção que temos preconizado de a escola dever assumir um papel preponderante na preparação dos aprendentes para as questões cidadãs, em todas as circunstâncias, mas reforçadamente quando a família está ausente dessa parcela do processo educativo.

5.6.

Se a componente escola é muito relevante no sentido da responsabilização dos mais jovens, também as autarquias, a que nos referimos já em diversos pontos desta peça, considerando-as dispositivos centrais de promoção da cidadania, devem desempenhar uma função de relevo; e não apenas na criação e no implemento de programas de prevenção, mas na integração dos

adolescentes e jovens na comunidade, nomeadamente investidos na função de conselheiros informais.

Seria vantajoso, em presença do que assinalámos nas precedentes linhas, que as juntas e câmaras institucionalizassem conselhos locais ou municipais, informais, com a presença de membros mais novos da comunidade – e também dos mais velhos, e pelos mesmos motivos. A constituição destes órgãos consultivos informais teria inúmeras vantagens, que se relacionam com as seguintes questões:

(i) as políticas locais construídas para crianças, adolescentes e idosos são, por via de regra, definidas e elaboradas sem a participação dos potenciais destinatários, que não são ouvidos, limitando-se os decisores a supor que serão do seu agrado;

(ii) o que pode redundar em frustração, tanto para os destinatários como para os membros das juntas e câmaras;

(iii) a integração dos mais novos e dos mais velhos nesses possíveis órgãos dar-lhes-ia o sentido de responsabilização pelas políticas a implementar, *pois foram ouvidos e a sua opinião foi tida em consideração* (ainda que segmentariamente);

(iv) ou seja: os munícipes sentir-se-iam investidos de poder no âmbito local, o que contribuiria para o aumento da participação;

(v) as mudanças são sempre mais compreensíveis quando tiveram na génese uma elaboração repartida por decisores e eventuais beneficiários; e,

(vi) A presença simultânea de crianças, adolescentes e jovens, e de pessoas de idade avançada, no mesmo espaço consultivo, favoreceria a ponte intergeracional entre todos, segundo eixos de cooperação e partilha.

A Direção-Geral da Educação referia, no documento *Educação para a cidadania – Linhas orientadoras* (2013), que «a prática da cidadania constitui um processo participado, individual e coletivo, que apela à reflexão e à ação sobre os problemas sentidos por cada um e pela sociedade» (p. 1); e acrescenta que o seu exercício «[…] implica, por parte de cada indivíduo e daqueles com quem interage, uma tomada de consciência, cuja evolução acompanha as dinâmicas de intervenção e transformação social» (*op.* e *loc. cit.*).

A partir desta noção, desenrolam-se sucessivamente os valores da cidadania que os formandos devem interiorizar e apreender como roteiros a aplicar quotidianamente em todos os quadrantes relacionais, desta maneira se atenuando a frequência de práticas desrespeitadoras dos

direitos de terceiros, bem como as condutas disfuncionais ou violentas, e que possam abrir crise no cumprimento dos deveres que oneram cada pessoa. Será com base nestes princípios que se deve estruturar a personalidade cidadã dos alunos, consciencializados do estatuto de cidadão que, em todas as dimensões, lhes cabe. Ser membro de uma comunidade, pertencer-lhe e com ela partilhar um destino comum, possuir um vínculo que a todos religa, ter uma história que se inscreve na História de um país – em suma, ser cidadão é muito mais do que uma declaração solene ou uma parte da liturgia social; é necessário ser-se informado e formado sobre o significado e o alcance da cidadania, de molde a que esta expressão seja mais do que uma asserção vazia, como foi durante quase meio século. Ao mesmo tempo, e pelas razões que temos carreado, a agregação das gerações mais novas e mais velhas em projetos de interesse comum contribui para a maior ligação entre gerações e confere outra dinâmica aos projetos de promoção da cidadania.

Ao longo do primeiro quartel do século XX, denotava-se já a intenção de preparação cidadã, quer na propaganda republicana, associada à educação, quer durante a época entre 1910 e 1926: a Lei de Proteção da Infância (1911), já mencionada (*in* III, 5.1.), representa um marco neste domínio, bem como as modificações que durante a República foram introduzidas na educação, desde o grau elementar (Martins, 2015). Durante os governos da ditadura (1926-1932) e após a constitucionalização do regime (1933-1974), os objetivos já não se localizavam na intenção de educar para a cidadania, antes consistiam em preparar as crianças e jovens para as fileiras do modelo estabelecido, primeiramente pelo golpe de 28 de maio de 1926, e, depois, pelo Estado Novo, salientando-se o trabalho da Organização Nacional Mocidade Portuguesa (1936), cujo cunho político-ideológico, associado a um certo nível de populismo, visava doutrinar a população infantojuvenil para as conceções fascizantes do salazarismo (v. III, 6.5.3). Nessa época, alguns estabelecimentos de ensino secundário (liceus) incluíam nas capas dos dossiês oficiais a transcrição dos *deveres do bom filiado da M. P.*; no 3º ciclo (antigos 6º e 7º anos do curso complementar dos liceus), a disciplina de Organização Política e Administrativa da Nação (OPAN) compreendia conteúdos destinados a formatar os alunos para os valores defendidos pelo regime (cf. III, 6.1.). Nas escolas (liceus e ensino técnico), com o mesmo objetivo, omitiam-se nos livros de História e na lecionação as referências à República, apresentada genericamente como uma época de agitação, instabilidade e golpes constantes, passando-se logo para a propaganda de Salazar, que equilibrara as finanças e restabelecera a ordem. Com em qualquer ditadura, as fotografias dos chefes do regime figuravam nas paredes das salas de aula do ensino primário e ilustravam livros de texto.

Na atualidade, fruto da reimplantação da democracia plural e participativa, o Estado de Direito democrático exige de toda a comunidade o esforço de educar para a cidadania, no quadro de princípios e valores democráticos, na linha do definido em sede da Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948). A vinculação do indivíduo à comunidade em que se integra é revigorada através da educação, reforçando o sentido de pertença e o envolvimento no bem-comum: educar para a cidadania saudável, plena e participativa acentua a ligação íntima da pessoa à sociedade, empenhando-a no respetivo desenvolvimento, no quadro do qual é o próprio cidadão que se desenvolve, pessoal e socialmente.

Poder-se-á concluir que em todas as sociedades, ao longo das várias vicissitudes históricas, o poder político (e, frequentemente, o económico-financeiro, quando seu impulsionador) ocupou-se sempre de formar as pessoas para a conformidade em relação aos objetivos definidos como prioritários. Nas ditaduras, para criar pessoas obedientes à estrutura dirigente, em especial ao chefe, e leais e acríticos ao partido único; nas democracias, para a assunção dos valores que as norteiam, e de harmonia com o tipo de Estado vigente (liberal ou social). Assistiu-se a isso no decurso da História, tal como acontece hoje. A grande diferença reside, como em tudo, no diferencial entre os regimes autoritários e os democráticos, porquanto o cidadão almejado por uns e outros é matricialmente diferente, o que faz divergir os métodos, os meios de aliciamento e as incumbências atribuídas. Diversas são também as estruturas criadas pelos Estados democráticos e pelos ditatoriais: naqueles não existe a louvação ao partido único, não se formam *pioneiros* ou *lusitos* (estes, no caso português), nem as crianças e adolescentes são obrigados a envergar fardas ou a ter treino militar, como é comum nas ditaduras. Em ambos os casos, o sentido da utilidade está muito presente: busca-se o *cidadão útil*, embora por caminhos diversificados; nos modelos ditatoriais, é a utilidade para a manutenção da ditadura que interessa fomentar, enquanto nos democráticos é a convivência saudável, plural e entre diferentes que se incentiva. As ditaduras, seja qual for o sentido ideológico (político ou religioso) suportam-se em súbditos cegamente obedientes, veneradores e obrigados, acríticos, que pensam segundo a cartilha, que reagem de acordo com os padrões pré-estabelecidos, que escolhem o escolhido pelos chefes; no campo democrático plural, educa-se para o pensamento livre e crítico, para a pluralidade de opções, para o acolhimento dos diferentes e apoio, sempre que necessário, para a compreensão e o respeito pelas ideias e orientações do outro, para a liberdade e para a solidariedade.

Nesta conformidade, a articulação principal a estabelecer no campo da educação reporta-se ao triângulo direitos fundamentais, cidadania e promoção da inclusão, assentando todas sobre os caminhos da prevenção, como resulta deste esquema:

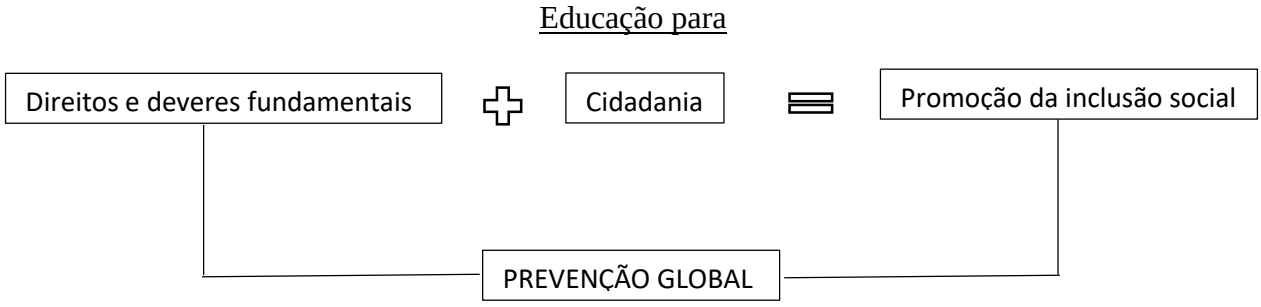


Figura 3

A *Educação* será a alavanca a partir da qual se estabelecem políticas que potenciarão a aquisição de literacia sobre os *direitos e deveres fundamentais* e, por arrasto, sobre os direitos humanos, donde se parte para a ideia de *cidadania*, na sua versão plena, constituindo-se ambas (literacia sobre *direitos e deveres*, e *cidadania*) em promotoras da *inclusão social*; na base dessas políticas públicas, localiza-se a *prevenção global*, abrangendo a panóplia de riscos suscetíveis de porem em causa os três elementos mencionados. Integramos nas tarefas de prevenção os *direitos+deveres fundamentais*, na medida em que importa prevenir a iliteracia dos mesmos, tanto mais que correspondem ao motor de propulsão da *cidadania*. Da agregação da díade *direitos e deveres* com a *cidadania* ressalta a *promoção da inclusão social* (em todas as dimensões). Cumulativamente, *educando* para os *direitos e deveres* promovem-se a *cidadania* e a *inclusão*, estando a montante e a jusante o trabalho de prevenção. Dizemos a montante e a jusante porque estamos a perspetivar a prevenção nos três níveis clássicos: primária, secundária e terciária, ainda que a primeira assuma maior protagonismo.

A *educação* pressupõe a concertação com políticas preventivas, mormente na fase primária, o que passa não apenas pela existência de uma disciplina de Educação para a Cidadania, mas pela implementação de programas de prevenção, sediados quer na escola quer fora dela. Articulando-se a *prevenção* com a *educação*, prossegue-se a *promoção da inclusão* como consequência do trabalho na esfera dos *direitos+deveres* e da *cidadania:* porque educação e prevenção são duas faces da mesma moeda, e porque a prevenção que ora sinalizamos é *global*,

isto é: contempla os riscos, genericamente considerados, e alia-os à problemática cidadã. A experiência demonstra, de resto, que quando se operacionalizam projetos preventores não é aconselhável dirigi-los a um único risco ou a um grupo de riscos: há que trabalhar em todas as frentes, pois estamos perante autênticas *matrioskas* onde os riscos se vão encaixando uns nos outros.

Ora, se falhar a educação em qualquer dos elementos da mencionada equação, a inclusão entra em colapso. Uma pessoa informada sobre o binómio *direitos+deveres* acede mais facilmente à *cidadania*, fazendo diminuir o perigo de se desprogramar e de pôr em causa o processo inclusivo. Citando Varela (2007), a propósito dos *cidadãos de corpo inteiro*, que define como «os que assumam a responsabilidade de ver nos direitos alheios uma forma de valorizar um direito que também é seu» (Varela, 2007, p. 1), ou seja: direitos em que o sujeito se vê ao espelho, repercutindo-se no plano de reciprocidade que a todos une.

Quando tal acontece, é à prevenção que incumbe o trabalho de reprogramação, a ser desenvolvido pelos técnicos, incidindo nos seus níveis secundário e terciário.

Para se promover a cidadania substantiva, ou seja: a cidadania plena, no quadro da inclusão, necessário é que educação e prevenção se operacionalizem cooperativamente, tendo em vista o cidadão e as suas necessidades. Para tanto, é imprescindível o concurso da escola, da família e da comunidade, cabendo a cada um destes vetores suprir as lacunas dos outros. Numa situação perfeita, a cidadania será a resultante do peso específico de três atores sociais atuando solidariamente, pois é de obrigações solidárias que se trata, pelo que se pode prefigurar a cidadania como o resultado do investimento da escola+família+comunidade. Se um destes agentes preventores fracassar na missão que lhe está atribuída, os outros deverão ocupar-se da parte em falta: daí o registo solidário a que nos referimos. Por outro lado, a cooperação entre educação e prevenção traduz uma realidade a que já aludimos: prevenindo-se os comportamentos disruptivos, é a educação que se está a desenvolver.

Educar para a cidadania comporta esta panóplia de elementos e implica a existência, entre todos, de um registo de cooperação e solidariedade. Esta é também uma das razões que justificam a utilização de parcerias nos projetos promotores da cidadania e da inclusão; como escreveu H. Carmo,

> «[…] as parcerias são uns excelentes *viveiros* de educação para a cidadania, constituindo-se como *laboratórios sociais* onde se pode experimentar de forma controlada, a autonomia dos atores mas também a sua solidariedade, e onde eles podem aprender a lidar com a diversidade, respeitando os direitos humanos e utilizando a democracia como método quotidiano (Carmo, 2019, p. 126, sublinhado do autor).

Ao longo desta Parte III aludimos, em vários momentos, a parcerias. Ainda que muito delas se fale, no linguajar político e social, a verdade é que nem sempre são promovidas como deviam, parecendo existir ainda uma capa de receio sobre as mesmas; frequentemente, a ideia de parceria parece ficar restrita à vertente económica, como se apenas interessassem eventuais subsídios. É tempo de libertar as parcerias de suspeições e de as evidenciar no trabalho diário, revitalizando-as e tornando-as operativas, mais do que meras financiadoras, partindo sempre de duas premissas:

(i) as entidades parceiras, públicas, sociais ou privadas, não podem restringir a função desempenhada ao apoio económico-financeiro aos projetos e programas: e,

(ii) nunca se deve partir da ideia que há parcerias omnipresentes: cada iniciativa deve eleger aquelas que, em face dos atores que constituem o grupo-alvo, em presença dos territórios e em razão dos objetivos a desenvolver, façam sentido.

Quando somos convocados a refletir sobre problemas como a prevenção de situações e comportamentos de risco ou a educação para a cidadania e para a defesa dos direitos e deveres fundamentais, é imperioso que se pense o trabalho no âmbito de parcerias alargadas que possam cooperar na implementação de ações e programas, de acordo com as idades da população-alvo e as geografias de intervenção. E não deve haver *cercas* em redor dessas ligações a estabelecer, que podem ser abrangentes e plurais, como já vimos: afinal, a cidadania não é um conceito que defende a pluralidade? Esta natureza compósita das parcerias incluirá serviços públicos, sociais e privados, entidades oficiais e particulares, dispositivos formais e informais, sendo a escolha feita em função das áreas a trabalhar. Estamos a pensar na integração nas parcerias de escolas públicas e privadas; de centros de tempos livres e de lazer, sejam particulares ou criados pelas escolas públicas; de associações de pais e de moradores; das igrejas, sobretudo no que se reporta aos centros sociais e paroquiais; dos clubes desportivos, associações culturais e recreativas; das associações de reformados, pensionistas e centros de dia para velhos; das múltiplas instituições particulares de

solidariedade social; e, antes de todos, há que incluir plenamente o poder local, aliado e ator da prevenção e da intervenção psicossocial, lamentavelmente descartado por algumas instituições de ensino superior, que ainda não conseguiram compreender o apoio que, em vários níveis, dele advém. Com efeito, o regime de parceria com os órgãos locais, envolvendo estagiários e técnicos de várias formações, contribui para a qualidade de vida das populações, do mesmo passo que favorece a aprendizagem e a empregabilidade dos técnicos: não é incomum que os estagiários passem a contratados e aos quadros de pessoal das autarquias. Muitas e muitas vezes, as instituições de ensino menosprezam a colaboração com as organizações de poder autárquico, chegando ao ponto de as afastar de locais de acolhimento de estágios curriculares, por exemplo em Psicologia, como temos observado. A nosso ver, há que investir nestas parcerias, dinamizá-las e prosseguir atividades preventivas em todas as áreas que elencámos, designadamente quando formam educadores sociais, psicólogos, interventores sociais e criminólogos, sob pena de se lesar, em simultâneo, as comunidades e os profissionais saídos de instituições que teimam em rejeitar a colaboração com o poder local.

A educação para a cidadania é uma missão comum a várias componentes disciplinares e faz parte do trabalho de prevenção para que todas aquelas formações preparam (ou devem preparar) os estudantes. Acresce que a desvalorização da articulação entre dispositivos autárquicos e instituições de ensino superior, nas áreas a que aludimos, acaba por retirar às formações parte considerável das funções profissionais para que se deveriam preparar os técnicos; por outro lado, quando as instituições de ensino superior negligenciam, nas citadas áreas científicas, a preparação em níveis como a prevenção de riscos, o trabalho com grupos pré-excluídos ou já inseridos nas rotas de exclusão, e a formação cidadã, estão a prestar um serviço deficitário. Complementarmente, não se deve conceber como menor o trabalho realizado nesses domínios.

Na nossa ótica, educar para a cidadania deve ser um esforço permanente e desenvolvido ao longo da vida, pelo que não entendemos esse conceito circunscrito aos anos de escolaridade obrigatória. O ensino superior tem igualmente o ónus de promover a educação cidadã e a prevenção, quer no âmbito das unidades curriculares oferecidas aos estudantes quer no trabalho realizado em termos centrais, desde logo pelas reitorias ou presidências, e mediante a conjugação entre a governança das instituições e os dispositivos de estudantes, como as associações académicas, entre outros. Trabalhar pela e para a promoção da cidadania e da literacia dos direitos e dos deveres fundamentais equivale a criar condições que permitam elevar a qualidade de vida das

pessoas junto dos estratos populacionais mais vulneráveis. Por outras palavras, e renovando uma noção que temos defendido: educar para a cidadania e para o binómio direitos e deveres, tendo o ponto de partida formal na escola e na educação, não se esgota aí, devendo prosseguir de forma constante por todo o processo de vida das pessoas, utilizando-se os recursos disponíveis e necessários, tendo em atenção os casos, que não são poucos, de adultos ou idosos que não puderam beneficiar dessa formação na infância, adolescência ou juventude. A cidadania desdobra-se em inúmeros eixos que devem ser levados na devida consideração: do civismo à participação política, da saúde à economia, na perspetiva de gestão da própria vida, é todo um espaço multiaxial que deve ser observado. O desenvolvimento da consciência cívica deve ser sempre fomentado, independentemente da idade dos formandos, em consonância com as necessidades. Como já referimos, o idosismo não faz qualquer sentido em nenhum domínio, sendo certo que em idades mais precoces existem objetivos a prosseguir, por exemplo a educação para a atividade pública (Fonseca, 2001), mas outros emergem em idades mais adiantadas, que não podem ser desinvestidos nem abandonados.

