

NAÇÃO *e* DEFESA



Novos Rumos
da
Educação para a Cidadania

INSTITUTO DA DEFESA NACIONAL

Política Editorial

Nação e Defesa é uma Revista do Instituto da Defesa Nacional que se dedica à abordagem de questões no âmbito da segurança e defesa, tanto no plano nacional como internacional. Assim, Nação e Defesa propõe-se constituir um espaço aberto ao intercâmbio de ideias e perspectivas dos vários paradigmas e correntes teóricas relevantes para as questões de segurança e defesa, fazendo coexistir as abordagens tradicionais com problemáticas mais recentes, nomeadamente as respeitantes à demografia e migrações, segurança alimentar, direitos humanos, tensões religiosas e étnicas, conflitos sobre recursos naturais e meio ambiente.

A Revista dará atenção especial ao caso português, tornando-se um espaço de reflexão e debate sobre as grandes questões internacionais com reflexo em Portugal e sobre os interesses portugueses, assim como sobre as grandes opções nacionais em matéria de segurança e defesa.

Editorial Policy

Nação e Defesa (Nation and Defence) is a publication produced by the Instituto da Defesa Nacional (National Defence Institute) which is dedicated to dealing with questions in the area of security and defence both at a national and international level. Thus, Nação e Defesa aims to constitute an open forum for the exchange of ideas and views of the various paradigms and theoretical currents which are relevant to matters of security and defence by making traditional approaches co-exist with more recent problems, namely those related to demography and migratory movements, the security of foodstuffs, human rights, religious and ethnic tensions, conflicts regarding natural resources and the environment.

The publication shall pay special attention to the portuguese situation and shall become a space for meditation and debate on the broad choices which face Portugal in terms of security and defence as well as on important international matters which reflect on Portugal and on portuguese interests.

Editorial	5
Resumos	9
Novos Rumos da Educação para a Cidadania	
Cidadania, Educação e Defesa 2000 <i>Guilherme Oliveira Martins</i>	15
Identidade nacional, Estado democrático e educação para a cidadania <i>Augusto Santos Silva</i>	25
Perspectivas conceptuais da educação para a cidadania <i>Mendo Castro Henriques</i>	35
Educação para a cidadania em Portugal: Os vinte e cinco anos de democracia <i>Maria Emilia Brederode Santos</i>	53
Uma aproximação à educação para a cidadania na Europa na última década <i>Concepción Naval Durán</i>	63
A educação cívica nos países democráticos <i>Dominique Schnapper</i>	89
Cidadania: Relatório Crick, 1998 <i>Bernard Crick</i>	99
Documentos	
Learning for Active Citizenship: a significant challenge in building a Europe of knowledge. The DG XXII Citizenship Study.	125

Recensões

- Civic Virtues and Public Schooling. Educating Citizens for a Democratic Society de Patricia White 145
Luís Loia

- Educar Ciudadanos: La polémica liberal-comunitarista en educación de Concepción Naval Durán 148
João Reis

- Educação para a Cidadania de Mendo Castro Henriques, Filipe Cunha e João Reis 151
José Filipe Teles de Matos

Através das leituras 155

Abstracts 159

A crescente participação da sociedade civil no debate político, social e cultural e a afirmação de espaços de decisão integrados vieram sem dúvida projectar a questão da cidadania para além dos limites da vertente jurídico-constitucional nacional. Já não se pode falar de cidadania tendo exclusivamente por referência a pertença a uma nação, o vínculo a um Estado ou a ligação a um território. Nos últimos anos, os efeitos da globalização, a transnacionalização dos fenómenos políticos, da segurança e da defesa, as consequências do efeito cumulativo da informação sobre a evolução das mentalidades, a mobilidade de que os indivíduos usufruem hoje e a aproximação inter-cultural transformaram a percepção tradicional da cidadania.

A uma multiplicação dos espaços de exercício do político, do económico, do social e do cultural corresponde uma diversificação dos sentimentos de pertença dos indivíduos a várias referências de autoridade. Desta relação resulta necessariamente uma relação de direitos e deveres, grande parte dos quais constituem o cerne da cidadania, quer a equacionemos no domínio nacional, quer no quadro de relacionamento político integrado, como o é o da União Europeia.