Educar para ser cidadão implica ainda a abertura das escolas à comunidade, sendo «[…] requisito fundamental para a construção de uma sociedade democrática e solidária» (Oliveira, 2005/2019, p. 1462). Esta abertura pressupõe que cada escola, seja qual for o ciclo, grau ou área em que atua, esteja envolvida no tecido social em que intervém e se comporte como ator que é. O que significa que não lhe basta ensinar, ministrar conhecimentos ou preparar técnicos ou cientistas: tem que se preocupar em formar os discentes para a participação e para a intervenção na comunidade; dito de outro modo: tem de estar inserida na sociedade, exercendo uma função que extravasa as paredes do edifício escola (em qualquer grau) e se projeta na vida comum onde a cidadania acontece. Cabe-lhe, pois, o papel principal na transmissão de valores, da ética e do saber-agir no xadrez comunitário. Esta formação, quando assente na escola, tem de ter em conta três aspetos fulcrais:

(i) a intervenção e a prevenção devem iniciar-se o mais precocemente possível;

(ii) deve ser adequada às idades, níveis de desenvolvimento e condições específicas dos aprendentes, como já foi realçado (Carmo, 2014); e,

(iii) deve ser transversal, podendo surgir em várias disciplinas do ensino obrigatório, da História ao Português, da Filosofia à Biologia e à Economia, todavia sem pôr em causa a existência,

na escolaridade básica e secundária, de uma disciplina especialmente direcionada para a cidadania. Esta educação faz parte, por conseguinte, de *um processo pedagógico* (Fonseca, 2001, p. 47); e, como Oliveira refere, «[…] cabe aos agentes educativos a importante missão de "desenhar" o seu próprio roteiro ou percurso educativo, tendo em conta a especificidade da sua turma, da sua escola e da sua comunidade» (Oliveira, 2005/2019, p. 1463).

Educar para a cidadania é, como vimos, além de uma preparação para (con)viver em sociedade, um mecanismo de proteção individual dos formandos em múltiplas vertentes, como a saúde, a aprendizagem e a integração sociocomunitária.

Dias e Hortas versam, aliás, esta temática numa peça científica sobre a educação para a cidadania, procedendo a breve, porém relevante, abordagem histórica sobre o problema no nosso país, donde se conclui a ocorrência de oscilações decorrentes de alterações da paisagem político-partidária (Dias & Hortas, 2020, p. 179). Ora, afigura-se-nos que educar para a cidadania deve superar o registo, sempre deficitário, do combate político e volúvel, e assumir-se como desígnio nacional.

Claro que a intervenção escolar na formação para a cidadania não anula nem substitui a função que a família deve desempenhar, bem como a comunidade, quer através de dispositivos formais quer por ação dos informais. Cada vértice do triângulo Escola-Família-Comunidade tem uma missão a cumprir e deve suprir as carências ou falhas dos demais, já o escrevemos, de molde a que se estabeleça um equilíbrio estável, tanto na educação quanto no processo de auto-organização dos aprendentes. Consequentemente, a escola não limita a participação da família nem da comunidade, antes concorre com as mesmas para o objetivo, pressupostamente comum, de fornecer informação e gerar formação cidadã. Com efeito,

> «[…] a Educação surge como um trunfo essencial e uma aposta necessária para a concretização de ideais democráticos, bem como para o desenvolvimento pleno e harmonioso dos indivíduos. É pois nesta nova missão da Educação, em geral, e da Escola, em particular, que a Cidadania ganha grande importância e valor» (Oliveira, 2005/2019, p. 1464).

O objetivo maior de educar para a cidadania reside em preparar para viver em sociedade, de modo intenso e interessado no bem-comum, com empatia, disponibilidade para com os outros, ou seja: em registo solidário. Esta tarefa compete, em boa parte, como é natural, aos professores e

às instituições de ensino, ambos envolvidos no todo social, pois apenas se concebe esta formação no quadro da comunidade, quer a nível micro quer no plano macro (Carmo, 2014; Oliveira, 2005/2019; Dias & Hortas, 2020). Para que tal seja viável, há que envolver os professores, em todos os seus graus e qualidades, bem como os estabelecimentos de ensino, formando-os pedagogicamente para esta função e motivando-os para a causa.

Oliveira (*op. cit.*, p. 1464-1470) analisou as atitudes dos professores relativamente à ministração de conhecimentos no domínio *sub judice*, partindo de um estudo de C. Figueiredo e P. Abrantes (2002) e de uma recolha de dados efetuada pela própria.

Sobre o estudo de Figueiredo & Abrantes (2002), constataram os autores que as atitudes dos docentes variaram entre diversos tipos:

(i) os que recusam ser sua função, remetendo a tarefa para a família;

(ii) os que afirmam não poderem intervir ou não terem tempo, dada a extensão do programa;

(iii) os que atribuem a função a terceiros – diretores ou colegas;

(iv) os inseguros, que se autointitulam incapazes de tratar de matérias para as quais não se formaram – seja na verdadeira aceção da palavra ou por ser mais cómodo declararem-se incompetentes e não atuarem no campo proposto;

(v) os que se sentem incapazes para a ação, se estiverem *sozinhos* – carecendo de apoio das estruturas de direção escolar; e,

(vi) os que rejeitam novas iniciativas, pois entendem que já se dedicam à educação para a cidadania – frequentemente, um meio expedito para enjeitar novas responsabilidades.

Acerca do estudo de caso levado a cabo por Oliveira (2005/2019), com professores do 1º ciclo, a autora concluiu que as respostas «[…] comprovam exactamente a importância desta área transversal em contexto escolar», pelo que «[…] procuram realizar, sempre que possível, actividades relacionadas com a cidadania na sua prática pedagógica», assumindo, porém, a ausência de formação e a falta de material pedagógico, sendo necessária a implementação de apoio do Estado e maior empenhamento dos agentes de educação (Oliveira, 2005/2019, p. 1470).

Do exposto, pode retirar-se a conclusão que a dinamização desta área no ensino obrigatório apela também ao incremento da formação dos professores, o que legitima a existência, nos cursos superiores prioritariamente vocacionados para a educação, de uma unidade curricular dedicada à educação cidadã. Acrescente-se que é imprescindível, neste como em outros campos,

acentuar a formação contínua, a educação permanente e a aprendizagem ao longo da vida; como indica Carmo (2014), discorrendo sobre o problema da educação para a cidadania no "quadro da crise dos sistemas educativos e da própria educação formal" (*op. cit*., p. 37, sublinhado do autor):

> «por um lado, avoluma-se a sua necessidade [da educação para a cidadania];
> «por outro, os agentes educativos (família, escola e outras instituições socializadoras) carecem de recursos para responder ao desafio, enfrentando uma anomia e uma crise de legitimidade sem precedentes na história humana» (Carmo, 2014, p. 38; sublinhado do autor).

Acrescentaremos que, além da anomia e da crise de legitimidade, referidas pelo autor antes citado, é visível a falta de investimento que se verifica em alguns ciclos políticos; de facto, os discursos sobre a presença desta disciplina nos ensinos básico e secundário, e as práticas de remeter os temas para uma transversalidade, que potencia a diluição dos núcleos principais, significam porventura o receio de um *excesso de politização* dos aprendentes. Caberá relembrar que educar é um ato político, como Paulo Freire ensinava, mas que em nada limita ou subtrai as opções e as orientações que, mais tarde, os estudantes adotarão. Educar para a cidadania é, no fundamental, preparar as pessoas para serem informadas sobre todos os assuntos que importam às suas vivências

, livres e críticas numa sociedade que se pretende fundada na solidariedade, e capazes de assumir as posições que julgarem melhores, como é, aliás, objetivo proclamado pela Constituição da República Portuguesa.

VI – Métodos de ensino e de avaliação

Métodos de ensino:

A lecionação desta unidade curricular compreende aulas teóricas e aulas práticas.

Tratando-se de uma disciplina com a carga horária de três horas semanais, a repartição deverá ser noventa minutos teóricos e noventa minutos de aula prática, convindo que sejam ministradas por dois docentes, funcionando em equipa, o que requer que exista permanente diálogo entre ambos com vista à monitorização do trabalho realizado.

De uma forma demasiadamente simplista, dir-se-á que nas teóricas o aluno recebe informação que, nas aulas práticas, deve aprender a aplicar; de certo modo, diferenciar-se-ão ambos os tipos de aula entre a aquisição do saber e a aquisição de aptidões para aplicar esse saber (saber-fazer).

A pretensão principal consiste em colocar o aluno como epicentro do ensino, dedicando particular atenção aos que detenham estatuto de necessidades educativas especiais, o que poderá obrigar a adaptações em cada ano, em razão dos casos existentes na turma. Ora, sendo o estudante o foco prioritário da função docente, dever-se-á ter em conta cada um deles, o que será mais ou menos facilitado consoante o número de alunos por grupo prático, sendo conveniente que não seja superior a quinze, vinte, no máximo, de maneira a permitir a adequada avaliação contínua. Em regra, é possível cumprir aproximadamente este objetivo, dado que o total de alunos no 3º ano desta licenciatura costuma ser inferior a vinte.

Nas aulas teóricas, com exceção da primeira, o docente iniciará a sessão pedindo a um aluno que tenha estado presente na aula anterior que trace o quadro das matérias abordadas nessa sessão (estudante-orador); a escolha para essa função será feita de molde a que todos ocupem a posição durante o semestre. Feita esta introdução, em que poderá haver perguntas e prestar esclarecimentos, o professor indicará o tema que vai apresentar, perguntando que ideia têm sobre o mesmo. Esta componente visa captar o que os estudantes sabem sobre a matéria do dia – alguns poderão ter informação sobre o assunto e será um meio hábil para a eventual desconstrução de noções feitas – e, arrancando do que for verbalizado, o docente encarregar-se-á de proceder à apresentação do tema.

Nestas aulas, o professor terá de fomentar o contacto com as rubricas incluídas no programa, em ordem a familiarizar os estudantes com os conceitos básicos, assegurando tempo para dúvidas e pedido de esclarecimentos – que serão mais frequentes no início das Partes I e II. O docente motivará a turma a adotar uma atitude crítica, ou seja: não a aceitação do que é transmitido em aula ou através das leituras, de modo acrítico, mas preparar os discentes para a compreensão dos tópicos, em sequência de uma reflexão que, ao longo do semestre, se fortalecerá.

Além do método expositivo, deve recorrer-se a outras ferramentas, por exemplo o *power point*, limitado a informação esquematizada, quando for o caso, evitando-se que a parte principal da matéria esteja inteiramente reproduzida nos diapositivos; a apresentação de um pequeno filme, ou excerto, poderá ser utilizada como meio de explicitar questões de aprendizagem; também serão usados outros materiais, como recortes de jornais, quando se ministrarem questões sobre temáticas habitualmente noticiadas (*v. g.* violação de direitos fundamentais, no país ou no estrangeiro, como violências cometidas por entidades públicas ou em contexto de relações laborais, sociais ou psicoafetivas, ou informações veiculadas por alguns dispositivos, como a Associação Portuguesa de Apoio à Vítima – APAV ou a Amnistia Internacional). Quando possível e oportuno, poder-se-á convidar um especialista externo sobre a matéria da aula ou um profissional que trabalhe na área e que possa colaborar no sentido de mostrar aos estudantes o saber-fazer de um educador social em determinado contexto. O facto de os alunos estarem a frequentar simultaneamente a unidade curricular Estágio torna-os mais sensíveis à aquisição deste conhecimento.

Quando o professor aludir a documentos institucionais, em especial fontes históricas sobre direitos ou cidadania, poderá socorrer-se da leitura de pequenos trechos, remetendo o restante para a leitura em trabalho individual e diálogo em aulas práticas.

Quando se der por concluída a ministração dos temas de cada parte do programa, na rubrica *debate com os estudantes*, o docente usará o tempo de aula teórica para fomentar o diálogo entre todos sobre os temas lecionados, abordando também o *saber-fazer* e a dimensão ética, mormente no que se reporta às matérias sobre intervenção e prevenção. Procurar-se-á incrementar nos discentes a dimensão autorresponsabilização e a empatia nas relações que devem estabelecer no plano profissional.

Nas aulas práticas, o docente deverá ocupar-se não de repetir o lecionado nas aulas teóricas, antes de revelar a aplicação prática dos conteúdos ministrados, tornando mais próxima a matéria versada, propondo-se que sejam lidos, pelo menos parcialmente, e comentados textos

clássicos sobre direitos (entre outros, a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, a Declaração Universal dos Direitos Humanos, o Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais). A limitação de evitar *repetir o lecionado* decorre da necessidade que deve ser cumprida em aulas práticas: esclarecer a matéria teórica, que já foi transmitida, apoiar no aprofundamento da mesma, e incentivar o debate, sem embargo do recurso ao *role-play*, como meio de colocar os alunos em situação (ainda que em ambiente controlado).

Caberá aos docentes encarregados das aulas teóricas e das práticas prevenir a "anedonia" que por vezes traduz algum desinteresse por parte dos estudantes, pelo que deverá organizar as aulas de forma motivadora e estimulante. Coloca-se novamente a questão de cada aluno ser o centro da frequência letiva, sentindo-se coautor da atividade que cada aula representa. Para tanto, no caso das sessões práticas, pedir-se-á a um pequeno grupo de estudantes (dois ou três), de forma rotativa, que prepare para a aula seguinte o tema a tratar, indicando-se a bibliografia que deve ser consultada ou os textos-base. Estas aulas serão eminentemente fundadas na dialogicidade, privilegiando-se o debate a partir de excertos dos textos ou, quando se abordar a construção de programas, de narrativas de convidados que trabalham no terreno. No termo de uma licenciatura, deverão os aprendentes ser confrontados com o *saber-fazer* e com o *fazer bem*, pelo que se aceita que as aulas funcionem como *oficinas de atividade profissional*. Frequentando, em simultâneo, a unidade Estágio, fará sentido que haja este registo pré-profissional, que sustentará, de resto, a adesão ao futuro laboral. Será, por conseguinte, uma maneira de possibilitar a aquisição de competências procedimentais, promovendo a aprendizagem para que cada um dos sujeitos se possa autoconstruir e aprender a lidar com os públicos com que trabalhará.

Numa das aulas práticas, será de procurar trazer à sala um pequeno grupo de alunos do 1º ou 2º ciclos, acompanhado por um professor responsável, para participar na sessão, o que produzirá efeitos ao nível da relação entre os estudantes da unidade curricular e o grupo de crianças.

Em ambas as espécies de aulas, os docentes incrementarão um registo de proximidade com os estudantes, que potencie uma partilha de informação mais ágil à aquisição de conhecimentos, sobretudo de ordem prática.

Realizar-se-á uma visita de estudo por semestre, a instituições que operem em áreas aludidas no programa (intervenção, prevenção, defesa dos direitos ou espaços onde a cidadania seja exercida quotidianamente, por exemplo associações de moradores, de pais ou de pessoas mais

velhas), em ordem a possibilitar o conhecimento *in loco* de parcelas da realidade que contactarão no futuro.

Nos dois tipos de sessões (teóricas e práticas), será priorizada a participação dos estudantes – daí a criação da figura rotativa do "orador" –, motivando-os para colocarem questões e debaterem as matérias, a propósito de exemplos de dificuldade crescente. De pouco serviria explicar-se o que é a cidadania e não ilustrar as questões com casos retirados da vida de todos os dias.

Considerando que os estudantes serão educadores sociais, ser-lhes-á proposta a preparação de uma de três atividades que integrarão a avaliação: a realização de um filme, com o telemóvel, até três minutos, sobre os direitos e deveres, variando os níveis etários do público destinatário; a redação de um texto para teatro que aborde direitos e cidadania, também para segmentos diferenciados etariamente; e a construção de um jogo de mesa sobre cidadania. Cada aluno em avaliação contínua deverá cumprir uma destas tarefas. Além de estas tarefas serem facilitadoras do trabalho a desenvolver em contexto laboral, permitirão promover a criatividade a partir do conjunto de conteúdos da disciplina. Os trabalhos serão apresentados na última aula prática ou em sessão de final de semestre, com a possibilidade de serem convidados representantes das instituições acolhedoras de estágios.

A utilização de recursos cénicos tem demonstrado potencialidades em termos de empoderamento de populações de risco. Refiram-se, a título exemplificativo, os projetos desenvolvidos no Hospital Júlio de Matos, com o Grupo de Teatro Terapêutico, fundado e dirigido pelo ator, encenador e dramaturgo João Silva (?-2018) e, ainda no mesmo estabelecimento de saúde, a Rádio Aurora – *A Outra Voz*, fundada e dirigida pelo psicólogo Nuno Faleiro Silva; e, na cidade do Porto, por iniciativa da associação *Encontrar+se: Promoção da Saúde Mental*, que reúne metodologias do teatro documental e do teatro do oprimido para trabalho com cidadãos vulneráveis, a que já nos referimos (Gramary, Mendes, Silva, *et al.*, 2021); o que se propõe com a realização de pequenos apontamentos de vídeo ou com a preparação de guiões de teatro, e eventual encenação, segue nesta direção, com a vantagem de o empoderamento abranger também os estudantes em fim de licenciatura. Silva (2016, 2021) alude a estas experiências, que têm incidido nos domínios das Ciências da Educação, podendo ser replicados no contexto da prevenção. Isto porque, como refere J. E. Silva, nestas atividades não se deve *proletarizar* os artistas, antes devem ser parte completa na produção (Silva, 2021, p. 15). Com efeito, quando os educadores sociais

conseguem mobilizar um grupo para ser parte ativa numa realização, é evidente que os resultados poderão ser melhores pela forma de participação de todos que se adotar.

Nesta unidade curricular, tender-se-á à autonomização e responsabilização dos aprendentes, que estão a um passo de concluir a licenciatura, tornando-os corresponsáveis pela aprendizagem e ajudando-os a adquirir condições não só de reflexão como de ação.

Avaliação

À avaliação é atribuída função reguladora do processo de ensino, que inclui o ensino e a aprendizagem, *e apresenta uma dimensão formativa e global*, como bem se recordava no dossiê submetido à A3ES para acreditação do 1º ciclo em Educação Social. A avaliação formativa torna possível aceder ao nível de aprendizagem do aluno e, a partir daí, reforçar os aspetos em crise e favorecer que os «[…] alunos compreendam mais e melhor». (Fernandes, 2021, p. 9). Muito importante é o *feedback* que se obtém sobre o processo de aprendizagem, pelo que também ajuda o professor a percecionar como pode melhorar o ensino de que se ocupa.

Quando um professor avalia alunos está a autoavaliar o trabalho realizado, pelo que os resultados devem ser igualmente objeto de autocrítica e de reorganização da função docente. A avaliação é contínua não apenas para os estudantes, mas também para o docente; se, durante a aula, o professor se der conta que os alunos não captaram a matéria dada na precedente sessão, deve extrair uma conclusão: algo falhou na dinâmica que então estabeleceu com a turma. Cumulativamente com os inquéritos pedagógicos, o docente dispõe deste método semanal de monitorização da sua própria prestação.

Aos estudantes são disponibilizados dois métodos avaliativos de conhecimentos, resultantes da sua livre opção: o método de exame final, em que se submete a uma prova escrita, podendo haver ou não uma prova oral; ou frequenta o regime de avaliação contínua. No segundo caso, se não for aprovado, o sistema avaliativo encaminha-o para exame final (*ex vi* artigos 8º e seguintes do Regulamento Geral de Avaliações da Universidade Lusófona, aprovado pelo Despacho Reitoral nº 24/2023, de 25 de maio). Os alunos serão aconselhados à consulta da ficha de unidade curricular (FUC), disponível no *moodle*, que será o suporte da disciplina, também em termos avaliativos, por exemplo sobre a necessidade de conhecerem quais os requisitos a cujo cumprimento estão obrigados para frequentarem a avaliação contínua.

Nesta, porque pressupõe a presença dos alunos em sala, há um elevado grau de conhecimento do professor sobre a evolução da aprendizagem de cada sujeito – excetuando casos de turmas com grande densidade de estudantes.

Relativamente à avaliação sumativa, os critérios deverão observar os seguintes *itens* e ponderações para a classificação final:

Planificação e execução de uma atividade dentre as elencadas na rubrica antecedente (realização de filme sobre os direitos e deveres, redação de um texto para teatro que aborde direitos e cidadania, ou construção de um jogo de mesa sobre cidadania) – 35%;

Planificação de uma atividade de intervenção-prevenção sobre direitos+deveres fundamentais ou cidadania – 30%;

Teste com duas questões sobre os conteúdos programáticos – 30%;

Assiduidade e participação nas aulas – 5%.

Naturalmente que os dois primeiros critérios incluem a colaboração próxima do(s) docente(s) na construção dos materiais.

VII – Planificação das aulas

Teóricas

Qualquer planificação desta natureza corre sempre o risco de não ser integralmente observada: pode acontecer que a matéria destinada a uma aula não fique completa (porque houve mais dúvidas que foi necessário esclarecer, ou uma aula não dada porque coincidiu com um feriado), o que determina que em cada ano o calendário seja revisto, a par de uma permanente monitorização de cumprimento.

Estão previstas quinze semanas letivas, correspondendo a outras tantas aulas teóricas.

Na elencagem que se segue, indicamos apenas os *itens* a incluir em cada aula, pois a explicitação dos temas foi efetivada no capítulo de fundamentação, dispensando-nos agora de repetições que seriam desprovidas de sentido.

Assim, a nossa proposta é a seguinte:

Aula nº 1

Será a designada aula de apresentação dos estudantes, do docente e da unidade curricular; de certa maneira, uma *aproximação à pista*, o contacto inaugural entre os três vetores do ensino.

Começando pela apresentação do professor: consideramos excessivo tudo quanto passe da indicação do nome. No 3º ano, provavelmente os alunos já travaram conhecimento com ele, em alguns casos porque lhes ministrou outra disciplina. Parece-nos exagerada a prática por vezes referida de o professor expor seu próprio *curriculum vitae*, gastando meia aula a falar de si mesmo.

Deverá depois ouvir os alunos, pedindo-lhes que se apresentem e que indiquem o local de acolhimento do estágio curricular, procurando descortinar as possibilidades de interação entre a unidade curricular que leciona e a de Estágio. Seguidamente, voltará a dar-lhes a palavra para que expressem as expectativas que têm em relação a Educação, Direitos Humanos e Cidadania, assim como sobre o que esperam estudar neste domínio.

Continuará a aula com a enunciação dos tópicos programáticos, enumerando-os, das principais referências de leitura ou consulta, e com indicações sobre o método de trabalho e de avaliação, devendo sintetizar-se a FUC (mas sem que tal dispense a consulta pelos estudantes).

Ultrapassada há muito, e bem, a ideia de as aulas de apresentação serem mais reduzidas, entrar-se-á na matéria, seguindo-se, com as necessárias adaptações e reduções, o modelo vertido no capítulo *Enquadramento e fundamentação*, abrindo com o conceito de Estado.

Nesta aula inicial, e admitindo que decorreram trinta minutos com a precedente fase, serão lecionados os temas contidos no início do capítulo: além do conceito, as origens e legitimação, o Estado como comunidade e as funções que tradicional e historicamente lhe estão atribuídas (nº 1).

Aula nº 2

Esta aula preencher-se-á com o estudo dos elementos ou condições de existência do Estado, com destaque para o poder, suas manifestações e aparelho, bem como com a produção normativa e a coercibilidade, e o significado que esta assume para a ordenação e disciplinação da sociedade (nº 2).

As formas de Estado, a trajetória das mesmas ao longo da História (salientando, porém, o pós-revoluções liberais), e as razões de evolução, ocuparão a segunda parte da aula, aqui se situando o contacto inaugural com o problema dos direitos (nº 3, 1ª parte).

Aula nº 3

Retomar-se-á, na primeira metade desta sessão, o capitulo 3, versando-se agora os conceitos de Estado de Direito e Estado de Direito democrático, seus princípios, e a limitação do poder, com referência às condicionantes político-ideológicas, sociais, económicas, culturais, aludindo-se à Constituição (ideia, sentido e caráter supremo enquanto lei fundamental) e às alterações suscitadas em face do primado do Direito comunitário e europeu (nº3).

A segunda metade da aula será dedicada ao debate com os estudantes sobre os assuntos abordados nos capítulos antecedentes, prevendo-se que um tempo com duração aproximada de quarenta minutos será suficiente para esclarecer a matéria lecionada.

Aula nº 4

Entrar-se-á na Parte II, no tema dos direitos fundamentais e humanos, partindo das noções basilares sobre ambos e explicando a razão de ser de coexistirem dois conceitos afins. Referir-se-ão as designações conexas, sendo situado o problema dos direitos a partir dos antecedentes históricos, com exemplificação dos momentos mais importantes (nº 1).

A emergência e a relevância dos direitos na traça do Estado serão lecionadas, localizando-as no período até ao dealbar do liberalismo (nº 2).

Aula nº 5

Abordar-se-á a inserção dos direitos na trajetória evolutiva do Estado, de acordo com as respetivas formulações, desta feita no período após as revoluções liberais do século XVIII (nº 2).

Proceder-se-á à menção das razões transformadoras, assim como dos efeitos que tiveram na definição de princípios, por exemplo a separação de poderes ou o princípio da legalidade. Dada a natureza histórica desta componente programática, haverá que detalhar as causas precipitantes do aparecimento do Estado liberal, em particular as revoluções americana e francesa, bem como a influência da revolução gloriosa para esta alteração. Com efeito, as metamorfoses do modelo absolutista e o nascimento das conceções liberais carecem de explicitação, recorrendo-se ainda a ilustrações práticas, mediante a leitura de trechos curtos dos documentos históricos do constitucionalismo, remetendo-se para aula prática uma análise mais densa.

Considerando que a ideologia liberal teve um *ontem* e um *hoje* que abrangeram não só a conceção política como a económica, estas questões serão incluídas na matéria a disponibilizar em aula teórica, requerendo detalhe.

O sistema político-governativo plasmado na Constituição da República Portuguesa (1976) será objeto de explicação (nº 3).

Aula nº 6

Aula dedicada ao estudo das formas de Estado democrático, abarcando a noção de democracia enquanto constructo moderno, traduzido na ideia plural de sociedade. O Estado liberal justifica, aliás, que as aulas se ocupem da enunciação das principais linhas reitoras que o determinaram, bem como das influências filosóficas, políticas e económicas a montante.

Os direitos fundamentais aparecerão como consequência desta formatação ideológica e dos interesses subjacentes, encaminhando a análise para as vicissitudes futuras, por exemplo o questionamento posterior da versão clássica do liberalismo económico. Ora, dado que o sucessivo reconhecimento de direitos (sociais, económicos e culturais) originou a construção de outras lógicas de Estado – modelos intervencionistas, economias centralizadas –, tratar-se-á dos antecedentes do Estado social e das alterações matriciais introduzidas no liberalismo, mormente no que tange à racionalidade económica: neste sentido, explicar-se-ão as novas gerações de direitos e seu espraiamento (nº 4, primeira parte).

Aula nº 7

A sobreposição entre o desenho liberal e o social do Estado, ou seja: o aproveitamento do melhor de cada um, será objeto de lecionação, com recurso a exemplos recentes e através de referências provenientes de textos constitucionais históricos.

O Estado-providência, com alusão às novas formulações das tarefas públicas, sua crise, e definição do modelo neoliberal, localizando-o na História, a influência dos tratados europeus, e a crise de determinados direitos (sociais, *maxime* os laborais), como resultado da neoliberalização económica, serão apresentados no final deste capítulo. Assinale-se que, para a compreensão dos direitos, é necessário que os estudantes captem bem estes movimentos e respetivas influências, de molde a que não retenham a matéria como fases desligadas do processo histórico-social.

Serão indicadas as sedes convencionais dos direitos humanos e o papel desempenhado na trajetória evolutiva dos direitos fundamentais (nº 4, segunda parte).

Aula nº 8

Apresentar-se-ão algumas classificações dos direitos fundamentais segundo diversos autores, introduzindo-se a correspondência com os deveres.

Seguidamente, a aula incidirá sobre o tratamento dos direitos (e dos deveres) em sede da Constituição da República Portuguesa (1976) (nº 5).

Aula nº 9

A vastidão das matérias contidas na Parte II legitima que se reserve uma aula para debate com os estudantes – ao que se destina, em exclusivo, a prevista 9ª sessão letiva. Quando possível, este debate contará com um convidado externo à licenciatura.

Aula nº 10

Entrando-se na Parte III, introduzir-se-á a noção de cidadania – conceito, constructo político e sentido jurídico-constitucional –, e a construção do cidadão, colocado como alternativa positiva ao súbdito. A questão do indivíduo igual a titular de direitos e deveres será detalhadamente mencionada, recorrendo-se a marcos históricos, já conhecidos das matérias precedentemente estudadas (*maxime* na Parte II).

Destrinçar-se-ão categorias: a cidadania plena e a deficitária, com explicação das causas de défice, versando-se a dicotomia inclusão-exclusão, com indicação do que é ser-se excluído, como se chega à exclusão e quais as dimensões que este conceito contempla. Sobre a exclusão, convirá que seja dispensada uma abordagem que permita aos estudantes construir um diagnóstico

preliminar, bem como prepará-los para a perceção de quando o caso requer encaminhamento para profissionais que possam dar resposta qualificada a cada situação particular (nº 1, primeira parte).

Aula nº 11

Será a vez de se apresentarem as noções de cidadania nacional, comparando-a com a identidade. Depois, fornecer-se-ão os conceitos de cidadania europeia, dos nacionais dos Estados que integram a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) e a noção de cidadania global. A CPLP será referida quanto à razão de ser e vicissitudes ulteriores, com destaque para a inclusão da Guiné Equatorial. Referir-se-á ainda a questão dos direitos dos estrangeiros em Portugal, nos termos estabelecidos pelas pertinentes normas constitucionais (nº 1, segunda parte).

Aula nº 12

A educação para a cidadania será o tema desta aula, associada à educação para os direitos+deveres fundamentais. Conforme resulta do que deixámos registado no capítulo de enquadramento e fundamentação dos conteúdos programáticos, concebemos ambas as componentes da matéria numa perspetiva integrada, pelo que educar para a cidadania tem uma ligação umbilical com os direitos e, por inerência, com os deveres fundamentais. Tratar-se-á não só do que é educar (comunitária e socialmente) para a cidadania, mas sobretudo do que é educar *em* cidadania e em regime democrático. A literacia cidadã será outro conceito convocado para esta sessão.

A existência de uma unidade disciplinar de Educação para a Cidadania e o Desenvolvimento, na escolaridade obrigatória, com autonomia ou em mero registo de transversalidade, ou em ambas as versões, será igualmente objeto de análise.

Referir-se-ão, enfim, as múltiplas dimensões da cidadania nas *enseadas* de vida das pessoas, à luz dos princípios da dignidade, da cidadania cognitiva e do direito à felicidade (nº 2).

Aula nº 13

A prevenção será abordada neste capítulo, partindo da noção que o termo comporta nos campos científicos das Ciências da Saúde e da Educação, aqui se procedendo ao cotejo das aproximações, face ao conceito quando utilizado na área jurídica. Nesta conformidade, será apresentado o mapa da prevenção no contexto da Medicina e da Educação, assim como do modo como a Psicologia se apropriou do mesmo, em ambas as vertentes, e como o desenvolveu; cumulativamente, os estadios da prevenção serão igualmente referidos, explicando-se o que em cada um se integra (nº 3, primeira parte).

A montante da prevenção, há que situar o conceito de risco, quer sanitário quer comportamental, passando-se, depois, para a distinção entre prevenção e prevenção integral (ou global), no que esta aceção comporta de mais denso e de maior abrangência, identificando-se o triângulo primordial da prevenção (Escola-Família-Comunidade).

Dentre os riscos, importa considerar o do não exercício dos direitos, o da quebra das normatividades no que concerne aos deveres, bem como o risco de não exercer plenamente a cidadania e o inerente descaminho da inclusão, remetendo o sujeito para as margens. Para tanto, serão afloradas noções como a de comportamento desviante, a fim de se perceberem os trilhos que podem conduzir à rutura cidadã e à exclusão social (nº 3, segunda parte).

Aula nº 14

Apresentados conceitos como o rompimento da cidadania e a exclusão, há que explicar como se processam os programas que visam reprogramar as pessoas com visto à sua inclusão, no quadro da cidadania deficitária e da exclusão, seja por iniciativa do próprio (auto) ou por força do movimento de centrifugação social (hétero). Serão fornecidas noções sobre a planificação, construção e implementação de programas de prevenção (nº 3, parte final).

Aula nº 15

Debate com os estudantes, abarcando toda a matéria compreendida nesta Parte (nº 4).

Práticas

A previsão de um plano genérico para aulas práticas é sempre arriscada, na medida em que estas acabam por estar inseridas na rede global das aulas e em íntima proximidade com as de natureza teórica. Assim sendo, e assumindo o riso, elaboramos uma planificação essencialmente indicativa, cabendo ao docente ter a flexibilidade necessária para introduzir os ajustamentos que, em cada momento, se oferecerem mais adequados.

Das quinze aulas previstas, uma é destinada à realização da frequência.

Em cada aula, a partir da sexta, o docente deverá disponibilizar até trinta minutos para acompanhamento dos trabalhos dos estudantes, com ressalva das sessões participadas por entidades externas à licenciatura.

Aula nº 1

Na circunstância de o docente encarregado das aulas práticas não ser o das aulas teóricas, esta sessão iniciar-se-á com a apresentação do mesmo, como referido na aula teórica nº 1, quer no

tocante ao professor quer no que se reporta aos estudantes. Nesta fase, terá havido já contacto entre quem ministra as teóricas e quem se ocupa das práticas, pelo que existirá a listagem de estudantes e correspondentes locais de realização do estágio curricular.

Depois, explicitará o método a utilizar em sede de aulas práticas, bem como o contributo da participação nestas para efeitos de avaliação contínua.

A matéria contida na Parte I será abordada nesta aula, não como exposição, que já foi efetuada em sessão teórica, antes como esclarecimento de dúvidas suscitadas pelos alunos.

Proceder-se-á à leitura e comentário de excertos da obra de Zippelius (1997) sobre o Estado (conceito e origens; legitimação; e funções), procurando estimular os estudantes para a consulta desde livro, com indicações de leitura adicionais (nº 1).

Nesta aula, o professor deverá convocar os estudantes para a construção dos trabalhos de avaliação contínua – a realização de um filme, até três minutos, utilizando o telemóvel, sobre direitos e deveres; ou a redação de um pequeno texto para teatro sobre direitos, deveres e cidadania; ou a criação de um jogo de mesa sobre cidadania. Explicará os objetivos destes trabalhos, os grupos etários a que se destinam, ajudando ainda na definição do *modus operandi* e dos prazos de efetivação. Convirá que as idades do público-alvo de cada trabalho sejam etariamente diferenciadas, podendo um deles ser direcionado a idosos, e que, todos os anos, sejam introduzidas alterações quer nas atividades quer nas idades a que se destinam. Os exemplos aqui incluídos são apenas ilustrações das várias possibilidades a considerar.

Ao docente competirá ajudar os grupos envolvidos nos projetos, quer na escolha do objeto sobre o qual se concretizará o trabalho quer, principalmente, no método e nas técnicas, mas não mais do que isso, deixando que a imaginação e a criatividade façam o seu percurso. Para tanto, criando um ambiente de diálogo, deve estimular a liberdade dos grupos e dos estudantes que os integram, ajudando nas dificuldades, mas não as resolvendo. Será, pois, um trabalho de orientação; a avaliação do mesmo deve atender não unicamente ao resultado final, mas também às opções e à forma como os grupos souberam superar os obstáculos que se lhes depararam.

Aula nº 2

A estrutura do Estado: elementos, ou condições de existência, com destaque para o elemento poder, sua extensão, e a relação entre poder e Direito, no sentido de criação e aplicação das normas. Serão lidos e comentados, preferencialmente pelos alunos, excertos da obra mencionada de Zippelius e de Diaz (1972) (nº 2).

A problemática das formas de Estado será objeto de colocação de questões, por parte do professor, recorrendo, sempre que necessário, à ilustração dos temas a partir de leituras obrigatórias e recomendadas – com destaque para Zippelius (1997), Montesquieu (1748/2020) e Rosseau (1762/2012) –, destarte procurando estimular os discentes para os problemas que estes conteúdos colocam (nº 3).

Aula nº 3

Iniciando-se a abordagem da Parte II, haverá que dar lugar a uma série de leituras relativas à problemática dos direitos fundamentais.

Após esclarecimento de dúvidas que eventualmente existam sobre o nº 1, o docente passará à explicação das razões por que os direitos aparecem historicamente inseridos na evolução da arquitetura do Estado, para o que devem ser lidas e comentadas, com espaço para o diálogo e o debate, passagens escolhidas dos seguintes textos: Magna Carta (1215); Petição de Direito (1628); *Habeas Corpus* (1679) (Miranda, 1980). Cada texto será enquadrado no respetivo momento histórico e suas condicionantes. A racionalidade e o sentido que estes documentos assumiram em cada época devem ser apresentados como parte do percurso para novas mutações da maneira de conceber e representar o Estado e a ligação deste com os indivíduos, bem como predição de um modelo mais aberto a algumas classes, indicando-se os motivos (conflitos sociais e religiosos, contradições entre classes) que determinaram os anúncios de mudança (nºs 1 e 2).

Aula nº 4

A emergência dos direitos na traça do Estado constituirá a matéria desta aula. Como pano de fundo, o liberalismo, o que implicará alguns comentários, a realizar depois de apresentados excertos sobre o tema, sugerindo-se as obras de Burdeau (1982), Prata (1982) e Albuquerque (2020) como pontos de partida.

Do ponto de vista da documentação institucional, recomenda-se a leitura, seguida de debate, de excertos dos textos históricos seguintes: Declaração de Direitos de Virgínia (1776); Declaração de Independência dos Estados Unidos da América (1776); Constituição dos Estados Unidos da América (1776) (nº 3).

Aula nº 5

A experiência francesa, nas dimensões revolucionária, filosófica e política, justifica que se lhe dedique uma aula. Nestes termos, serão lidas e comentadas partes da Declaração dos Direitos

do Homem e do Cidadão (1789) e da Constituição de 1791, bem como da Declaração dos Direitos da Mulher e da Cidadã (1791).