A este efeito de múltiplos espaços de pertença não é alheio o sentimento, hoje bem enraizado, de que a humanidade partilha um mesmo destino e um património comum. Esta percepção de partilha de um destino e património único, seja ele natural ou cultural, tem acompanhado o alargamento dos espaços de decisão política o que passou a pressupor formas renovadas de pensar e usufruir de cidadanias múltiplas e inclusivas. É preciso reinventar novos conteúdos para a cidadania, por forma a adaptá-la aos desafios do futuro. Uma cidadania da qual se beneficiará num ambiente em que a soberania será partilhada, a defesa e a segurança assumirão crescentemente contornos multilateralizados, a moeda única converter-se-á, no curto prazo, numa realidade europeia, a fronteira será a do limiar do desenvolvimento económico e social, a cultura será e já o é, o lugar de expressão máxima do cosmopolitismo da sociedade actual.

Ampliar o leque de direitos que estão hoje ao dispor dos cidadãos, em particular aqueles inerentes a uma cidadania europeia, implica não esquecer a relevância dos deveres que lhe são inerentes. Se ao nível da construção intelectual e da formulação política, a ideia da cidadania alargada e da educação cívica têm conhecido desenvolvimentos substanciais, no domínio da sua realização concreta essa evolução não tem sido tão rápida quanto a realidade o aconselha. Neste contexto caberá às escolas, às instâncias de ensino superior e a instituições como o Instituto da Defesa Nacional e o Ministério da Educação promover as oportunidades e o espaço de debate teórico e prático para a definição dos Novos Rumos da Educação para a Cidadania que dão título a este numero da Nação e Defesa. A realização de um seminário subordinado ao tema Cidadania, Educação e Defesa uma iniciativa conjunta das XVIII Jornadas Instituto da Defesa Nacional/Instituto de Estudios Estratégicos espanhol no passado mês de Fevereiro foi ao encontro do que consideramos ser uma preocupação e uma prioridade no que respeita à sensibilização, divulgação e debate da problemática da educação para a cidadania. Desta iniciativa resultou um conjunto de intervenções, que por razões de natureza editorial não foi possível incluir na sua totalidade neste numero pelo que optamos por uma seleção que permitisse proporcionar uma leitura suficientemente representativa de várias perspectivas da educação para a cidadania em Portugal, Espanha, França e Grã-Bretanha.

Nuno Severiano Teixeira



Resumos

Cidadania, Educação e Defesa 2000, Guilherme Oliveira Martins, pp. 15-24

O artigo é desenvolvido em torno de três temas: a relação entre educação e cidadania; como se reflecte esta relação nos próprios projectos educativos; por último como se concretizará esta aposta na educação para a cidadania em Portugal. No primeiro tema o autor define como objectivo fundamental o desenvolvimento do sentido de multiplicidade de pertenças, iniciando-se esta pelo sentido de pertença a uma comunidade e só de seguida de pertença à humanidade. Em termos de educação é fundamental que noções como pertença, afirmação das diferentes identidades e de fronteira contribuam para aumentar a capacidade de diálogo e de pensamento. A noção de cidadania deve estar presente transversalmente na organização escolar e na organização educativa, por forma a cimentar a coesão social e a divulgar um conceito de cidadania inclusiva e aberta.

Identidade nacional, Estado democrático e educação para a cidadania, Augusto Santos Silva, pp. 25-33

O autor propõe-se fazer uma reflexão sobre a dimensão da relação dos Portugueses consigo próprios e da sociedade Portuguesa com o Estado, mais exactamente como é que se podem ligar as questões de identidade da cidadania – comunidade social e cultural - com o Estado. No que respeita ao primeiro aspecto o autor chama a atenção para o impacto provocado pelas novas tecnologias de informação sobre a percepção dos valores partilhados que formam a própria identidade. A segunda questão levantada vai ao encontro da constatação da forma como os Portugueses se aceitam, como fazendo parte da mesma comunidade cultural e social, fundada em valores comuns e a dificuldade que têm em reconhecer no Estado como a única forma de organização da sociedade.

Perspectivas conceptuais da educação para a cidadania , Mendo Castro Henriques, pp. 35-52

O artigo aborda a importância da educação para a cidadania numa sociedade pluralista, democrática e em mudança cujo sistema educativo

não responde eficazmente à crise de valores da juventude. O autor começa por definir o conceito de cidadania na sua acepção tradicional ligado à nacionalidade, abordando-o posteriormente na perspectiva mais alargada da cidadania económica, política e social demonstrando que a educação para a cidadania deve desenvolver valores, crenças e práticas sociais sem se desligar da formação ética e da formação cívica, na medida em que valores morais são responsáveis pela manifestação de comportamentos cívicos, que se devem traduzir em actos responsáveis, indispensáveis a uma sociedade cada vez mais ameaçada por perturbações latentes. O artigo dá uma perspectiva do percurso da educação nacional e da educação cívica, desde as revoluções liberais até à instauração da democracia, abordando a questão da educação nacional na relação com a educação europeia.