Para tanto, começar-se-á pelo enquadramento da revolução francesa, do sentido de classe que revestiu, dos interesses em jogo e das tensões que se evidenciaram ao longo do trajeto político-económico. Posteriormente, mostrar-se-á qual o significado que teve na História contemporânea, bem como os princípios que se projetaram pelos séculos vindouros, como herança de uma revolução europeia com diversas repercussões (nº 3).

Aula nº 6

Esta aula será dedicada à diferenciação entre o Estado liberal e o intervencionista.

Assentando na matéria exposta em aulas teóricas, e além do esclarecimento de dúvidas, deve o docente apresentar e fomentar os comentários sobre alguns textos constitucionais que permitem identificar e caraterizar ambas as formas político-económicas de Estado, associando-as com as diversas gerações de direitos fundamentais, sem embargo do aprofundamento de questões teóricas sobre liberalismo e intervencionismo.

Como sugestões de leitura, recomenda-se a escolha de pequenos trechos que ilustrem política e socioeconomicamente ambos os modelos, selecionados dos seguintes documentos fundamentais: Constituição da República Portuguesa (1911); Constituição do México (1917); Declaração dos Direitos do Povo Trabalhador e Explorado da Rússia (1918); Constituição de Weimar (1919); Constituições Francesas (1946 e 1958); Constituição da República Portuguesa (1976) (Miranda, 1974).

Estas leituras, e correlativas explicações, serão contribuintes da aprendizagem das estirpes de direitos fundamentais que decorrem de cada modelo de Estado e da conexão com pressupostos políticos, económicos e ideológicos (nº 3).

Aula nº 7

Aula preenchida com a conclusão do estudo das formas atuais de Estado e respetivo impacto nas plúrimas gerações de direitos fundamentais.

Os direitos económicos, sociais, culturais e ambientais, bem como as mais recentes manifestações dos mesmos, serão debatidos nesta sessão, recorrendo o professor, sempre que for adequado, à leitura e comentário de pequenos excertos de obras, sugerindo-se, exemplificativamente: (Campos (2019); Gouveia (2023); Rodrigues (2021); Silva (2020); Zippelius (1997) (nº 4).

Aula nº 8

Relativamente à Parte III, as aulas práticas priorizarão os conteúdos sob os nºs 2 e 3.

Acerca dos conceitos, já apresentados em aula teórica, o docente limitar-se-á a esclarecer quaisquer dúvidas que o estudo da matéria tenha criado.

Sobre a questão da educação para a cidadania e os direitos, procurar-se-á levar os estudantes à compreensão das dimensões que integra e ao processo de conversão destes problemas em contexto de escolarização obrigatória, num primeiro momento, e, depois, no que toca ao ensino superior. A literacia cidadã e os meios para a promover serão também introduzidos, de maneira a que aprendam a distinguir literacia e iliteracia no espaço cidadão, dos direitos fundamentais e correlativos deveres, competenciando os aprendentes para a construção de diagnósticos neste domínio. Isto porque é necessário que os educadores possam perceber quando um sujeito se encontra em défice de cidadania para que, a partir daí, o possam reprogramar, frequentemente com o apoio de outros técnicos (psicólogos e criminólogos).

Nesta aula, recomenda-se que o docente utilize a técnica do *role-play* quando estiver a trabalhar as entrevistas diagnósticas (nº 2).

Caso seja possível, esta aula será comparticipada com estudantes de Criminologia, que frequentem a unidade curricular de Seminário de Temas Criminológicos III (3º ano, 2º semestre).

Aula nº 9

Esta sessão letiva visa trabalhar a prevenção. Alicerçando-se nos conhecimentos transmitidos em sede teórica, o professor encarregar-se-á de colocar aos discentes casos de prevenção segmentária, isto é: com um único objeto, e programas de prevenção integrada (ou global), esclarecendo as diferenças em vários planos, nomeadamente: o do objeto; o da coocorrência de várias situações de risco; e o das possibilidades interventivas.

Feita esta repartição e explicadas as motivações da opção pelos programas de prevenção integrada, serão apresentados diversos exemplos para que os estudantes demonstrem ter captado o que leva a escolher uma ou outra das espécies preventivas.

Situando-os no nível de programas destinados a crianças, adolescentes e jovens, serão enunciados os contextos de risco, a forma de os identificar e como lidar com eles, numa perspetiva assente no educador e nas funções que lhe cabem.

Nesta linha, serão convocados os vértices do triângulo primordial da prevenção (Escola-Família-Comunidade) para, mediante o recurso a casos práticos, se abordar o papel que a cada um compete e como se deve processar a articulação e a supletividade entre todos.

Havendo possibilidades, esta aula contará com a participação de estudantes de Criminologia, a frequentarem a unidade curricular de Criminalização e Intervenção Jus Psicológica (2º ano, 2º semestre).

Aula nº 10

Tratar-se-á do risco de compressão da cidadania e de rutura no que aos direitos fundamentais concerne. Após a colocação do problema, o docente incumbir-se-á de explicar como se operacionaliza a promoção das pessoas ao estatuto de cidadão no quadro dos programas de intervenção preventiva, abrangendo várias faixas etárias (menores, idosos) e diferentes situações, com destaque para a dos indivíduos em fase de desocupação, por perda recente de emprego ou em desemprego de longa duração.

Aula nº 11

A planificação e implementação de programas de promoção da cidadania e da inclusão serão abordadas nesta aula, com enunciação dos elementos principais: objeto, objetivos, duração, método, parcerias técnicas, parcerias institucionais, atividades, orçamento, avaliação interna, avaliação externa, supervisão.

É adequado que o docente apresente pelo menos um programa aplicado ou em execução.

Apela-se novamente à comparticipação de alunos do 2º ano de Criminologia, frequentando a mesma unidade curricular referida na aula nº 9.

Aula nº 12

Apresentação e comentário dos primeiros trabalhos de avaliação contínua realizados pelos alunos.

Aula nº 13

Serão apresentados e comentados os restantes trabalhos construídos pelos estudantes.

Aula nº 14

Aula destinada à realização da frequência.

Aula nº 15

Apresentação pública dos trabalhos construídos pelos estudantes, em sessão para a qual serão convidados representantes de instituições de acolhimentos de estágios, alunos do 1º e do 2º anos e docentes da licenciatura.

VIII –Bibliografia para apoio ao estudo (indicada por cada parte)

As referências bibliográficas subsequentes destinam-se a apoiar o estudo dos conteúdos programáticos. Repartimo-las em *bibliografia obrigatória* e *recomendada*, como referimos em momento anterior, sendo aquela constituída por obras consideradas de consulta imprescindível, enquanto nesta estão incluídas leituras destinadas ao aprofundamento das matérias. Optamos por apresentar a bibliografia para cada parte do programa, de maneira a facilitar as escolhas dos estudantes. Sabendo-se que nem sempre é fácil motivar os alunos para a pesquisa, competirá ao docente da unidade curricular, de modo particular em aulas práticas, orientar os estudantes nas opções de consulta, sendo lidos e comentados excertos de algumas.

A assimetria entre o número de obras previstas para a parte I e as fixadas para as duas outras partes decorre da diferença de densidade e profundidade dos temas fixados em cada uma.

Bibliografia obrigatória

Parte I – Estado: noção, elementos e formas

Bibliografia obrigatória

Miranda, J. (2020). *Curso de Direito Constitucional*, vol. 2. Universidade Católica Editora.

Zippelius, R. (1997). *Teoria Geral do Estado*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.

Bibliografia recomendada

Diaz, E. (1972). *Estado de Direito e sociedade democrática*. Iniciativas Editoriais.

Montesquieu, Ch. (1748/2020). *Do espírito das leis*. Edições 70.

Rosseau, J.-J. (1762/2012). *O contrato social*. Temas e Debates.

Parte II – A emergência e o desenvolvimento dos direitos fundamentais e humanos na evolução das formas de Estado

Bibliografia obrigatória

Gouveia, J. B. (2023). *Direitos fundamentais – Teoria geral – Dogmática da Constituição portuguesa*. Almedina.

Miranda, J. (2020). *Curso de Direito Constitucional*, vol. 2. Universidade Católica Editora.

Prata, A. (1982). *A tutela constitucional da autonomia privada*. Almedina.

Vasak, K. (1983) (Org.). *As dimensões internacionais dos direitos do Homem*. *Manual destinado ao ensino dos direitos do Homem nas Universidades.* Editora Portuguesa de Livros Técnicos e Científicos/UNESCO.

Bibliografia recomendada

Albuquerque, R. (2020). *1820 O liberalismo em Portugal.* Alêtheia Editores.

Beccaria, C. (1764/2017). *Dos delitos e das penas.* Fundação Calouste Gulbenkian.

Bobbio, N. (1992/2004). *A era dos direitos*. Gen LTC.

Burdeau, G. (1982). *O liberalismo*. Publicações Europa-América.

Campos, F. (2019). *Na senda dos direitos humanos – Breves passos*. Edições Universitárias Lusófonas.

Canotilho, J. J. (2021). *Direito Constitucional e teoria da Constituição*. Almedina.

Fernandes, A. J. (2004). *Direitos humanos e cidadania europeia – (Fundamentos e dimensões)*. Almedina.

Miranda, J. (1988). *Manual de Direito Constitucional*, Tomo IV – *Direitos fundamentais*. Coimbra Editora.

Miranda, J. (1980). *Textos históricos do Direito Constitucional.* Imprensa Nacional – Casa da Moeda.

Poiares, C. A. (2005). Liberdade, Igualdade e Fraternidade: Ontem e hoje. *In Res-publica – Revista Lusófona de Ciência Política e Relações Internacionais,* I, 155-164 (separata).

Rodrigues, L. B. (2021). *Manual de direitos fundamentais e de direitos humanos*. *Quid Juris*.

Silva, J. P. (2020). *Direitos fundamentais – Teoria geral*. Universidade Católica Editora.

Parte III – Cidadania no quadro dos direitos fundamentais e humanos. A tríade Educação-Cidadania-Direitos. Prevenção

Bibliografia obrigatória

Carmo, H. (2020). Cidadania e poder grisalho em Portugal, hoje. *In* A. P. Gato, A. F. Cerqueira, E. Canais, *et. al.* (Eds.). Livro de Atas do II Seminário Vulnerabilidades Sociais e Saúde – "Envelhecimento(s) – Perspetivas Interdisciplinares", 3-17. (Disponível em

https://comum.rcaap.pt/bitstream/10400.26/33455/1/Atas_IISVSS_2020_Final.pdf., acedido em 1 de dezembro de 2021).

Carmo, H. (2019). Hipóteses sobre o contributo da educação para a cidadania na inclusão social. *In* F. Negreiros & J. R. Cardoso (Organizadores). *Psicologia e educação: Conexões Brasil – Portugal*. PI: EDUF PI. (Disponível em http://educapes.capes.gov.br/handle/10400.2/8304, a em 16 de janeiro de 2024).

Carmo, H. (2014). *A educação para a cidadania no século XXI – Trilhos de intervenção.* Escolar Editora.

Dias, A. G. & Hortas, M. J. (2020). Educação para a cidadania em Portugal. *Revista Espaço do Currículo* 13 2 (2020): 176-190.

Lima, L. C. (2004). Do aprender a ser à aquisição de competências para competir: *Adaptação, competitividade e performance na sociedade da aprendizagem, in Revista Galego-Portuguesa de Psicoloxia e Educación*, 9, vol. II, 1138-1663, p. 9-18.

Oliveira, D. F. (2005/2019). Educação para a cidadania: Um desafio da escola actual. *In* B. D. Silva & L. S. Almeida, *Atas do VIII Congresso Galaico-Português de Psicopedagogia*. Centro de Investigação em Educação (CIEd), Instituto de Educação da Universidade do Minho, p. 1457-1472.

Bibliografia recomendada

Comissão Europeia (2017). *Eurydice síntese- A educação para a cidadania nas Escolas da Europa*. Agência de Execução Europeia da Educação e da Cultura. (Disponível em https://op.europa.eu/pt/publication-detail/-/publication/6b50c5b0-d651-11e7-a506-01aa75ed71a1/language-pt. Acedido em 3 de março de 2024).

Costa, A. B. (1998). *Exclusões sociais*. Gradiva.

Delors, J., *et. al*. (1996/2003a) (Orgs.). *Educação um tesouro a descobrir – Relatório para a UNESCO da Comissão Internacional sobre Educação para o século XXI*. Editora Cortez.

Delors, J. (1996/2003b). Educação ou a utopia necessária, *in* J. Delors *et. al*. (1996/2003) (Orgs.). *Educação um tesouro a descobrir – Relatório para a UNESCO da Comissão Internacional sobre Educação para o século XXI*. Editora Cortez, p. 5-25.

Figueira, A. (2001). Exclusão social. *In* C. A. Poiares (Coord.). Psicologia e Justiça: Razões e trajectos. *Sub Judice*, 22/23: DocJuris, p. 107-114.

Lúcio, A. L. (2002a). Nota introdutória. *In* A. L. Lúcio, A. G. Leandro, F. Silva, & A. P. Lucas. *Direitos humanos e cidadania*. Universidade Autónoma de Lisboa - Livraria Nova Galáxia, p. 9-11.

IX – Conclusão geral

1.

Esta unidade curricular preenche as necessidades informativas e formativas sobre os direitos fundamentais e humanos, e sobre a cidadania, no quadro da Educação Social. Ao longo das páginas antecedentes, procurámos refletir sobre esta problemática e, do mesmo passo, sobre o sentido, alcance e trajetória coetânea dos direitos e deveres, e sobre o estatuto de cidadão. Alongámo-nos, porventura, na medida em que pretendemos precisar conceitos e, principalmente, enquadrá-los nos correspondentes tempos históricos – na cultura, na política e nas condições socioeconómicas. A razão é simples e decorre de se tornar imperativo fomentar nos estudantes o interesse por articular factos, ideias e História, de maneira a que possam apreender e aprender melhor as dimensões, a estrutura e os objetivos prosseguidos por esta matéria. A aprendizagem desta problemática visa informar e preparar os aprendentes para que, nos exercícios profissionais a que futuramente se dedicarem, possam ser transmissores destas questões junto dos públicos com quem trabalharem; formar, em primeira linha, para o desempenho de atividades dentro desta área, sem prejuízo de continuarem o processo académico no 2º ciclo e, como é desejável, num 3º ciclo.

Convocámos diversos saberes e ciências na composição desta peça académica, uma vez que tal era reclamado pela natureza dos temas a abordar, estabelecendo-se conglomerados científicos que se posicionam no amplo tabuleiro da Educação, dos comportamentos e das normatividades, onde se exibe a coreografia desenhada no âmbito das interações entre todos os núcleos de conhecimento que integram o elenco disciplinar. Perfilhamos a ideia de que a universidade não deve cingir o plano curricular de um curso às entidades disciplinares que classicamente o integram, tendo por missão alargar os horizontes dos discentes a áreas contíguas – e esta unidade permite – dir-se-á que concita – a tal espraiamento. Acresce que não se nos oferece concebível que Educação, Direitos Humanos e Cidadania seja lecionada sem que se proceda a incursões, devidamente pensadas e estruturadas, por valências que são tributárias dos temas elencados nos conteúdos programáticos, pois essa atitude incorreria no risco de deixar menos compreensíveis algumas matérias.

Além de sede da formação e informação de que os alunos carecem para a futura estação profissional, há todo um conjunto de outras vertentes que fazem também parte da missão que a

qualquer universidade cabe e que não pode nem deve ser negligenciada, mesmo que tal não seja muito valorizado nos *rankings* da produção universitária nem do *capitalismo cognitivo*, mais interessado em indicadores de outra dimensão, que revertam para outros campos, como o empresarial (Fernandes, 2017). Na realidade, o modelo universitário atual, na Europa e, por arrasto, no nosso país, parece mais adequado às designadas *ciências duras* do que às ciências sociais, comportamentais e do espírito, o que conduz a que se apliquem critérios com caráter universal, quando não o possuem.

Ao longo do presente relatório, tivemos em conta esta situação.

Percorremos o programa de uma unidade curricular que é de Educação, ainda que com várias aberturas a outras áreas, como o Direito, a Ciência Política e a Psicologia, particularmente na vertente onde os seus ensinamentos se integram com a Criminologia. Nesta viagem por quadrantes diferentes, tivemos como base a Educação, casa-mãe dessa aprendizagem e sede onde estão instalados alguns dos temas abordados, observando-os quer enquanto problemas de outras disciplinas científicas quer como objetos que *devem merecer abordagem pelas Ciências da Educação, maxime* no domínio da transmissão a estudantes universitários, destinados que são a integrar o trabalho que, em larga medida, será realizado com alunos do ensino básico e do secundário. O trajeto delineado no relatório propõe-se, no fundamental, explicitar conceitos, promover a reflexão e fornecer bases para a retransmissão a outras gerações. Considerando que os assuntos incluídos nos conteúdos programáticos correspondem a temáticas educativas – umas, diretamente, outras, porém, provindas de diversos núcleos do saber – aplicámo-nos em trazer para o foro da Educação matérias necessárias à formação, nascidas em outros continentes, mas cuja adoção é prioritária. Esta a razão que motivou que, por vezes, nos tenhamos afastado dos modelos convencionais do ensino dos direitos e dos deveres, e da cidadania, para que os situássemos no espaço da Educação Social; dito de outro modo: não seguimos o quadro do ensino jurídico ou político, optando por adaptar a ministração de conhecimentos às necessidades de estudantes de ciências sociais. Se toda a ciência vive cada vez mais em *liberdade de circulação*, pareceu-nos adequado apropriar o ensino à área da licenciatura – foi o que tentámos alcançar, sem esquecer o todo que é a universidade.

2.

Na conceção do relatório ora disponibilizado, consideramos que a universidade, como qualquer instância de educação, deve ser entendida como entidade que não se pode circunscrever à transmissão de conhecimentos e à preparação para a investigação científica – seria distorcer a função que lhe está confiada. Realce-se que a insistência na investigação não é cabível no âmbito de um 1º ciclo, desde logo porque os estudantes não possuem preparação metodológica que o permita, pois esta está remetida para os mestrados. Nestes termos, abrindo embora pequenos espaços que possam estimular os alunos a dedicarem-se à pesquisa sobre os assuntos expostos e trabalhados em aulas, o nosso objetivo é que isso se desenvolva num 2º ciclo, o que se revelará muito útil. Na verdade, faltam, entre nós, trabalhos sobre direitos e deveres fundamentais produzidos por educadores – de maneira geral, faltam estudos que provenham de áreas não jurídicas ou políticas –, pois há mais informação além do Direito e da Ciência Política no que aos direitos tange. Contrariamente, existem várias obras de autores de Educação no domínio da cidadania, como acontece com Hermano do Carmo, E. Candeias Martins, Alfredo Dias, entre outros.

Reputamos prioritária, porém, a formação para o exercício profissional, nesta e em todas as licenciaturas, de forma a que os diplomados saiam da universidade aptos ao exercício das atividades profissionais – esse será o objetivo central de um 1º ciclo. E isso deve funcionar em cada unidade curricular, tomada em consideração na escala que ocupa na totalidade do plano de estudos.

Na nossa ótica, como já fizemos alusão, o processo educativo deve também priorizar a formação do cidadão para a vida. Nesta linha, à universidade, porque nesse processo ocupa o topo da pirâmide, cumpre prosseguir tal propósito. Dotar os formandos de competências técnico-científicas constitui *um dos objetivos* das instituições de ensino superior; mas seria contentar-se com pouco ficar por aqui. O futuro técnico ou cientista, seja de que área do saber for, tem de ser um cidadão na plenitude do exercício dos direitos e do cumprimento dos deveres que lhe estão cometidos, assim se cumprindo a cidadania, sob pena de fracassar no plano da responsabilidade social que lhe cabe – enquanto estudante e, mais severamente, quando graduado. Para tanto, requer-se que a formação contemple outros vetores, como a cultura, a cidadania e a participação cívica. Esta mensagem tem sido recorrente junto dos estudantes aos quais venho lecionando e em contexto das funções que desempenho na Universidade Lusófona, porque constitui um dever que recai sobre cada professor e, com maior acuidade, quando além de docente se exercem cargos científico-pedagógicos, como vem sendo o caso desde 1996. Em documento homólogo, M. Rebelo de Sousa

defendia a necessidade de uma «[…] dimensão cultural que deve completar a mera formação num específico campo desse saber» (Sousa, 1989, p. 35), na medida em que «ela [universidade] representa uma das instituições formativas nucleares de uma certa sociedade concreta, de que recebe condicionamentos de vária ordem, e sobre a qual intervém, mesmo quando se imagina distante e afastada» (*ibidem*). Na sequência destes princípios, algumas instituições de ensino superior, como a Universidade do Minho, no curso de Medicina, ou o Instituto de Ciências Biomédicas Abel Salazar, da Universidade do Porto, têm incluído unidade curricular de Literatura ou Poesia, ministradas por escritores (José Manuel Mendes e João Luís Barreto Guimarães, respetivamente). Pensamos que fazem sentido estas opções em todas as licenciaturas, pois são meios idóneos ao desenvolvimento cultural dos profissionais de qualquer área.

Ora, no Portugal do século XX, a universidade permaneceu, durante décadas, encerrada em si mesma e no conhecimento que produzia e divulgava, por vezes de maneira restritiva e sem o exercício salutar do pensamento livre e criativo; os desvios a regras de homogeneização, impostas pelo poder político, eram punidos com o afastamento dos atores que os protagonizavam, e só nos finais do designado Estado Novo se manifestou uma pequena abertura. No pós-revolução, como tantas vezes acontece, passou-se para os antípodas, rasgando-se à comunidade as portas dos estabelecimentos de ensino superior, libertos, enfim, das peias impostas pelo regime. Esse salto no quadro de atitudes gerou, em muitos casos, a altercação do funcionamento, com maior investimento em atividades cívicas e sociopolíticas do que na docência e investigação; contudo, tratou-se de uma reação natural face às condicionantes anteriores, que, a médio prazo, tendeu à sua própria superação, motivada endógena e exogenamente, acabando por se normalizar a vida académica. Como, de resto, ocorreu em todo o país e na generalidade das instituições. Uma convicção resultou desta metamorfose: as universidades têm uma missão crucial a desenvolver, que não permite que se apartem das comunidades em que estão inseridas – desde logo, do todo nacional; e essa incumbência inclui a formação cívica, a difusão da cultura, os contactos regulares e organizados com a sociedade, por exemplo mediante a prestação de serviços e a realização de iniciativas com o poder local, os órgãos de administração pública, as instituições particulares de solidariedade social e as organizações socioprofissionais, culturais e de promoção da cidadania. Se uma universidade se puser à margem do contexto em que se integra, desaparecerá do mapa comunitário, ainda que possua múltiplos contactos com congéneres em diversas partes do mundo; porque é, por natureza, uma instância criada pelo e para o universo social, tem o dever de nele se instalar, de lhe

devolver o que dele recebeu, o que pressupõe a livre troca de conhecimentos, destinados a melhorar a qualidade de vida das pessoas, pois é para os cidadãos que trabalha, sendo expectável que se aplique afincadamente no sentido de assegurar contactos permanentes com as populações, dispositivos formais e informais, e entidades nascidas do esforço coletivo ou inorgânicas. A universidade já não é – já não pode ser – o palácio de cristal habitado por alegados sábios e apartada da sociedade; é uma criação da comunidade, que a financia, e só persiste porque há alunos que a demandam em busca de saber e de saber-fazer. Frequentar a universidade, outrora um privilégio reservado aos ricos, a *aristocracia letrada*, continua a ser um privilégio, porém democratizado ao longo de cinquenta anos de democracia e liberdade. Os filhos dos mais desfavorecidos podem agora aceder com menos dificuldades à universidade, o que se explica em razão da democracia cultural e educativa; os cursos pós-laborais, lamentavelmente ainda não existentes em todas as instituições de ensino superior, são uma demonstração do afirmado, bem como o acesso a maiores de 23 anos, algo ensaiado na reforma Veiga Simão, mas que algumas instituições boicotavam, não deixando entrar os candidatos.

O debate, a defesa intransigente da pluralidade de opiniões, a compreensão e o acatamento das divergências fazem parte indissociável das linhas reitoras que devem pautar a função de qualquer instituição escolar, *maxime* quando estamos em presença de universidades. Nelas devem situar-se os *fora* de debate e de discussão, de confronto de ideias e de racionalidades. O cidadão forma-se no processo educativo, não raramente o último reduto da preparação cívica, na ausência ou omissão de outros corpos interventivos: por isso temos afirmado que, cumulativamente com a aprendizagem das matérias que estão vertidas nos *curricula* dos cursos e que, unidade a unidade, vão sendo ministradas, em ordem a dotar os alunos de aptidões que os preparem como técnicos e investigadores, há uma imensidão de outros conhecimentos que não podem ser desprezados em contexto de ensino superior, no sentido de se conseguir que, em cada graduado, habite um cidadão consciente e responsável, um sujeito culto, capacitado para ser parte ativa na processologia histórica. Retomamos uma afirmação que há muito nos acompanha: a universidade atual não pode manter os vícios antigos nem constituir a revivificação do legado de D. Dinis; tem de estar aberta e ser permeável às necessidades e às mudanças sociais, ou seja: ao mundo global. A universidade é condicionada pela eco temporalidade, e não pode deixar de levar este facto na devida consideração. Por outras palavras: não pode dedicar-se ao objetivo de contribuir para manter tudo como está; enquanto estrutura cientificamente pensante e interventiva, deve ter em conta que não

trabalha para autómatos nem para criar conformistas e resignados: daí os repetidos apelos ao pensamento crítico, ensinando os discentes a pôr em causa e a adquirir métodos próprios de reflexão. Porque a universidade deve ser também ponto de viragem individual e coletiva, átomo da transformação social. Frequentar uma universidade é *estar lá*, vivenciar a experiência enriquecedora da aprendizagem global e integrada, sendo compromisso tacitamente estabelecido por ambas as partes que o estudante saia com valor acrescentado, quer no plano técnico-científico quer no domínio pessoal e como cidadão. Porque, antes do cientista ou do técnico, por mais excecional que seja, é a pessoa que conta e a capacidade demonstrada para conviver saudável, normativa e solidariamente na comunidade a que pertence.

A educação deve procurar reprogramar os indivíduos enquanto cidadãos do país e do mundo, disponibilizando-lhes ferramentas que possam utilizar livremente em ordem ao incremento da cidadania plena e não como forma de moldagem a formatos pré-estabelecidos. Qualquer reprogramação só funciona se o sujeito em causa a desejar, já o vimos, pelo que o professor é um técnico que deve perseguir o objetivo de suscitar no educando a vontade de mudança e a vontade de saber mais: o que representa um aliciante trabalho pedagógico, alavancando-se na dialogicidade, como referia Freire (1968/2018); dito de outro modo: todo o trabalho a realizar pelos docentes é tarefa a *fazer com o aluno* e não *para o aluno*, perspetivando-o como ator principal do processo em curso. O estudante não é um *cliente* nem um *utente*, devendo ser visto como *ator* do percurso educativo, agindo em plena liberdade de pensamento com os professores, desassossegando-os e desassossegando-se, quando necessário – porque a díade aluno-docente tem de ser inquietante, por vezes perturbadora, e para ambas as partes –, e solicitando informações, mesmo que para lá dos conteúdos fixados nos programas. O velho princípio do *magister dixit* pereceu e jaz nos escombros da antiga ideologia universitária e ninguém lhe sente a falta. Por isso se pode dizer que a universidade é – ou melhor: *tem de ser* – uma escola onde se aprende em liberdade, sem a qual a cidadania se quedará como mero simulacro. Esta será seguramente a maneira mais democrática de educar e de fazer ciência.

L. Fernandes defende que «a ciência interessa sobretudo enquanto contributo para a sabedoria», pois sozinha fica redonda e pode descambar em miopia; e, adianta: «a sabedoria é tudo quanto faz de nós mais pessoa e não apenas pessoas de mais ciência» (Fernandes, 2017, p. 9), referindo que a utilidade da ciência reside em gerar o pensamento do sujeito estudioso. Daí a crítica formulada por este autor à visão da universidade como fábrica. Assiste-se, na atualidade, a uma

lógica que representa as instituições de ensino superior em registo próximo de uma unidade produtiva, quer nas exigências colocadas aos professores e investigadores quer na estruturação interna e gestão de recursos, por vezes como se os corpos docente, discente e de investigação fossem operários em linhas de montagem – racionalidade que ameaça fazer ruir a universidade enquanto instituição de ciência e de saber, mas também de promoção cultural e formação cidadã. Os excessos de bibliometria, a obsessão quantitativa que se instalou e a competição internacional podem retirar à universidade o sentido de formação integral dos estudantes, denotando maior interesse na exclusão dos que não alcançam os patamares pré-fixados de publicação, de parcerias, de patentes ou de financiamentos externos. Se esta lógica foi inicialmente favorável ao desenvolvimento, a sobredosagem vivida nas décadas anteriores pode levar à insolvência do espírito universitário. Naturalmente que o recurso a indicadores é relevante e faz parte da gestão de uma universidade; porém, o uso dos mesmos não pode ser absoluto, sob pena de arrasar uma das missões que à instituição universitária cabe: a formação holística da pessoa que, antes de tudo, existe em cada aluno, como já tivemos ensejo de mencionar. Outrossim, deve ser evitada a tentação homogeneizadora, consistente na criação de um perfil único em cada área científica. Insistimos: a universidade não se destina a robotizar a sociedade mediante seres formatados, trajados a rigor e, por vezes, despidos de pensamento live, crítico e criativo.

A universidade dos tempos correntes e futuros deve assentar na ideia de que recebe alunos que a escolhem porque querem obter uma formação que os profissionalize e possibilite a aplicação prática dos conhecimentos, e que lhes abra os horizontes da investigação; mas, de modo concomitante, não pode deixar de lado as componentes cidadania e cultura, ou seja: o trabalho de construção completa do formando, como profissional e como pessoa; deve ser uma instância de organização do indivíduo, numa ancoragem sistémica, associando à ministração de conhecimentos técnicos e científicos o estímulo para a participação cívica e cultural. Até porque a universidade não é – nem pode ser – uma ilha perdida nos oceanos da ciência: é uma instituição que faz parte da sociedade e que deve apoquentar-se com o que se passa nessa mesma sociedade. Deve, por isso, saber agregar-se, funcionar em arquipélago, unindo-se ao todo social de que faz parte e deve promover uma educação conscientizadora dos estudantes para as questões socioculturais, na dimensão mais abrangente que a expressão confere.

O estudante *é* parte da sociedade quando ingressa no ensino superior; nesta sede, deve adquirir consciência sobre *o papel que lhe cumpre nesse contexto*. *Ser parte da sociedade* significa

ser e sentir-se como cidadão, exercendo plenamente o estatuto que lhe assiste. Todavia, quando um indivíduo começa a frequentar o ensino superior, se estiver dentro dos parâmetros etários normativos (cerca dos 18-19 anos), é comum que não disponha ainda de condições para se aperceber do significado de fazer parte da comunidade e do amplexo de direitos e deveres de que é titular, o que implica o processo de conscientização que deve ser desenvolvido no seio da instituição de ensino superior, cabendo especialmente aos professores a respetiva concretização. Ao contrário do que se admitia no século XIX e nas primeiras décadas de século XX, o professor universitário não é o lente de tempos idos nem o mero *ensinador*, é um educador e deve saber ser um pedagogo, razão por que lhe são atribuídas, hodiernamente, funções que vão muito além da transmissão de conhecimentos e impõem que se dedique aos alunos, que os saiba escutar, aconselhar e reencaminhar, com base no diálogo construtivo e na dialética sujeito de educação-objeto de conhecimento. Saber escutar deverá ser sempre o grande desígnio de qualquer educador; não a escuta simples, mas interessada no que é verbalizado, capacitando-se para apoiar no que estiver no seu património científico e redirecionando quando sentir que o caso deve ter acompanhamento especializado. Mas não pode esquecer-se que, em muitas situações, é o primeiro e o último recurso dos estudantes, o que acarreta a enorme responsabilidade de ser empático, situando o assunto na idade cronológica e cultural dos jovens, para lá de ter condições que lhe permitam desconstruir o que lhe é transmitido, descodificar/interpretar o material rececionado, compreender e agir. Porque um estudante quando entra na universidade não alijou os seus problemas, antes os carrega, e à universidade incumbe fornecer respostas, por exemplo na orientação pedagógica, no acompanhamento explícito a alunos com necessidades educativas especiais e no apoio psicológico, sempre gratuitos.

Recorrendo novamente a Rebelo de Sousa: «[…] a própria radicação comunitária da Universidade a deve obrigar a não se divorciar da sociedade em que se integra e perante a qual é sempre civicamente responsável» (Sousa, 1989, 37).

Acrescentaremos: se uma universidade se divorciar do todo de que é parte, não é de divórcio que se trata, antes de morte anunciada. Por isso, compete-lhe inquietar, alertar e fomentar o debate, assegurando a existência, em permanência, de canais de comunicação, que não se circunscrevam a outras universidades ou a organizações científicas, mas a toda a sociedade. Criar conhecimento é também isto; a transformação passa por não se limitar a ensinamentos científicos, avançando para a fase de contribuição para o civismo e a cidadania, a defesa dos direitos e a

observância dos deveres, a empatia e a cultura, como já enunciámos neste texto. A universidade deve assegurar amplas parcerias com instituições de vária ordem, e não apenas com as profissionais. As entidades culturais, como associações de escritores ou de profissionais do teatro ou da ópera, do ativismo cultural, organizações de promoção da inclusão e da cidadania, de combate às xenofobias são também indicadores da qualidade de uma instituição de ensino superior – e não apenas uma alínea nos critérios oficiais, muitas vezes menoscabados.

A organização que imprimimos, ao longo das páginas que antecedem, segue justamente no sentido de contribuir para que a unidade curricular objeto deste relatório seja um fator de integração cívica, cultural e cidadã dos estudantes, preparando-os com o sentido da responsabilidade social.

X - Bibliografia

Agra, C. (2012) (Dir.). *A Criminologia: Um arquipélago interdisciplinar.* U. Porto Editorial.

Agra, C. & Matos, A. P. (1997). *Trajectórias desviantes*. Ministério da Justiça/Gabinete de Planeamento e de Coordenação do Combate à Droga.

Agra, C. (1990). Sujet autopoiétique et transgression. *In* F. Digneffe (Coord.). *Acteur social et délinquance – Une grille de lecture du système de justice pénale*. Pierre Mardaga, Editeur, p. 415-425.

Agra, C. (1988). Dangerosité et dégénérescense, la médecine mentale en Belgique à la fin du XIXe. siècle et au début du XXe. siècle. *In* F. Tulkens (Ed.), *Généalogie de la défense sociale en Belgique*. E. Story-Scientia: Editions Juridiques et Fiscales, p. 89-111.

Agra, C. (1986a). «Projecto de Psicologia transdisciplinar do comportamento desviante e auto-organizado». *In Análise Psicológica*, 3/4, Série IV. ISPA, p. 331-338.

Agra, C. (1986b). *Science, maladie mentale et dispositifs de l'enfance: Du paradigme biologique au paradigme systemique*. Instituto Nacional de Investigação Científica.

Agra, C. (1982a). A toxicomania: Desordens bioquímicas e ordem social. *In Psicologia* – volume III. Associação Portuguesa de Psicologia, p. 71-88.

Agra, C. (1982b). Epistemologia, ciência e patologia mental: Desviância juvenil e toxicomania: Um analisador epistémico. *In Análise Psicológica*, II, separata, p. 529-545.

Albuquerque, R. (2020). *1820 O liberalismo em Portugal.* Alêtheia Editores.

Alves, A. C. (2021). Crime, estigma e identidade: Um estudo de caso no Bairro do Alto da Cova da Moura. Dissertação de Mestrado em Ciências Policiais, área de especialização de Criminologia e Investigação Criminal. Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna (manuscrito não publicado).

Aragó, J. M. (1993). Violencia y prosocialidad en los medios de omunicación social: Su impacto en la conducta humana. *In* F. J. Santana (Coord.) A. C. Vindel, V. G. Genovés, J. M. Artiles, & M. L. Coira (Eds.), *Estudio, prevención y tratamiento de la delincuencia 1*. Excmo. Cabildo Insular de Gran Canaria, p. 259-291.

Arendt, H. (1963/2017). *Eichmann em Jerusalém*. Ítaca.

Arendt, H. (1963/2021). *Da revolução*. Relógio d'Água.

Associação dos Profissionais Técnicos Superiores de Educação Social [APTSES] (2021). Código Deontológico do/a Técnico/a Superior de Educação Social. Disponível em http://www.aptses.pt/codigo-deontologico/, retirado em 15 de julho de 2022.

Augé, M. (2012). *Não-lugares – Introdução a uma Antropologia da sobremodernidade*. Letra Livre.

Bandura, A. (1977). *Social learning theory*. Prentice Hall.

Barata, A. & Carmo, R. M. (2014). O Estado social não é gordura, é músculo. *In* R. M. do Carmo & A. Barata, *Estado social: De todos para todos*. Tinta da China, p. 9-21.

Barreto, J. (2006). Tratamento actual da depressão no idoso. *In* H. Firmino (Ed.), *Psicogeriatria*. Editora Psiquiatria Clínica, p. 113-124.

Barreto, M. L. (s./d., mas de 1929). *Padre António de Oliveira*. Tipografia do Reformatório Central de Lisboa.

Beccaria, C. (1764/2017). *Dos delitos e das penas.* Fundação Calouste Gulbenkian.

Becker, H. (1966). *Outsiders: Studies in the sociology of deviance*. The Free Press.

Bento, A. & Barreto, E. (2002). *Sem-amor sem-abrigo*. Climepsi Editores.

Biblioteca de Autores Cristianos (Org.). (1974). *Dez grandes mensagens*. Editorial Promoção.

Bobbio, N. (1992/2004). *A era dos direitos*. Gen LTC.

Born, M. (2005). *Psicologia da delinquência*. Climepsi Editores.

Brissos-Lino, J. (2023). *Todos os rios vão para o mar.* Edições Universitárias Lusófonas.

Burdeau, G. (1982). *O liberalismo*. Publicações Europa-América.

Cademartori, L. & Grubba, L. (2012). O embasamento dos direitos humanos e a sua relação com os direitos fundamentais a partir do diálogo garantista com a teoria da reinvenção dos direitos humanos. *In Revista Direito GV*, 8 (2), p. 703-727.