Educação para a cidadania em Portugal: Os vinte cinco anos de democracia, Maria Emília Brederode Santos, pp. 53-62

Este artigo analisa o papel do Ministério da Educação na formação para a Cidadania em Portugal no período pós 1974.

Numa primeira fase consideram-se as alterações das relações de poder nas escolas, a revisão geral dos programas do Antigo Regime, a unificação do 3º Ciclo, a substituição da História pelos Estudos Sociais e a criação da Educação Cívica Politécnica. A segunda fase evidencia o processo de normalização dos programas escolares na qual todas as experiências anteriores foram suspensas. A terceira fase começa com a aprovação da Lei de Bases, que relançou o debate sobre Educação Cívica como objectivo central da Educação. Finalmente na quarta fase, considerada pela autora como a da Educação para a Cidadania Democrática, diferentes factores influenciaram a educação em Portugal: a queda do Muro de Berlim com a consequente liberalização dos países de Leste, a internacionalização do processo de construção europeia e o dinamismo das escolas com projectos financiados pela União Europeia, foram alguns dos mais importantes.

Uma aproximação à educação para a cidadania na Europa na última década, Concepción Naval Durán, pp. 63-88

Este artigo foca a importância que a educação para a cidadania tomou a partir de finais dos anos 80, em particular os esforços empreendidos na Europa no sentido de tornar uma realidade a sua presença nas escolas. O artigo está dividido em três partes: projectos e propostas de Organismos Internacionais (Conselho da Europa, União Europeia, ONU, UNESCO) em relação à educação para a cidadania; a educação para a cidadania a partir de 1989 nos Países da Europa Central e de Leste, através do CIVITAS Exchange Programa a reforma educativa em Inglaterra.

A educação cívica nos países democráticos, Dominique Schnapper, pp. 89-98

Este artigo aborda as transformações das nações modernas e os problemas surgidos no ensino da educação cívica e da transmissão do sentido de pertença à colectividade nacional. Em primeiro lugar a autora reflecte nas condições que propiciaram o nascimento das nações europeias para, a seguir, analisar a construção europeia e as consequências da despolitização das democracias modernas. A questão fundamental do artigo reside na forma como se devem transmitir os valores comuns que permitem cimentar as sociedades democráticas, concluindo que a educação para a cidadania deve transmitir o sentido dos valores cívicos, a ligação legítima de cada povo ao seu passado.

Cidadania: Relatório Crick, 1998, Bernard Crick, pp. 99-124

Este relatório evidencia a importância da educação para a cidadania e a relevância da sua inscrição nos programas escolares. Mostra também a necessidade da educação para a cidadania, os benefícios públicos que dela podem resultar e oferece orientações genéricas sobre que princípios devem ser seguidos e quais as áreas de investimento nomeadamente a importância da educação para a cidadania como escola de relações e interacções positivas com as comunidades locais e as organizações da sociedade civil.

Na segunda parte, o relatório dirige-se sobretudo aos professores e às autoridades educativas, exemplificando sobre como o ensino de um leque alargado de matérias pode ajudar a educação para a cidadania.



Novos Rumos
da
Educação para a Cidadania

Cidadania, Educação e Defesa 2000*

Guilherme Oliveira Martins
Ministro da Educação

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

O tema cidadania, educação e defesa tem sido, ao longo dos dois dias deste seminário internacional, magnificamente tratado e glosado. As conclusões formuladas, confirmam o carácter extraordinariamente fecundo de um trabalho deste tipo, numa instituição, como o Instituto de Defesa Nacional, que, sob a direcção do Prof. Nuno Severiano Teixeira, tem vindo a manifestar a preocupação de se orientar para a sociedade e de tornar a reflexão sobre educação e defesa, um tema de todos.

Salientar-vos-ia fundamentalmente três aspectos: primeiro, a questão da relação entre educação e cidadania, hoje; segundo, a expressão desta relação entre educação e cidadania no tocante ao desenvolvimento pessoal e social dos nossos jovens e, em particular, na afirmação dos projectos educativos; em terceiro, dar-vos-ei nota em traços gerais sobre o que irá ser a grande aposta na educação para a cidadania, na educação em Portugal nos próximos anos.

A educação desempenhou e desempenha um papel fundamental, eu diria insubstituível, na criação e consolidação de uma consciência cívica ou de uma consciência cidadã. A história dos últimos séculos demonstra-o com muita clareza. A afirmação, ao longo dos últimos duzentos anos, da noção de Estado/Nação, da identidade nacional, teve na educação e na função educativa, um papel extremamente importante. Do mesmo modo que teve, antes, e na afirmação, ao longo dos séculos, dos objectivos essenciais de progresso no que se refere à cidadania e, para isto, precisamos de compreender o que é cidadania. Não vou naturalmente repetir o que, de uma forma muito rica, foi dito nos últimos dois dias e aquilo em que reflectiram e em que participaram, mas devo referir a antiga noção de cidadania que se contrapõe a uma moderna noção de cidadania. Antes de tudo a cidadania começou por ser reportada a uma cidade; trata-se cidadania reportada a uma sociedade; cidadania que distingue o cidadão e o não-cidadão; o que tem direitos e o que não tem direitos de cidadania.