Caetano, M. (1972). *Manual de Ciência Política e Direito Constitucional* – Tomo II. Coimbra Editora.

Caldeira, I. & Borges, A. (2010). *Declaração dos direitos da mulher e da cidadã*. Nova Delphi.

Calheiros, M. C. (2015). A crítica aos direitos do homem. Notas à luz das *Anarchical Fallacies* de Jeremy Bentham. *In* C. Brandão & A. B. Homem, *Do Direito natural aos direitos humanos*. Almedina, p. 159-187.

Câmara, S. B. (2015). Atitudes de futuros profissionais de saúde e serviço social face ao trabalho com a população idosa. Escala de Kogan e relações intergeracionais. Universidade de

Coruña, Departamento de Medicina. (Disponível em https://ruc.udc.es/dspace/bitstream/handle/2183/14386/OliveiraAnt%C3%B3nioBettencourtdaCamara_StellaMargaridade_TD_2015.pdf?sequence=2&isAllowed=y. Acedido em 5 de janeiro de 2024).

Campinos, J. (1984). *Direito Internacional dos direitos do homem – Textos básicos*. Coimbra Editora.

Campinos, J. (1979/1983). Comunicação pessoal.

Campinos, J. (1975a). *A ditadura militar 1926/1933*. Publicações Dom Quixote.

Campinos, J. (1975b). *A ideologia política do Estado salazarista*. Portugália Editora.

Campos, F. (2019). *Na senda dos direitos humanos – Breves passos*. Edições Universitárias Lusófonas.

Candeias, A. (1987). A Escola Oficina nº 1 – Esboço de análise de uma escola alternativa, *in Análise Psicológica*, 3 (V), p. 387-412.

Canotilho, J. J. (2021). *Direito Constitucional e teoria da Constituição*. Almedina.

Canotilho, J. J. & Moreira, V. (2014). *Constituição da República Portuguesa Anotada* – I volume. Coimbra Editora.

Canotilho, J. J. & Moreira, V. (1984). *Constituição da República Portuguesa Anotada* – 1º volume. Coimbra Editora.

Carmo, H. (2020). Cidadania e poder grisalho em Portugal, hoje. *In* A. P. Gato, A. F. Cerqueira, E. Canais, *et. al.* (Eds.). Livro de Atas do II Seminário Vulnerabilidades Sociais e Saúde – "Envelhecimento(s) – Perspetivas Interdisciplinares", p. 3-17. (Disponível em https://comum.rcaap.pt/bitstream/10400.26/33455/1/Atas_IISVSS_2020_Final.pdf. Acedido em 31 de março de 2023).

Carmo, H. (2019). Hipóteses sobre o contributo da educação para a cidadania na inclusão social. *In* F. Negreiros & J. R. Cardoso (Organizadores). *Psicologia e educação: Conexões Brasil – Portugal*. PI: EDUF PI. (Disponível em http://educapes.capes.gov.br/handle/10400.2/8304, em 16 de janeiro de 2024).

Carmo, H. (2014). *A educação para a cidadania no século XXI – Trilhos de intervenção*. Escolar Editora.

Carmo, R. M., & Barata, A. (Org.). (2014). *Estado social: De todos para todos*. Tinta da China.

Carmo, R. M. (2014a). O Estado social como projeto de sociedade. *In* R. M. Carmo & A. Barata (Org.). *Estado social: De todos para todos*. Tinta da China, p. 201-219.

Carro, V. (1951). *La teología y los teólogos juristas españoles ante la conquista de América*. Biblioteca de Teólogos Españoles, vol. 18.

Chandelier, J. (2021). *Information et contrôle: Étude des mutations du pouvoir contemporain*. I*n* J. D. Pereira, A. S. Ferreira, & M. Loff, (Coords.). *Construção do Estado, movimentos sociais e Economia Política. Conferência internacional – Atas*. Instituto de História Contemporânea – Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa, p. 176-184.

Chatelet, F. (1977). Hipóteses referentes às relações entre o Estado dito liberal e o Estado fascista. *In* M. A. Macciocchi, *Elementos para uma análise do fascismo*. Livraria Bertrand, p. 71-74.

Cohen, A. (1968). *Transgressão e contrôle*. Pioneira Editora.

Cohen, A. (1961). *A theory of subcultures*. Mc Millon Publishing.

Comissão Europeia (2017). *Eurydice síntese – A educação para a cidadania nas Escolas da Europa*. Agência de Execução Europeia da Educação e da Cultura. (Disponível em https://op.europa.eu/pt/publication-detail/-/publication/6b50c5b0-d651-11e7-a506-01aa75ed71a1/language-pt. Acedido em 3 de março de 2024).

Costa, A. (1891). *A Igreja e a Questão Social – Análise crítica da encíclica pontifícia "De conditione opificum*. Imprensa da Universidade de Coimbra.

Costa, A. B. (1998). *Exclusões sociais*. Gradiva.

Cunha, P. F. (2009). *Pensar o Estado*. *Quid Juris*.

D'Oliveira, A. (1920). *Protecção moral e jurídica à infância*. Tipografia do Reformatório Central de Lisboa «Padre António de Oliveira».

D'Oliveira, A. (1918). *Criminalidade. Educação.* Vol. I. Livraria Aillaud e Bertrand.

Debuyst, Ch. (2012). Uma perspectiva histórica da Criminologia. *In* C. Agra (2012) (Dir.). *A Criminologia: Um arquipélago interdisciplinar*. U. Porto Editorial, p. 63-75.

Debuyst, Ch. & Joos, J. (1971). *L'enfant et l'adolescent voleurs*. Editions Dessarts.

De Cupis, A. (1961). *Os direitos da personalidade*. Livraria Morais Editora.

Delors, J., *et. al*. (1996/2003a) (Orgs.). *Educação um tesouro a descobrir – Relatório para a UNESCO da Comissão Internacional sobre Educação para o século XXI*. Editora Cortez.

Delors, J. (1996/2003b). Educação ou a utopia necessária. *In* J. Delors, *et. al*. (1996/2003) (Orgs.). *Educação um tesouro a descobrir – Relatório para a UNESCO da Comissão Internacional sobre Educação para o século XXI*. Editora Cortez, p. 5-25.

Denis, H. (s./d.). *História do pensamento económico*. Livros Horizonte.

Dias, A. G. & Hortas, M. J. (2020). Educação para a cidadania em Portugal. *Revista Espaço do Currículo* 13 2 (2020), p. 176-190.

Dias, J. F. & Andrade, M. C. (1984). *Criminologia: O homem delinquente e a sociedade criminógena*. Coimbra Editora.

Dias, T., Faria, R., & Agra, C. (2012). Elementos para uma História da Criminologia em Portugal. *In* C. da Agra (Dir.). *A Criminologia: Um arquipélago interdisciplinar*. Universidade do Porto Editorial, p. 77-109.

Diaz, A. H. (1993). La escuela durante el desarrollo personalizador: Un enfoque preventivo del fracasso escolar como factor desencadenante del hecho disnomico. *In* J. M. Tobal, M. L. Coira, V. G. Genoves, A. C. Vindel, & J. M. Artiles (Eds.). *Estudio, prevencion y tratamiento de la delincuencia 2*. Excmo. Cabildo Insular de Gran Canaria, p. 345-357.

Diaz, E. (1972). *Estado de Direito e sociedade democrática*. Iniciativas Editoriais.

Digneffe, F. (1996). Problèmes sociaux et représentations du crime et du criminal – De Howard (1777) à Engels (1845). *In* Ch. Debuyst, F. Digneffe, J.-M- Labadie, & A. P. Pires, *Histoire des savoirs sur le crime & la peine. 1. Des savoirs diffus à la notion de criminal-né*. Les Presses de l' Université de Montréal, Les Presses de l' Université d'Ottawa e De ,Boeck Université, p. 137-212.

Direção-Geral da Educação. (2013). Educação para a Cidadania – Linhas orientadoras. (Disponível em https://cidadania.dge.mec.pt. Acedido em 24 de maio de 2023).

Duverger, M. (1973). *Sociologie de la politique*. Presses Universitaires de France.

Eco, U. (2015). *Número zero.* Gradiva.

Engels, F. (1884/s.d.). *A origem da família, da propriedade e do Estado*. Editorial Presença.

Faria, R. & Agra, C. (2012). A História epistemológica da Criminologia. *In* C. da Agra (Dir.). *A Criminologia: Um arquipélago interdisciplinar*. U. Porto Editorial, p. 27-62.

Farjat, G. (1971). *Droit Économique.* P.U.F.

Faure, E. *et. al.* (1972/1974). *Aprender a ser*. Livraria Bertrand.

Fernandes, A. J. (2004). *Direitos humanos e cidadania europeia – (Fundamentos e dimensões)*. Almedina.

Fernandes, D. (2021). *Avaliação Formativa. Folha de apoio à formação - Projeto de Monitorização Acompanhamento e Investigação em Avaliação Pedagógica (MAIA)*. Ministério da Educação/Direção-Geral da Educação.

Fernandes, L. (2017). (Coord.) *Conhecimento de si na sociedade do conhecimento – Cinco textos inquietos*. Apuro – Edições Ensaio.

Fernandes, M. (1993). A legitimidade da guerra na tradição ocidental. *In Nação e Defesa*, XVIII, 66 (abril-junho), Instituto de Defesa Nacional, p. 84-105.

Ferreira, A. S. (2015). *Luta armada em Portugal (1970-1974)*. (Tese de doutoramento). Universidade Nova de Lisboa. (Disponível em http://hdl.handle.net/10362/16326. Acedido em 18 de setembro de 2022).

Ferreira, A. S. (2006). As eleições no Estado Novo – As eleições presidenciais de 1949 e 1958. *In Revista da Faculdade de Letras do Porto HISTÓRIA*, III série, vol. 7, p. 197-212.

Fialho, J., Casquilho-Martins, I., Caraça, L., & Gonçalves, A. (2023). *Scroll. Logo existo! Comportamentos aditivos no uso de ecrãs*. Universidade Lusíada Editora.

Figueira, A. (2001). Exclusão social. *In* C. A. Poiares (Coord.). Psicologia e Justiça: Razões e trajectos. *Sub Judice* 22/23: DocJuris, p. 107-114.

Figueiredo, A. (1976). *Portugal: Cinquenta anos de ditadura*. Publicações Dom Quixote.

Figueiredo, C. & Abrantes, P. (2002). Horizontes da Educação para a Cidadania na Educação Básica. *In* DEB, *Novas áreas curriculares*. Ministério da Educação, p. 41-66.

Firmino, H. (2006). (Ed.). *Psicogeriatria*. Editora Psiquiatria Clínica.

Fonseca, A. (2001). *Educar para a cidadania. Motivações, princípios e metodologias*. Porto Editora.

Foucault, M. (1975/1987). *Vigiar e punir – O nascimento da prisão*. Editora Vozes.

Francisco, Papa (2013). *A alegria do Evangelho – Exortação Apostólica* Evangelii Gaudium. Paulinas Editora.

Freire, A. (2012). *O sistema político português Séculos XIX-XXI. Continuidades e ruturas.* Edições Almedina.

Freire, P. (1968/2018). *Pedagogia do oprimido*. Edições Afrontamento.

Freire, P. (1965). *Educação como prática da liberdade*. Editora Paz e Terra/Dinalivro.

Fundação José Saramago. (1998). Carta Universal de Deveres e Obrigações dos Seres Humanos. (Disponível em https://www.josesaramago.org/carta-universal-dos-deveres-e-obrigacoes-dos-seres-humanos/ acedido em 1 de dezembro de 2023).

Galbraith, J. K. (1990). *O novo Estado industrial*. Publicações Europa-América.

Genovés, V. G. (1993). Pasado, presente y futuro de la intervención con delincuentes. *In* F. J. Santana (Coord.) A. C. Vindel, V. G. Genovés, J. M. Artiles, & M. L. Coira (Eds.), *Estudio, prevención y tratamiento de la delincuencia 1*. Excmo. Cabildo Insular de Gran Canaria, p. 23-37.

Genovés, V. G. (1987). Delincuencia juvenil. Ed. Alhambo.

Giacomini, D. (2023). *Liberalismo siglo XXI – Por una libertad física, material y tangible*. Galerna.

Goffman, E. (1963). *Stigma – Notes on the management of spoiled identity*. London: Penguin Books.

Goleman, D. (2006). *Inteligência social*. Temas e Debates.

Gonçalves, A. P. (1974). *Direitos de personalidade e sua tutela – Estudo de Direito Privado*. Ed. do Autor.

Gouveia, J. B. (2023). *Direitos fundamentais – Teoria geral – Dogmática da Constituição portuguesa*. Almedina.

Gravina, G. V. (1973). *Scritti critici e teorici*. Gius. Laterza & Figli.

Hart, H. L. (1961/2007). *O conceito de Direito*. Fundação Calouste Gulbenkian.

Herculano, A. (1854/2017). *História da origem e estabelecimento da Inquisição em Portugal*. Bertrand Editora.

Herrero, C. H. (2001). *Criminologia – (Parte General y Especial).* Dykinson.

Hespanha, A. M. (2004). *Guiando a mão invisível: Direitos, Estado e lei no liberalismo monárquico português*. Almedina.

Hobbes, Th. (1651/1995). *Leviatã*. Imprensa Nacional-Casa da Moeda.

Höffner, J. (1977). *Colonização e Evangelho – Ética da colonização espanhola no século de ouro*. Presença.

Houchon, G. (1990). Les acteurs du penal, hiérarchies ou réseaux? *In* F. Digneffe (Ed.), *Acteur social et délinquance – Une grille de lecture du système de justice pénale*. Pierre Mardaga, 253-270.

Jacquemin, A. & Schrans, G. (s./d.). *O Direito Económico*. Editorial Vega.

Jellinek, G. (1970). *Teoria general del Estado*. Albatros.

Kant, I. (1797/1999). *La metafísica de las costumbres*. Editorial Tecnos.

Khun, Th. S. (1962/2021). *A estrutura das revoluções científicas*. Guerra e Paz Editores.

Landreville, P. (1991). Acteur social et création de la loi. *In* F. Digneffe (Ed.), *Acteur social et délinquance – Une grille de lecture du système de justice pénale*. Pierre Mardaga, p.191-206.

Laubadère, A. (1985). Direito Público Económico. Almedina.

Le Bon, G. (1895/2020). *A Psicologia das multidões*. Almedina.

Lénine, V. I. (1917/1975). *O Estado e a revolução*. Estampa.

Lima, S. (1958). *Introdução à Psicologia*. Lições policopiadas, ed. de A.J. Machado Gonçalves.

Lima, C. (1972). *O movimento operário em Portugal*. Afrontamento.

Lima, L. C. (2004). Do aprender a ser à aquisição de competências para competir: *Adaptação, competitividade e performance na sociedade da aprendizagem*. *In Revista Galego-Portuguesa de Psicoloxia e Educación*, 9, vol. II, 1138-1663, p. 9-18.

Lipovetsky, G. (1983/2013). *A era do vazio – Ensaio sobre o individualismo contemporâneo*. Edições 70.

Locke, J. (1689/2020). *Dois tratados do governo civil*. Almedina.

Lúcio, A. L. (2002a). Nota introdutória. *In* A. L. Lúcio, A. G. Leandro, F. Silva, & A. P. Lucas. *Direitos humanos e cidadania*. Universidade Autónoma de Lisboa - Livraria Nova Galáxia, p. 9-11.

Lúcio, A. L. (2002b). Direitos humanos e cidadania. *In* A. L. Lúcio, A. G. Leandro, F. Silva, & A. P. Lucas. *Direitos humanos e cidadania*. Universidade Autónoma de Lisboa - Livraria Nova Galáxia, p. 15-25.

Maldonado, M. A. (1968). *Alguns aspectos da História da Criminologia em Portugal.* Instituto de Criminologia de Coimbra.

Marques, A. H. (1976). *História de Portugal – Das revoluções liberais aos nossos* dias, II volume. Palas Editores.

Marques, A. H. (1974). *História de Portugal – Das origens ao Renascimento*, I volume. Palas Editores.

Marques, F. P. (2016). *Uma nova concepção de luta – Materiais para a história da LUAR e da resistência armada em Portugal*. Tinta da China.

Marques, M. M. (1998). Constituição económica e integração – A desnacionalização económica. Comunicação apresentada no Seminário Internacional "Constituição e Democracia" – Universidade Federal do Pará - Belém.

Martín-Albo, M. (2005). *A Maçonaria Universal – Uma irmandade de carácter secreto*. Bertrand Chiado.

Martins, E. C. (2015). *Infância marginalizada e delinquente na 1ª República (1910-1926). De perdidos a protegidos… e educados*. Palimage.

Marx, K. (1890/1969). *Manifeste du parti communiste*. Union Générale d'Éditions.

Marx, K. (1875/2012). *Crítica ao programa de Gotha*. Boitempo Editorial.

Matos, M. G. (2022). *Adolescentes*. Oficina do Livro.

Mattoso, J. (1997/2019). *A escrita da História*. Temas e Debates.

Miranda, J. (2020). *Curso de Direito Constitucional*, vol. 2. Universidade Católica Editora.

Miranda, J. (2016). *Curso de Direito Constitucional*, vol. 1. Universidade Católica Portuguesa.

Miranda, J. (1988). *Manual de Direito Constitucional*, Tomo IV – *Direitos fundamentais*. Coimbra Editora.

Miranda, J. (1985/2014). *Manual de Direito Constitucional*, Tomo I - *Preliminares. A experiência constitucional*. Coimbra Editora (com última reimpressão em 2014).

Miranda, J. (1985). Relatório com o programa, os conteúdos e os métodos de ensino de direitos fundamentais. *In Revista da Faculdade de Direito de Lisboa*, vol. 26 (1985), p. 385-569.

Miranda, J. (1980). *Textos históricos do Direito Constitucional*. Imprensa Nacional – Casa da Moeda.

Miranda, J. (1974). *Textos constitucionais estrangeiros*. Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa (suplemento).

Montesquieu, Ch. (1748/2020). *Do espírito das leis*. Edições 70.

Moreira, A. (2001/2002). A cidadania cosmopolita. *In* H. Carmo (2002). *Direitos sociais para uma sociedade inclusiva: Linhas mestras de um encontro, "Cidade Solidária"*. Santa Casa da Misericórdia de Lisboa.

Moreira, P. (2004). *Para uma prevenção que previna*. Quarteto.

Moreira, V. (1978). *A ordem jurídica do capitalismo*. Centelha.

Moreira, V. (1974). *Economia e Constituição*. Coimbra Editora.

Moreno-Jimenez, B., Herranz, J. S., & Cancela, V. V. (1993). La família del joven predelincuente: Analisis del clima social familiar percebido. *In* J. M. Tobal, M. L. Coira, V. G. Genoves, A. C. Vindel, & J. M. Artiles (Eds.). *Estudio, prevencion y tratamiento de la delincuencia 2*. Excmo. Cabildo Insular de Gran Canaria, p. 193-203.

Morin, E. (1973). *O paradigma perdido: A natureza humana*. Publicações Europa-América.

Naouri, A. (2008). *Educar os filhos*. Livros d'Hoje.

Navarro, J. (2023). *Uma história partilhada. Com eles, sem eles, por eles, contra eles.* Bertrand Editora.

Negreiros, J. (2001). *Delinquências juvenis*. Editorial Notícias.

Novais, J. R. (2023). *Princípios estruturantes do Estado de Direito.* Almedina.