É uma noção antiga que correspondia a um progresso significativo, uma vez que decorria do reconhecimento de que havia cidadãos, para além da noção de súbditos. Mas, ao longo dos séculos, esta noção **exclusiva** de cidadania, que distingue o cidadão do estrangeiro, o livre do escravo, foi incorporando progressivamente factores e elementos novos que atenuavam as distinções, realizando, no fundo, aquilo que São Paulo disse ao proclamar que, “não há Romano nem Judeu”. Aqui Paulo estava a distinguir ou a começar a distinguir, algo de extraordinariamente novo.

Dizia ser indispensável que a noção exclusiva deveria dar progressivamente lugar a uma noção, cada vez mais inclusiva.

Quando chegamos a 1948 e a Assembleia Geral das Nações Unidas aprova a Declaração Universal dos Direitos Humanos, que afirma: – *"todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e direitos"* –, consagrou-se, em letra de forma que não em substância ainda, o conceito fundamental de cidadania inclusiva, ou seja, o conceito de uma cidadania universal, da cidadania enquanto pertença à humanidade.

Considerando como objectivo fundamental a noção de pessoa e de cidadão consagra-se o triângulo extraordinariamente importante: indivíduo, pessoa, cidadão – entendendo-se que tais elementos vão coincidindo e progredindo. A progredir vão criar uma noção que não se reporta apenas à pertença a uma comunidade, mas à pertença à comunidade de pertenças mas também à humanidade – daí a importância crucial hoje de multiplicidade de pertenças.

A noção de multiplicidade de pertenças decorre justamente da necessidade de progredirmos num conceito de cidadania inclusiva e não de cidadania exclusiva.

Esta questão tem hoje extrema premência uma vez que a multiplicidade de pertenças é algo de muito facilmente apreensível, mas corresponde a uma mudança de paradigma, uma vez que o paradigma a que nos encontramos chegados é o de uma comunidade que tende a concentrar em exclusividade um conjunto de requisitos importantes – de população, de território, de legitimidade, de instituições. Mal ou bem, isto conduz a que a comunidade por excelência coincida com o Estado/Nação.

O conceito Estado/Nação é de formação recente e provém das revoluções liberais, sendo depois progressivamente apropriado na sociedade industrial por conceitos que se foram afastando da noção matricial de liberalismo político e absorvendo elementos do proteccionismo económico e, muitas vezes, do proteccionismo social. Daqui resulta, no século XX, a existência, no seio do Estado/Nação de modelos expansionistas de um lado e de modelos totalizantes de outro.

Não há, porém, uma coincidência entre a perversão que encontramos no século XX relativamente a algumas situações do Estado/Nação e a origem matricial do Estado/Nação. Quando em 1848, ocorreu a Primavera dos povos que anunciou, no fundo, tudo aquilo que viria a culminar na guerra mundial de 1914/18, os grandes teóricos do liberalismo saudaram-na como extraordinariamente importante, extraordinariamente positiva. Tra-

tava-se, afinal, da afirmação dos legítimos direitos dos povos à independência, à autodeterminação – diríamos nós no século XX – por contraponto à velha tradição centro europeia de império multinacional como o que existiu na Áustro-Hungria até 1918.

No entanto, em 1848, esta mesma Primavera dos povos, que levou à afirmação das diferentes nações europeias e à afirmação de leis fundamentais e de constituições liberais e democráticas para essas instituições, deu também origem a que, muitas vezes, as nações correspondessem a várias línguas nacionais.

Daí a grande fragmentação a que assistimos primeiramente na primeira metade do século XIX e depois na segunda metade do mesmo século – através da afirmação de várias nações coincidentes com as várias línguas e de vários modelos constitucionais assentes na delimitação de fronteiras e na criação do modelo de auto-suficiência do Estado/Nação. São estas as referências fundamentais.

No domínio educativo, Jules Ferry, o grande Ministro da Educação da III^a República Francesa, pôs de pé o modelo de educação nacional. E não é por acaso que ainda hoje o ministério francês é da educação nacional, por referência à afirmação de coesão de uma Nação vinda de uma situação de humilhação internacional – a derrota na guerra franco-prussiana e a proclamação do segundo império, em Versalhes sobre a batuta de Bismarck, 1870. Com base nesse marco, Jules Ferry cria um modelo de coesão, assente numa educação fortemente afirmativa da identidade, por referência às outras identidades e por distinção quanto a elas.

Os dois últimos séculos são, pois, marcados por estes elementos – a revolução liberal, a afirmação da independência nacional e demonstração da legitimidade institucional e, por outro lado, o reconhecimento das línguas nacionais. Importa não esquecer que, até ao princípio do século XIX, o livro mais lido na Europa era a Bíblia e, a partir de 1848, passam a ser as gramáticas.

A gramática, porque a Nação não só se reportava à sua história mas também à expressão da sua história e da sua identidade, que se manifestava na língua e na aprendizagem das suas regras.

A língua Checa, como sabem, era uma língua oral, uma língua falada, em que comunicavam as classes populares enquanto a língua em que se exprimiam as classes eruditas, era o alemão e o latim.

As noções de educação e de cidadania estão intimamente ligadas pois a afirmação de noção de cidadania reporta sempre a uma intervenção

educativa. Apesar de interessante, este é um elemento recente porquanto a Idade Média tinha a *respublica christiana* e existia mobilidade e uma língua de comunicação entre as várias instituições, designadamente com as instituições académicas. A mobilidade era a regra, uma vez que as diferentes instituições, reportavam-se ao território global da *respublica christiana*.

Esta referência é muito importante, porque é na universidade medieval que encontramos, pela primeira vez, a noção de Nação. As primeiras nações integravam grupos de estudantes que frequentavam as universidades.

Era aí que se encontravam as nações, é aí que encontramos a Nação dos Portugueses ou dos Lusitanos, em Bolonha, onde o nosso João das Regras foi aluno. Muitas vezes os Portugueses integravam-se na nação Portuguesa ou na nação Hispânica, daí que o nosso Papa João XXI, seja conhecido universalmente como Pedro Hispano, designação da Nação em que se integrava.

Percebe-se pois que o paradigma de que partimos é recente e está em evolução. Hoje, ao referirmos as várias pertenças a uma nova noção de fronteira, a uma nova noção de cidadania inclusiva, estamos perante uma realidade que muda e que muda muito rapidamente. Temos pois, uma importância nova dada ao Estado/Nação. A noção de Estado/Nação não se desactualizou, apenas está a sofrer uma transformação decorrente da própria mudança de circunstâncias. O Estado/Nação não é a referência exclusiva, razão pela qual é cada vez mais importante a dimensão supra nacional e a dimensão infra nacional da vida em sociedade.

Eis porque é cada vez mais importante o princípio da proximidade, isto é, aquele segundo o qual as sociedades democráticas se organizam não com centro ou com base no Estado/Nação, mas com centro e com base no cidadão, de quem emanam os elos para com as várias instâncias de pertença, instâncias nacionais, infra nacionais, supra nacionais.

Há poucos dias tive a oportunidade de fazer a recensão do último livro do filósofo e pensador alemão, Jurgen Habermas. Nessa obra, Habermas enfatiza muito, especialmente que “o mundo em que a globalização e a fragmentação coexistem, e que é o nosso”, em que surge o conceito de uma cidadania cada vez mais reportada aos vários níveis, às várias esferas que o cidadão integra – a cidadania nacional, a cidadania supra nacional, a cidadania universal.

Perguntar-se-á, se hoje faz sentido referirmo-nos a cidadania universal como abstracção. A resposta será não. Max Sheller, filosofo alemão bem conhecido, costumava dizer que “ quem disser que ama a humanidade e não amar o seu próximo, naturalmente está a mentir ” referindo-se obviamente a uma abstracção e esquecendo a realidade concreta. Importa, pois, compreender que a noção de cidadania universal é extraordinariamente importante para percebermos, qual a dimensão universal do respeito dos direitos humanos, a qual tem que partir, antes de mais, do pluralismo e da diversidade.

Afinal, a democracia do *Westminster*, não é exportável para todo o mundo, nos mesmos termos em que ocorre no seu local originário. No entanto, há princípios fundamentais que atravessam e que caracterizam, o ideal democrático e o modelo de legitimação democrático. Por isso, a noção de cidadania universal é extremamente importante, desde que não seja considerada como uma abstracção, ou como uma utopia tomada no sentido etimológico de *u-topos*, isto é, aquilo que não tem lugar, que não existe.