Novais, J. R. (2010). *Direitos sociais: Teoria jurídica dos direitos sociais enquanto direitos fundamentais.* Almedina.

Nunes, A. A. (2003). *Neoliberalismo e direitos humanos*. Editorial Caminho.

Nunes, A. A. (1975). *Os sistemas económicos.* Separata do Boletim de Ciências Económicas, vol. XVI.

Nussbaum, A. (1953). *Historia del Derecho Internacional*. Revista de Derecho Privado.

Oliveira, D. F. (2005/2019). Educação para a cidadania: Um desafio da escola actual. *In* Silva, B. D. & Almeida, L. S., *Atas do VIII Congresso Galaico-Português de Psicopedagogia*. Centro de Investigação em Educação (CIEd), Instituto de Educação da Universidade do Minho, p. 1457-1472.

Oliverio, A. (1986). *Como nasce um conformista*. Moraes Editores.

Otero, P. (2020). *A democracia totalitária – Do Estado totalitário à sociedade totalitária – A influência do totalitarismo na democracia do século XXI*. Principia.

Paugan, S. (2000). A desqualificação social. *In* M. H. Soulet (Org.). *Da não-integração*. Quarteto Editora, p. 107-135.

Peces-Barba, G. (1995). *Curso de Derechos Fundamentales – Teoría general*. Universidad Carlos III de Madrid.

Pimentel, I. F. (2014). *História da oposição à ditadura*. Figueirinhas.

Pina, T. (2018). *Direitos humanos: O que está por fazer no século XXI*. Círculo de Leitores.

Pinto, A. C. (2005). Portugal contemporâneo: Uma introdução. *In* A. C. Pinto, *Portugal contemporâneo*. Publicações Dom Quixote.

Pinto, M. E. (2008). *A mulher no drama social oitocentista: Do palco da vida à vida no palco.* Dissertação de mestrado não publicada. Instituto Superior Miguel Torga.

Pirandello, L. (2009). *Henrique IV e Seis personagens em busca de autor*. Relógio D'Água.

Poiares, C. A. (2023). Criminalização: Leitura psicocriminal. *In Jurismat*, p. 13-57 (separata).

Poiares, C. A. (2022). Violência nas relações de conjugalidade: Uma questão (também) de educação. *In* C. A. Poiares & J. A. Tijeras, *Violência e justiça no século XXI - Desafios para a Psicologia Forense*. Apuro Edições, p. 109-142.

Poiares, C. A. & Louro, M. C. (2012). Psicologia do Testemunho e Psicologia das Motivações Ajurídicas do Sentenciar: Da gramática teórica à investigação empírica, *in* C. A. Poiares (Ed.), *Manual de Psicologia Forense e da Exclusão Social – Rotas de investigação e de intervenção*, vol.1. Edições Universitárias Lusófonas, p. 105-129.

Poiares, C. A. (2010). Nota introdutória: A República e a protecção da infância: Em busca de um novo paradigma. *In* C. A. Poiares (Coord.). Edição Comemorativa da Lei de Protecção da Infância, 27 de Maio de 1911. Instituto de Segurança Social, p. 3-8.

Poiares, C. A. (2008). Justiça, exclusão social e Psicologia ou Estranhas formas de vida, *in* J. F. Dias, J. J. Canotilho, & J. F. Costa (Org.), *ARS IVDICANDI – Estudos em homenagem ao Prof. Doutor António Castanheira Neves - Filosofia, teoria e metodologia*, vol. 1. Coimbra Editora, p. 967-981 (separata).

Poiares, C. A. (2005). Liberdade, Igualdade e Fraternidade: Ontem e hoje. *In Res-publica – Revista Lusófona de Ciência Política e Relações Internacionais*, I, 155-164 (separata).

Poiares, C. A. (2004a). Programa *Lisboa, cidade da Psicologia do Comportamento Desviante e da Exclusão Social – Programa de intervenção comunitária e juspsicológica na zona histórica de Lisboa*. [Manuscrito não publicado].

Poiares, C. A. (2004b). Representações de actores judiciários sobre a Psicologia Forense. Comunicação (não publicada) ao Seminário *Advogados & Psicólogos: De costas voltadas até quando?* Comissão dos Direitos Humanos da Ordem dos Advogados, Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias, PSIJUS – Associação para a Intervenção Juspsicológica.

Poiares, C. A. (1998). *Análise psicocriminal das drogas – O discurso do legislador*. ELCLA.

Poiares, N. (2023a). *Polícia e direitos humanos – Multiculturalismo, género, saúde mental e LGBTQIA+*. Almedina.

Poulantzas, N. (1977). A propósito do impacte popular do fascismo. *In* M. A. Macciocchi, *Elementos para uma análise do fascismo*. Livraria Bertrand, p. 59-69.

Prata, A. (1982). *A tutela constitucional da autonomia privada*. Almedina.

Quental, A. de (1865/2021). *Bom senso e bom gosto – Carta ao Excelentíssimo Senhor António Feliciano de Castilho*. Tinta da China.

Robespierre, M. (2018). *Virtude e terror*. Book Builders.

Rodrigues, E. V. (2000). O Estado-providência e os processos de exclusão social: Considerações teóricas e estatísticas en torno do caso português. Universidade do Porto, *Revista da Faculdade de Letras*, *Sociologia*, 10, 2000, p. 173-200. Disponível em https://www.boaventuradesousasantos.pt/media/pdfs/Sociedade_Providencia_ou_Autoritarismo_Social_RCCS42.PDF. Acedido em 13 de janeiro de 2024.

Rodrigues, M. (2023). *Violência nas escolas – Caracterização, análise e intervenção.* PACTOR.

Rodrigues, L. B. (2021). *Manual de direitos fundamentais e de direitos humanos*. *Quid Juris*.

Rosseau, J.-J. (1762/2012). *O contrato social*. Temas e Debates.

S. Lucas. Evangelho de N. S. Jesus Cristo segundo S. Lucas. *In* Villapadierna, C. (Dir.) (1964). *Novo Testamento.* Difusora Mística.

S. Paulo. Carta aos Gálatas. *In* Villapadierna, C. (Dir.) (1964). *Novo Testamento.* Difusora Mística, p. 319-326.

S. Paulo. Carta aos Efésios. *In* Villapadierna, C. (Dir.) (1964). *Novo Testamento.* Difusora Mística, p. 327-334.

S. Tiago. Carta de S. Tiago. *In* Villapadierna, C. (Dir.) (1964). *Novo Testamento.* Difusora Mística.

S. Tomás de Aquino (2005). *Suma teológica*. Loyola.

Salazar, A. O. (1935). *Discursos 1928-1934*. Coimbra Editora.

Santos, A. C., Gonçalves, M. E., & Marques, M. L. (2004). *Direito Económico.* Almedina.

Santos, B. de S. (1995). Sociedade-Providência ou autoritarismo social? *In Revista Crítica de Ciências Sociais*, 42, p. i-vii.

Santos, B. de S. (1993). O Estado, as relações salariais e o bem-estar social na semiperiferia: O caso português. *In* B. de S. Santos (org.), *Portugal: Um retrato singular*. Afrontamento, p. 17-56.

Santos, D. (1948/1986). Psicologia e Direito, *in Análise Psicológica*, 3/4, IV, 495-501.

Santos, M. J. (2012). Da via dolorosa à via infamante – Menores e justiça nos finais da monarquia. *In* C. da Agra, (Dir,). *A Criminologia: Um arquipélago interdisciplinar*. Universidade do Porto Editorial, p. 111-136.

Sardica, J. M. (2004). A recepção da doutrina social de Leão XIII em Portugal. *In Lusitania Sacra,* (16), p. 367-383.

Schama, S. (2021). *Cidadãos – Uma crónica da revolução francesa*. Bookbuilders, Letras Errantes.

Silva, J. E. (2021). IrOMPER do texto em cena: Princípios orientadores do processo de criação. *In* Gramary, A. Mendes, A., Silva, A. F. , *et al*. *Romper – Teatro e saúde mental*. Apuro Edições, p. 11-18.

Silva, J. E. (2016). *Entre o Teatro e a Psicologia. Ensaio para a reunificação de corpos e mentes*. Apuro Edições.

Silva, J. P. (2020). *Direitos fundamentais – Teoria geral*. Universidade Católica Editora.

Silva, V. S. (2019). *Ançã – Origem. Gentes. Inquisição.* Ed. da autora.

Sousa, M. R. (1989). *Ciência Política: Conteúdos e métodos*. Coimbra Editora.

Snowden, F. M. (2020). *Epidemias e sociedade - Da peste negra ao presente.* Edições 70.

Soares. M. (1954). *A justificação jurídica da Restauração e a teoria da origem popular do poder político*. Publicações do Jornal do Fôro.

Strätz, M. & Fernandes, P. C. (2021). A crítica de Bentham à Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão: Confronto entre o positivismo da filosofia analítica do Direito e o idealismo alemão. *In De Legibus*, 1, 2021, p. 57-79.

Szabo, I. (1983). Fundamentos históricos e desenvolvimento dos direitos do Homem. *In* K. Vasak, (org.), *As dimensões internacionais dos direitos do Homem*. *Manual destinado ao ensino dos direitos do Homem nas universidades.* Editora Portuguesa de Livros Técnicos e Científicos/UNESCO, p. 27-55.

Tavares, R. (2012). *Direitos humanos: De onde vêm, o que são e para que servem?* Imprensa Nacional- Casa da Moeda.

Teixeira, A. B. (2013). O problema filosófico-jurídico dos «direitos humanos». *De Legibus* – Revista da Faculdade de Direito da Universidade Lusófona, 2, p. 151-165.

Telo, A. J. (2014). Um enquadramento global para uma guerra global. *In Nação e Defesa,* 2014, 139, p. 8-33.

Terroso, M. P. (2022). Direitos humanos no contexto do sistema penitenciário português. Universidade Lusófona. [Dissertação de mestrado não publicada].

Torres, F. (s./d.). *Portugal – Uma perspectiva da sua História*. Afrontamento.

Touraine, A. (1982). *Pela Sociologia*. Publicações Dom Quixote.

Urra, J. (2011). *Prepara o teu filho para a vida*. A Esfera dos Livros.

Vaquinhas, I. (2011). A família, essa «pátria em miniatura». *In* J. Mattoso (Dir.). *História da vida privada em Portugal*. Temas e Debates/Círculo de Leitores, p. 118-151.

Varela, J. (2007). A democracia cognitiva. Comunicação apresentada no Congresso "Educação e Democracia". Universidade de Aveiro. (Disponível em https://iconline.ipleiria.pt/bitstream/10400.8/61/1/Microsoft%20Word%20-%20A%20Democracia%20Cognitiva.pdf, acedido em 1 de março de 2024).

Vasak, K. (1983) (Org.). *As dimensões internacionais dos direitos do Homem*. *Manual destinado ao ensino dos direitos do Homem nas Universidades.* Editora Portuguesa de Livros Técnicos e Científicos/UNESCO.

Vasconcelos, S. M. (2021). *Benefícios dos animais de companhia para a saúde mental dos idosos*. Editora O Liberal.

Ventura, A. (2020). *Uma História da Maçonaria em Portugal (1727-1986).* Círculo de Leitores.

Vincent, J.-M. (1977). Sobre a ascensão e a vitória no nazismo. *In* M. A. Macciocchi, *Elementos para uma análise do fascismo*. Livraria Bertrand, 43-57.

Weber, M. (1920/2022). *Economia e sociedade*. Edições 70.

Wells, H. G. (1940/2020). *Os direitos do homem.* E-Primatur.

Xiberras, M. (1993). *As teorias da exclusão*. Instituto Piaget.

Zamora, J. C. (1938/1965). *O processo histórico*. Livraria Renascença.

Zippelius, R. (1997). *Teoria Geral do Estado*. Fundação Calouste Gulbenkian.

APÊNDICE I

A Constituição mexicana

A Constituição mexicana de 1917, no artigo 3º, nº1, alínea a), determinava que o critério que serviria de linha reitora da educação consistiria na sua natureza democrática, «[…] considerando a democracia não somente uma estrutura jurídica e um regime político, mas também um sistema de vida fundado na constante promoção económica, social e cultural do povo». Este texto fundamental, saído de uma revolução, anunciava claramente ao que vinha: a materialização da democracia, o mesmo é dizer que alargava o raio de ação para os direitos socioeconómicos e culturais. Interessante o facto de esta norma enunciativa aparecer plasmada na disposição que se reporta à educação, o que demonstra o valor político que a esta era atribuído, também enquanto meios de concretização da cidadania.

No artigo 27º estabelecia-se que «a propriedade das terras e das águas compreendidas dentro dos limites do território nacional pertence originariamente à Nação, a qual teve e tem o direito de transmitir o seu domínio aos particulares, constituindo a propriedade privada». Esta medida deve ser perspetivada ao abrigo do regime de propriedade agrícola até aí existente no país e do sistema de produção em vigor anteriormente à revolução.

Depois de referir a possibilidade de expropriação, *só* por utilidade pública, mediante indemnização, recentrando a fórmula clássica do liberalismo, que obriga a que aquela seja *justa*, nomeia o direito de a Nação «[…] impor à propriedade privada as regras que dite o interesse público» (artigo citado).

Quanto aos direitos sociais, o artigo 123º estipulava, entre outros, o direito conferido às mulheres a não exercerem trabalhos físicos que exigissem *esforço material considerável*, durante os três meses anteriores ao parto, concedendo-lhes um mês de descanso, com salvaguarda do salário integral, bem como a conservação do posto de trabalho e dos correspondentes direitos adquiridos por contrato; na fase de lactação, deveriam ter dois períodos diários de trinta minutos cada para amamentarem as crianças, que seriam *descansos extraordinários* [v. artigo 123º, *A)*, V)].

Nesta mesma disposição, era assegurado o salário mínimo para os trabalhadores, incluindo os agrícolas, garantindo-se a satisfação das *necessidades normais* do sujeito, em termos materiais, sociais e culturais, e *para prover à educação obrigatória dos filhos*. Estabelecia-se também a impenhorabilidade do salário mínimo [*A)*, VI)], que não poderia ser objeto de descontos, assim como o princípio de a trabalho igual corresponder salário igual, *sem ter em conta sexo ou nacionalidade* [*idem*, VII)]. As mulheres e as crianças de idade inferior a 16 anos não podiam

prestar trabalho noturno industrial, sendo que a jornada laboral dos menores de 16 anos ficava reduzida a seis horas por dia [*idem,* II) e III)]. A responsabilidade por acidentes de trabalho ou doenças profissionais dos assalariados era atribuída aos empregadores [*A),* XIV)], punindo-se os despedimentos sem justa causa [*A),* XXII)], preceituando sobre regras de segurança social [B), XI)]. O Título VI da lei constitucional ora em apreço, subordinado às questões *do trabalho e da previdência social*, apartava completamente os princípios que eram comuns nos modelos liberais, quer pela defesa intransigente dos direitos dos trabalhadores quer pela estrutura de segurança social pública implementada. Este afastamento das normas próprias do liberalismo perpassa praticamente todo o texto, constituindo, por isso, o momento inaugural da fase social do Estado. Poderá encontrar-se, neste aspeto, uma raiz provinda da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão francesa, de 1793, e da disposição que fixava a prestação de socorros públicos aos desafortunados.

A revolução que deu origem a esta lei fundamental assegurou a preservação da lógica liberal no sistema político, trazendo a visão social como elemento novo; por isso, Miranda (1980) inscreve a Constituição do México, de 1917, na *transição para o Estado social de Direito*.

A Constituição soviética

Quanto à revolução de 1917, na Rússia, o primeiro documento com força constitucional emergente do novo poder instalado foi a Declaração dos Direitos do Povo Trabalhador e Explorado, de 4 (17) de janeiro de 1918. Este texto possui as caraterísticas de uma proclamação revolucionária, privilegiando afirmações que pretendiam incutir o sentido de rutura completa com o passado e definir as traves-mestras de um sistema cuja finalidade residia na implantação de um regime até então não experienciado.

No capítulo I, nº 1, «a Rússia é declarada República dos Sovietes dos Deputados Operários, Soldados e Camponeses. Todo o poder central e local pertence a estes Sovietes».

Várias disposições assumem caráter programático, sendo exemplos as que referem o objetivo de suprimir a exploração, abolir a sociedade de classes e a *esmagar implacavelmente todos os exploradores*, tendo em consideração a *organização socialista* do país (capítulo II). No 1º parágrafo deste capítulo, abolia-se a propriedade privada das terras, que seriam entregues, em usufruto, e sem qualquer resgate, aos trabalhadores; nos demais parágrafos, procedia-se ao que se reputou serem as condições necessárias à transferência genérica dos meios de produção para a

esfera da República, incumbindo o Congresso de ratificar a integração da banca no património público.

A primeira Constituição da República Socialista Federativa Soviética da Rússia, de 10 de julho do mesmo ano, adota estilo idêntico ao da Declaração que acabámos de referir. No artigo 9º, incluído no Título II (*Disposições gerais*), dispunha-se que

«[…] a tarefa fundamental da Constituição da República Socialista Federativa Soviética da Rússia consiste em estabelecer, sob a forma de um forte poder soviético pan-russo, a ditadura do proletariado das cidades e dos campos, assim como dos camponeses mais pobres, com vista a esmagar totalmente a burguesia, a suprimir a exploração do homem pelo homem, e a estabelecer o socialismo, na vigência do qual não haverá nem divisão de classes, nem poder de Estado».

Denota-se, portanto, que todo este discurso estava imbuído de princípios doutrinários retirados da obra de Marx, porventura mal assimilados, mas sobretudo os estabelecidos na lógica de Lenine e da sua obra principal, *O Estado e a revolução*, publicada no ano da tomada de poder e que funcionou, em larga medida, como programa de ação. Manteve-se um cunho utópico, como ressalta da ideia expressa na parte final da norma transcrita, no que se refere, pelo menos, à abolição do Estado.

Os direitos e liberdades arrolados em outros artigos da mesma lei constitucional eram contraditórios com a institucionalização da ditadura do proletariado: porque não há direitos, nem liberdades, nem garantias quando se está numa ditadura, seja qual for a classe que a protagoniza ou em nome da qual se impõe.

O artigo 79º, relativo ao Direito orçamental, aludia à propriedade privada quando profere o «*objetivo essencial [d]a expropriação da burguesia* […]», adiantando que ficava assegurado ao poder soviético «[…] *o direito de dispor de todos os meios necessários à satisfação das necessidades locais e gerais da República, sem contemplações para com o direito de propriedade privada*».

Este modelo repudiou o liberalismo em todos os elementos que o integram: na política, pois era de uma ditadura que se tratava (e porque não pode haver ditaduras boas e ditaduras más) e no plano económico, apesar de alguns momentos em que, como já especificámos, houve alguma abertura ao setor privado (Nova Política Económica, 1922), mas não alterando a opção pela direção central. Assim, os direitos elencados nos textos soviéticos, ainda que penetrando no espírito de consagração da componente socioeconómica, figuravam apenas no plano da retórica política, sem

aplicação, dada a natureza despótica do novo poder e por força das limitações que, permanentemente, lhes eram impostas.

A Constituição de Weimar, de 11 de agosto de 1919, representa um momento relevante na construção do Estado social, com manutenção do regime liberal, na política e em certos aspetos da economia. Tratou-se, porventura, da primeira tentativa de conciliação entre o Estado interventivo-social e o modelo liberal, aquele na componente socioeconómica (direitos de terceira geração), este nos direitos, liberdades e garantias, e direitos de participação política (primeira e segunda classes de direitos): edificava-se, pois, o Estado democrático de intenção fortemente social.