Agora, evidentemente que a utopia, para usarmos a expressão de Thomas More, deve ser sempre considerada como um referencial, como um horizonte, um factor de exigência. É nesse sentido que a noção de cidadania universal não é apenas um elemento referencial ou abstracto, mas é um elemento fundamental uma vez que é um horizonte de exigência que anima e determina a necessidade de compreendermos que os direitos fundamentais, ao serem respeitados e salvaguardados, têm de partir de um conceito de cidadania inclusiva, extensiva a todos os seres humanos e não apenas a alguns, por se integrarem em sociedades mais desenvolvidas ou que avançaram mais quanto ao aperfeiçoamento dos mecanismos de legitimidade.

É hoje fundamental que a educação recorde e incorpore, por um lado, noções como pertença, afirmação das diferentes identidades, diálogo entre as diferentes identidades e um novo conceito de fronteira. Fronteira, não apenas como linha que separa, mas como linha que pode unir ou encontrar.

O paradigma da educação ligada apenas a uma pertença, a uma história ou a uma língua tem de dar lugar a uma educação que parta das referências de identidade, que insira essas referências numa lógica plural de várias culturas, de abertura e de compreensão. E o que é a educação senão a encruzilhada entre o conhecimento e a compreensão? E todos

sabemos bem qual é a distância entre o conhecer e o compreender, uma vez que alguém dizia que “vivendo o drama dos países Balcãs, que na contraposição entre conhecimento e compreensão, os povos balcânicos conhecem-se de mais e compreendem-se de menos”. A educação é essa encruzilhada, a noção de cidadania está nessa encruzilhada de conhecer, que exige partir-se do conhecimento, até à compreensão.

Neste sentido, abreviaria as minhas considerações, sintetizando alguns aspectos que julgo importantes para uma reflexão.

Antes de mais, devo afirmar a importância da educação como educação cívica, como educação para a cidadania, como educação para os direitos e para os deveres de cidadania. Nunca é demais insistir no facto de muitas vezes encontrarmos uma grande resistência à referência de uma cultura de direitos e deveres, que se deve à própria história, pois não podemos esquecer que a Revolução Francesa, e cem anos antes, a gloriosa revolução de 1688/89 de Inglaterra, foram feitas em nome dos direitos de cidadania contra os deveres de súbditos. Contudo, o grande salto, que decorre da vitória desses princípios e desses objectivos, conduz à vitória de uma cultura de direitos fundamentais que passa, também, a ser uma cultura de deveres fundamentais de cidadania, sendo o primeiro dos deveres o da preservação dos próprios direitos fundamentais.

Outra noção que importa referir é a de que é indispensável que a multiplicidade de pertenças se traduza numa noção cada vez mais completa, cada vez mais aperfeiçoada, de cidadania. Uma cidadania não só deve ser protegida nas instâncias tradicionais do Estado/Nação, mas também deve ser salvaguardada cada vez mais nos espaços supra nacionais e na dimensão internacional. Aí a experiência do Conselho da Europa é extremamente fecunda – a Convenção Europeia dos Direitos Humanos é uma peça inovadora e extremamente importante quanto à afirmação de uma cidadania que parte de uma lógica nacional para uma lógica supra nacional.

É por isso que, desempenhando a educação para a cidadania, nas suas diversas vertentes e implicações, um papel fundamental na consolidação do conceito de cidadania, na afirmação do conceito de coesão social e das identidades, torna-se indispensável entender que não haja compartimentos estanques para o tratamento dos temas da cidadania.

A cidadania tem que estar transversalmente presente na educação, a partir da própria língua, e daí a necessidade, cada vez mais presente, do

bom conhecimento, do bom domínio da língua materna, uma vez que não há bom conhecimento das línguas estrangeiras, sem que haja uma boa referência e um bom conhecimento da língua materna. É indispensável, hoje, que o plurilinguismo seja incentivado e favorecido a partir, repito, de uma boa referência, de um bom conhecimento da língua materna. Por outro lado, temos a história; as ciências sociais; a dimensão experimental do ensino; a compreensão da importância cívica da matemática como uma linguagem essencial, porque à língua temos também que contrapor e complementar um bom domínio das linguagens, um bom domínio da reflexão. E depois, aprender a ser, aprender a perceber e a compreender os outros, aprender a respeitar e, no fundo, compreender que a nova noção de cidadania e de identidade (de uma identidade plural e aberta) passa obviamente por darmos à educação um lugar que não é só já o da educação formal mas é, cada vez mais, o de uma educação permanente – a educação e formação ao longo da vida. Escola aberta a uma comunidade, escola capaz, cada vez mais, de dar resposta às situações múltiplas dessa comunidade, escola apta a dar referências, escola apta a dar a importância aos valores fundamentais – tudo isso é hoje essencial e tem que ser compreendido à luz das circunstâncias.

É por isso mesmo que considero que qualquer política educativa tem de partir sempre de uma referência muito forte ao conceito de cidadania – que aqui procurei caracterizar – e é por isso que no ensino básico e no ensino secundário do sistema educativo português dos próximos anos se torna indispensável uma presença efectiva do conceito aberto de cidadania.

Cidadania no ensino básico, não apenas nas actividades inter-disciplinares e de projecto, mas nas actividades concretas de direcção de turma, com tempos próprios específicos para o tratamento das questões ligadas à cidadania democrática – numa perspectiva aberta e transversal.

Dar-se-á ainda uma ênfase especial, à noção de cidadania nas diferentes áreas, nas diferentes disciplinas no ensino secundário através de um conceito que parta, por um lado da noção de diversidade e de uma ligação efectiva entre sistema de ensino e vida activa, com valorização da dimensão experimental, da dimensão técnica, da dimensão profissional e da dimensão artística, e com uma percepção de que a cidadania, ao estar presente transversalmente na organização escolar, na organização educativa permite, no fundo, a afirmação da coesão social, da identidade,

de melhor democracia e simultaneamente de um conceito fecundo de cidadania inclusiva e aberta, participativa e responsável.

Não se trata, porém, de um conceito difuso ou de uma presença frágil da cidadania na organização curricular. As áreas projecto devem incidir sobre estes temas e projectá-los no trabalho disciplinar e inter-disciplinar quotidiano. O projecto da escola deve referir-se à autonomia individual, à ética de responsabilidade, à participação, ao sentido de comunidade e à solidariedade. A organização da escola e a prática da autonomia deve ainda reportar-se ao conceito da república escolar, aberto, plural e activo. Toda a educação é, assim, educação cívica.

Identidade nacional, Estado democrático e educação para a cidadania

Augusto Santos Silva

Secretário de Estado da Administração Educativa

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

Proponho-me fazer uma pequena reflexão, no registo prospectivo, mas sem perder de vista que o tema do nosso painel é “A Educação para a Cidadania no Sistema Educativo em Portugal”. Identificarei sobretudo pontos críticos ou dificuldades e, portanto, também desafios à nossa reflexão: esta é uma ocasião de troca de ideias e de reflexão e não propriamente de planificação imediata de acções a tomar. Escolherei uma dimensão específica da nossa formação cívica, que, definirei nestes dois termos: a relação dos Portugueses consigo próprios e a relação da sociedade portuguesa com o seu Estado. Para designá-los, usamos, consoante as opções de terminologia e filiação doutrinária, palavras como: nação, pátria, identidade, imagem e representação colectiva.

Quem somos nós? Qual o nosso valor? Como nos organizamos? São perguntas decisivas para a experiência da cidadania e da educação para a cidadania. Há aqui uma questão que muitas vezes é contornada a título quase de tabu ou interdito, que é a questão da Nação portuguesa e do modo como essa nação se relaciona com o Estado, o modo como Nação e Estado se relacionam como identidade colectiva construída no fio dos séculos e que gostaria de abordar num quadro democrático, isto é, não limitado a *herdar* as tradições e ligando o pensamento à acção.

Como é que podemos articular as questões da identidade cultural e da cidadania e relacionar a comunidade social e cultural com o Estado, enquanto nossa comunidade política?

No que diz respeito ao primeiro plano, estamos, evidentemente, perante uma *dinâmica*. A identidade é culturalmente fundada no sentido em que se constrói na espessura temporal. Constrói-se em relação a valores partilhados, embora os entendimentos do que são esses valores e do modo como devem ser partilhados sejam plurais e contrastantes, e cada vez mais à medida em que as sociedades se modernizam, se democratizam e se complexificam. A identidade tem a ver, decerto, com a tradição, mas a tradição é dinâmica e não se opõe necessariamente à mudança, antes muda com a mudança, e serve, tantas vezes, de instrumento essencial às populações, para gerirem, tanto quanto podem gerir, os processos de mudança em que estão envolvidas. Os historiadores gostam de designar, segundo uma forma bem braudeliana, esta fundação temporal das identidades como um trabalho da longa duração”. Ora, a longa duração interage dialecticamente com o tempo da conjuntura e com o tempo do acontecimento.

Há duas dimensões, incindíveis, no processo de identificação. Numa, trata-se daquilo que une um grupo e dele faz um “nós” (pronome pessoal). Na outra, da “identização” – o que permite afirmar a singularidade ou a distinção de um grupo, face a outros grupos. Aliás, a dificuldade de pensar democraticamente a questão das identidades está justamente na dificuldade em lidar com esta dupla dimensão – a construção de um “nós” e a distinção desse “nós” face a um “eles” – e as derivas nela inscritas, o fechamento do grupo em si mesmo contra os outros, ou a cristalização da identidade por referência a uma essência totémica em que ninguém deveria mexer, sob pena de desafiar um interdito. As derivas existem e são muito perigosas. Mas o facto de existirem não quer dizer que devamos arredá-las das nossas reflexões e que não disponhamos de instrumentos positivos para enfrentá-las, ou transformá-las de problema em oportunidade.