Neste texto, e como elemento inovador, o direito de voto era reconhecido a cidadãos de ambos os géneros, o que era, nessa época, muito raro. A Parte II, referente aos d*ireitos e deveres fundamentais dos Alemães*, compreendia a componente *do indivíduo*, consagrando os direitos e liberdades das pessoas (direitos individuais), a *vida social*, dedicada às possibilidades de intervenção educativa, cívica e política (direitos políticos e de participação na gestão da *res publica*), a secção *da religião e das Igrejas* (direitos da primeira e da segunda estirpes), a *educação e ensino* (direitos sociais), e, por fim, a *vida económica*, correspondendo ao que hodiernamente aparece como *organização económica* (incluído direitos económicos).

Além de fixar os direitos humanos em condições amplas, esta Constituição preconizava, no artigo 151º, que a ordenação económica se realizasse de harmonia com os princípios de justiça, visando salvaguardar a dignidade humana, acrescentando: «[…] dentro destes limites deve ser assegurada a liberdade económica individual», reforçando, na parte final do preceito, «é garantida a liberdade de comércio e indústria […]», adiantando-se que «nas relações económicas a liberdade contratual só vigora nos limites da lei» (artigo 152º, primeira parte), o que se afasta do postulado liberal *stricto sensu*. Neste rumo político, os constituintes alemães definiram igualmente a faculdade de expropriação, quase nos moldes tradicionais, requerendo o critério do *bem comum* como causa e acarretando *justa indemnização*; o *quase* que incluímos na precedente afirmação advém da parte final da norma, que adita à compensação pecuniária pela apropriação dos bens a expressão *salvo disposição da lei do Império em contrário*.

Porém, o elemento mais saliente da adoção de uma matriz social constava do último parágrafo do citado artigo, quando se referia «a propriedade obriga e o seu uso e exercício devem

ao mesmo tempo representar uma função no interesse social»: esta proposição vai no sentido de atribuir à propriedade a natureza de direito que gera obrigações para o respetivo titular, sendo-lhe assinalada a vinculação aos interesses da comunidade. Era de uma outra formulação que se tratava, já não o uso desmedido e abusivo de bens patrimoniais, mas a utilização regulada, tendo em atenção a sua inserção no todo que a sociedade é. Esta racionalidade afastava-se muito da desregulação dos liberais de setecentos e oitocentos, sendo marcante na abertura de caminho ao Estado socialmente interventivo. No artigo 155º, sobre os solos, a lógica era a mesma, concedendo-se ao Estado «[…] o direito e a obrigação de regular a repartição e utilização do solo, evitando quaisquer abusos». Nesta progressão intervencionista, dispunha-se que «mediante indemnização e por analogia com as disposições relativas à expropriação, o Império pode, por lei, converter em propriedade da coletividade as empresas económicas privadas suscetíveis de serem socializadas» (artigo 156º), o que consistia numa alusão, mas não única, à socialização de meios de produção; com efeito, na criação dos conselhos operários (de distrito e do Império), o legislador constituinte carreava novas referências a leis de socialização, demonstrando uma vontade política inequívoca de avançar por essa via (artigo 165º).

Nota-se, por conseguinte, que a liberdade económica aparecia limitada pelos dois pilares a que fizemos referência: *a concretização dos princípios da justiça* e a *existência conforme à dignidade humana*. Tal significa a submissão da livre iniciativa a valores que eram entendidos superiores ao pressuposto liberal da economia. Neste sentido, o texto de Weimar procede à aceitação simultânea dos dois modelos, o liberal, nos direitos e na economia, e uma perspetiva pré-social, como resulta dos comandos constitucionais a que fizemos referência (cf. os textos constitucionais citados em Miranda, 1980).

Cumpre referir que houve a consciência de que o Estado criado a partir de Weimar não era ainda o que se pretendia atingir: nem as classes laboriosas se reviam completamente nele, dadas as dificuldades que lhes eram colocadas, nem a estrutura dirigente o apresentava como exemplar; como escreve Vincent (1977),

«os próprios sociais-democratas evitavam, aliás, apresentá-lo como um modelo, preferindo traçar as perspectivas duma democracia económica futura, como complemento indispensável duma democracia política ainda muito embrionária. O Estado, nesta óptica, era apenas um meio, preferível a outro, na via que levava à sociedade sem classes» (Vincent, 1977, p. 45).

As condições históricas da revolução de novembro de 1918 eram favoráveis à ambiguidade e às flutuações sociopolíticas entre as classes que estiveram na sua génese, o que determinou a ulterior evolução política alemã.

Numa comparação sucinta de regimes, podemos frisar que, durante a fase liberal, a um direito de propriedade praticamente absoluto e oponível a todos e em todas as circunstâncias, correspondia a amplitude da liberdade económica, desde a de estabelecimento à de comércio e indústria, e contratual, todas gozando de idêntica dimensão; no Estado social, embora se mantivessem muitas das caraterísticas originárias, o facto de ser atribuída função social à propriedade determinou a regulação da liberdade económica, em nome da natureza que se lhe reconhecia, porquanto o direito de propriedade já não era considerado como instituto incondicionalmente atribuído a um titular (Prata, 1982).

Nas leis constitucionais mexicana e alemã sobressai a concomitância entre autorregulação e heterorregulação da vida económica, contendo ainda disposições específicas sobre proteção social e direitos dos trabalhadores, obrigando o Estado a garantir a concretização dos mesmos, bem como a formatação do modelo económico (Santos, Gonçalves, & Marques, 2004).

Nesta conformidade, podemos observar:

(i) todos os textos referidos no presente Anexo correspondem a uma visão que se distingue sobremaneira do liberalismo: no caso mexicano e no alemão, mantendo a lógica política liberal e instituindo uma racionalidade económica social e intervencionista, ao passo que na experiência soviética são excluídas ambas as componentes liberais;

(ii) se todos os casos apontam no sentido da intervenção do Estado na economia, as leis soviéticas são radicais nesse propósito, limitando a economia ao dirigismo público, enquanto que as outras formulações preconizam a coabitação entre setor privado e intervenção estatal; e

(iii) no domínio dos direitos sociais, parecendo haver sentido unânime no reconhecimento dos mesmos, tal não correspondia à realidade, pelo que destes três casos apenas no mexicano e no germânico são efetivamente garantidos e aplicados.

Nesta linha, verifica-se que no início do século XX surgiram as primeiras fórmulas constitucionais que se desligaram do liberalismo económico, estabelecendo um nítido compromisso entre a visão liberal do Estado e dos direitos, assente na democracia plural, e a conceção social, no que respeita aos direitos, aceitando o intervencionismo económico;

combinaram-se, portanto, duas racionalidades, o que tem sido continuado na maioria dos Estados democráticos, incluindo em Portugal.

APÊNDICE II

Na enunciação dos direitos e deveres fundamentais, a lei constitucional reparte-a por três títulos: Título I – *princípios gerais*;

Título II – *direitos, liberdades e garantias*; e, por fim,

Título III – abarca os *direitos e deveres económicos, sociais e culturais*.

Na linha das normas estatuídas no artigo 9º, incluídas dentre os princípios fundamentais, o legislador constituinte abre a Parte I do texto, epigrafada *direitos e deveres fundamentais*, começando por estipular os princípios da universalidade e da igualdade (artigos 12º e 13º), traves-mestras de qualquer regime contemporâneo de direitos e deveres.

Sobre o sentido dos direitos, o ordenamento constitucional determina a regra de não exclusão de outros que resultem das leis ou das regras internacionais, fazendo acrescer que a interpretação e integração de preceitos sobre direitos fundamentais devem observar a Declaração Universal dos Direitos do Homem (artigo 16º), o que se traduz em mais um elemento garantístico dos cidadãos, conferindo maior densidade jurídica aos preceitos em causa.

As disposições respeitantes aos direitos, liberdades e garantias são declaradas *diretamente aplicáveis e vinculam as entidades públicas e privadas* (artigo 18º, nº 1), o que permite a reação dos particulares por violação de preceitos sobre direitos fundamentais, quer contra instâncias de natureza pública quer contra entidades sociais ou privadas. Esta questão é de acentuada importância e, de certo modo, afasta-se da génese da formação dos direitos, quando se considerava que era o Estado, de modo direto ou através dos seus dispositivos, o exclusivo potencial autor de atos que poderiam pôr em crise os direitos dos cidadãos: o desenvolvimento económico e tecnológico tem demonstrado como o setor privado pode representar também uma ameaça aos direitos das pessoas, e em todas as suas diversas gerações: as recentes formulações legislativas sobre proteção de dados, por ilustração da questão, revelam como qualquer operador económico pode causar gravame aos direitos individuais.

Seguindo as rotas de defesa intransigente dos direitos, prescreve-se o direito de resistência (artigo 21º), fixa-se a responsabilidade civil solidária do Estado com os titulares de órgãos, funcionários ou agentes, pelas ações ou omissões cometidas no desempenho de funções, desde que daí advenham lesões por violação de direitos ou prejuízo de outrem (artigo 22º). Consagra-se ainda o direito de queixa para o Provedor de Justiça, sempre que as pessoas se sintam prejudicadas por ações ou omissões dos poderes públicos, cabendo àquele atuar sem poder decisório, formulando recomendações destinadas à prevenção ou reparação de injustiças (artigo 23º).

O título II encontra-se dividido em três capítulos, a saber: o capítulo I, intitulado *direitos, liberdades e garantias pessoais*, começa pelo direito à vida, considerando-a inviolável e proibindo a pena de morte (artigo 24º), traçando seguidamente o percurso dos direitos de liberdade: direito à integridade pessoal (artigo 25º), outros direitos, contemplando os direitos à identidade, ao desenvolvimento da personalidade, à capacidade civil, à cidadania e ao bom nome, bem como a vários outros que se situam habitualmente no núcleo dos chamados direitos de personalidade, sem esquecer a proteção da lei face a quaisquer formas discriminatórias (artigo 26º, nº 1); assegura-se ainda a devida proteção face à obtenção ou uso abusivos de informações sobre pessoas e famílias que contrariem a dignidade humana (nº 2), defendendo-se novamente este valor no concernente ao campo das tecnologias e na experimentação científica (nº 3); a liberdade e a segurança, um binómio nem sempre de gestão política simples, são defendidas, incluindo face ao Estado, o que sucede pela interdição de alguém ver restringida a liberdade, salvo em caso de sentença judicial condenatória ou aplicação de medida de segurança; enumeradas as exceções ao princípio nesta sede plasmado, comina-se que ao Estado cumpre o dever de indemnizar sempre que um sujeito for privado da liberdade ao arrepio do inscrito na Constituição (artigo 27º); normas sobre a prisão preventiva, a aplicação da lei criminal, os limites das penas e das medidas de segurança, com interdição da prisão perpétua, de duração ilimitada ou indefinida, o *habeas corpus*, as garantias de processo penal, a expulsão e extradição do território português, o direito de asilo, o caráter inviolável do domicílio e da correspondência e os direitos relativos aos dados informáticos preenchem várias disposições (artigos 28º a 35º), entendendo-se este esforço de plenitude legislativa, à mais alta escala, como reação contra os abusos cometidos em Portugal, entre os anos da ditadura militar e do Estado Novo (1926-1974), incluindo durante a vigência da Constituição de 1933; o direito de constituir família e de casar, os direitos dos filhos, mesmo que nascidos fora do casamento, a igualdade dos cônjuges, incluindo na educação e manutenção dos menores, a adoção e a impossibilidade de separação das crianças dos progenitores, exceto por incumprimento de deveres e mediante decisão judicial (artigo 36º); as liberdades de expressão, de comunicação e de imprensa, a par de normas de regulação dos meios de comunicação social, os direitos de antena, de resposta e de réplica política aparecem estabelecidos nesta lista constitucional (artigos 37º a 40º); por fim, o capítulo I percorre outras dimensões como a liberdade de consciência, de religião e de culto (artigo 41º), a criação cultural (artigo 42º), a liberdade de aprender e ensinar (artigo 43º), a deslocação e a emigração, incluindo o direito de regresso (artigo 44º), os direitos de reunião e de manifestação (artigo 45º), o livre

associativismo e respetivos corolários (artigo 46ª), a escolha de profissão e o acesso ao exercício de funções públicas (artigo 47º) integram o remanescente dos direitos alocado neste capítulo I.

Observa-se, deste modo, que naquele capítulo estão inseridos vários dos direitos de primeira geração, reelaborados durante os séculos XX nas primeiras décadas do atual, mostrando caráter eminentemente amplo do sentido dos direitos, liberdades e garantias de natureza pessoal.

O capítulo II, sobre *direitos, liberdades e garantias de participação política* penetra já no âmago da divisão da primeira geração, a que nos referimos anteriormente, criando os direitos de participação política democrática, que Canotilho (2021) separa dos direitos pessoais. Como já vimos, faz sentido considerar a emergência deste grupo de direitos, destacado que foi da geração fundadora, desde logo pela visão mais abrangente que norteou a consagração desta estirpe.

Assim, o nosso ordenamento integra neste campo a participação na vida pública (artigo 48º), o direito de sufrágio, livre de espartilhos censitários (artigo 49ª), o acesso a cargos públicos (artigo 50º), as associações e partidos políticos, fundamentais para a expressão da opinião política e a organização do poder (artigo 51º), e os direitos de petição e de ação popular (artigo 52º), todos fazendo parte desta visão mais moderna do cidadão-sujeito político ao qual é reconhecido o direito de concorrer, ativa e plenamente, para a formação da vontade política, acedendo aos cargos do poder, desde logo os eletivos,, independentemente do grau ou qualidade que ocupe na esfera socioeconómica. Na filosofia da lei fundamental de 1976, reformulada que fora a teoria política e a formatação jus constitucional de origem, a primeira geração forjou a emergência dos direitos de participação democrática, tornando-os como uma ponte entre os direitos pessoais e os sociais.

O capítulo III reporta-se aos *direitos, liberdades e garantias dos trabalhadores,* entrando já na área social, mas com saliência para o espaço laboral. Vimos, em momento antecedente, como a Constituição do México, em 1917, firmara os direitos das classes laboriosas, recortando-os dos direitos sociais; a nossa Constituição, cerca de sessenta anos depois, vai mais longe e consagra esta espécie de direitos num capítulo à parte, embora contíguo, o que faz sentido pela essência de uns e outros.

Nesta linha, estabelece-se a segurança no emprego (artigo 53º), os direitos das comissões de trabalhadores (artigo 54º), a liberdade sindical (artigo 55º), os direitos das entidades associativas sindicais e de contratação coletiva (artigo 56º) e, por fim, o direito à greve e a proibição do *lock-out* (artigo 57º).

Ao título III, sob epígrafe *direitos e deveres económicos, sociais e culturais*, foram atribuídos três capítulos, sendo o I dedicado aos *direitos e deveres económicos.*

Saliente-se que é a partir desta terceira geração de direitos que a lei inicia a referência direta ao caráter sinalagmático dos direitos, usando a dúplice expressão *direitos e deveres,* o que resulta de se considerar existir uma contrapartida direta.

Na enumeração de direitos com relevância constitucional, o ordenamento de 1976 começa por indicar o direito ao trabalho (artigo 58º, nº 1), fixando cumulativamente incumbências do Estado (nº 2 da citada norma); os direitos dos trabalhadores e as incumbências remetidas para a esfera do Estado assumem caráter integrado, pois as pessoas que vivem da força de trabalho têm direito a exigir prestações da entidade empregadora e das instâncias públicas, mencionadas na mesma norma (artigo 59º); como direito social mais recente, os consumidores são referidos como titulares de direitos, desde logo à defesa da saúde, à segurança e à proteção dos interesses económicos que, em razão do consumo, lhes assistem (artigo 60º); a iniciativa privada, cooperativa e autogestionária estão previstas (artigo 61º); a propriedade privada está contemplada em termos que não se afastam demasiadamente dos liberais, admitindo-se a expropriação, *precedendo justa indemnização* (mas já não *prévia,* como acontecia nos modelos clássicos): diga-se que esta é uma formulação neoclássica do direito de propriedade, estando implícito o reconhecimento de uma função social (artigo 62º).

O capítulo II, dedicado aos *direitos e deveres sociais*, divide-se por normas atinentes à segurança social e solidariedade, fixando o direito a ser beneficiário de um regime de proteção social nas situações de carência e de maior complexidade social e económica em que as pessoas se encontrem (artigo 63º); o direito à saúde, implementado a partir do serviço nacional de saúde (SNS) universal, geral e *tendencialmente gratuito* (artigo 64º); os direitos à habitação e ao urbanismo (artigo 65º); os direitos referentes ao ambiente e à qualidade de vida (artigo 66º); a proteção da família (artigo 67º); a proteção da paternidade e da maternidade, antes e após o nascimento (artigo 68º); e os apoios específicos a segmentos etários mais vulneráveis, como a infância (artigo 69º), a juventude (artigo 70º), os cidadãos em situação de deficiência física ou mental (artigo 71ª), e, por fim, os idosos (artigo 72º.).

Neste terreno dos direitos sociais, a consagração de qualquer um acarreta para o Estado a oneração com deveres políticos (em sentido amplo, incluindo os encargos financeiros,

administrativos e logísticos, bem como a implementação de políticas públicas adrede estabelecidas), de molde a efetivar os direitos de que se cura nos mandamentos constitucionais.

O capítulo III, tendo em epígrafe *direitos e deveres culturais*, inclui a educação, cultura e ciência, proclamando o caráter universal deste direito e os deveres que impendem sobre o Estado, considerando que a educação será tributária da igualdade de oportunidades e promoverá condições que viabilizem a correção de assimetrias socioeconómicas e culturais, sendo também imprescindível ao desenvolvimento da personalidade (artigo 73º).

Nos artigos subsequentes, a lei reafirma o direito ao ensino, já anunciado no preceito anterior, estabelecendo as incumbências do Estado, de molde a assegurar a igualdade de oportunidades e a obtenção de sucesso escolar (artigo 74º), transpondo, depois, os princípios de coexistência de setores económicos (artigo 82º) para o espaço da educação, mediante a consagração do ensino público, do particular e do cooperativo, devendo estas espécies ser observadas à luz formal; com efeito, na norma constitucional que estabelece a tripartição de setores da vida económica, referem-se o público, o privado e o social e cooperativo, como é comum; no campo da educação, o privado passa a particular, talvez por força da tradição, enquanto o social é diluído no cooperativo, provavelmente por ser essa a forma jurídica utilizada (artigo 75º). As universidades constam também do articulado, dentro do mesmo conjunto de parâmetros políticos (igualdade de oportunidades e democratização), almejando corresponder às *necessidades em quadros qualificados e a elevação do nível educativo, cultural e científico do país* (artigo 76º; a transcrição é do nº 1). A fixação da gestão democrática é determinada, com envio para a lei ordinária (artigo 77º).

A fruição e a criação culturais são direitos assinalados com caráter universal, estipulando-se competências do Estado para a sua materialização (artigo 78º), reconhecendo-se, enfim, o direito à cultura física e ao desporto (artigo 79º).

Poderá afirmar-se, como o fazem Canotilho & Moreira (1984), que a lei fundamental de 1976 prevê uma amplitude inexcedível de direitos fundamentais, por vezes superando documentos como a Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948.