Nesse duplo processo que organiza a identidade colectiva e por isso, de algum modo, uma cidadania colectiva, o caso português é muito interessante, porque a singularidade que os Portugueses se habituaram a reclamar, como a sua marca de diferença em relação aos outros, é uma singularidade fundada no contacto, ou no potencial de encontro e comunicação que pensam ter na relação com os outros. Ora, se a marca cultural que exibimos fosse a capacidade que nos seria intrínseca de contactar com os outros, então a singularidade desta nação fundar-se-ia sobre um valor universalista – ou, como recomendaria Vitorino Magalhães Godinho, universalizante.

A hipotética agilidade portuguesa na relação com a alteridade introduziria, na nossa maneira de ser e estar no mundo, elementos de travessia, de intersticialidade, de um cosmopolitismo que se faz por baixo, que se faz no rés-do-chão das coisas, de um cosmopolitismo raso. E, então, poderíamos reclamar uma singularidade que não radicasse na presença hegemónica, ao contrário do modelo norte-americano. Não seria a presença de quem queria impor aos outros um formato que pensasse que, por ter valido para si próprio, valeria automaticamente para todos os outros. Já tínhamos uma imagem disto, para muitos de nós negativa, que era a imagem transmitida ao longo de cinquenta anos de ditadura. Ela estipulava, por um lado, que este elemento de miscigenação, de comunicação plebeia e transversal, só fazia sentido numa sociedade *sossegada*, quieta e resignada com a sua pobreza e com a sua periferia; e, por outro lado, que tal sociedade só ganhava valor quando se contrapunha à desvalia, ainda

mais grave, dos nossos colonizados. Em certo sentido, o que Portugal tem feito, desde os dois momentos fundadores da sua modernidade política que são a democracia, na sequência do processo revolucionário de 1974-76, e a integração na então chamada Comunidade Económica Europeia, em 1986, é tentar encontrar um valor positivo para esta imagem de singularidade, é encontrar um valor positivo que permita, ao mesmo tempo, dizer que há um processo que nos envolve a todos, e é, passe o neologismo, desperiferizar Portugal, des-subalternizar Portugal, aproximar ou integrar Portugal no centro, afirmando a pluralidade de centros que hoje constitui, ou deve constituir, o sistema mundial fundado sobre os direitos humanos, e fazer, por outro lado um uso positivo e pós-imperial da nossa mobilidade, da capacidade de mobilidade inscrita na nossa experiência histórica de emigração, no largo alcance da nossa língua de cultura e comunicação, na forma específica que assumiu a nossa história de encontros, com efeitos recíprocos, de que a nação brasileira é o exemplo mais lapidar.

É neste quadro de destaque da carga positiva inscrita na singularização da cultura portuguesa como “forma de fronteira” (Boaventura de Sousa Santos), que ganha sentido a ideia universalista, a ideia de comunicação transversal. E é este desafio que constitui o horizonte para pensarmos coisas tão importantes nos dias de hoje, entre nós, nomeadamente no sistema educativo, portanto, na socialização das nossas crianças e adolescentes, coisas tão importantes como fomentar o conhecimento e o amor aos símbolos nacionais, como facilitar e promover o desenvolvimento das capacidades de literacia e de uso quer comunicacional, quer cultural e criativo, da nossa língua comum.

E temos, em tal esforço, uma linhagem cultural a capitalizar: aqueles que procuraram, desde a revolução liberal, refundar uma nação ancorada numa sociedade livre, e já não numa sociedade arcaica, fechada e autoritária. Estou a referir-me à corrente que vai de Almeida Garrett e, a seu modo, Alexandre Herculano, até à Geração de 70 e, em particular, a Oliveira Martins, Adolfo Coelho, Leite de Vasconcelos, Joaquim de Vasconcelos, aos fundadores da etnografia portuguesa; e inclui, no século XX, autores como o geógrafo Orlando Ribeiro e os historiadores Vitorino Magalhães Godinho e José Mattoso. E não pretendo esquecer a aposta de Cláudio Torres, combinando a investigação arqueológica, o desenvolvimento comunitário e a valorização local, inventando novas centralidades nas periferias, encontrando na Mértola periférica uma centralidade ins-

crita no modo como Mértola espelha em si mesma a presença muçulmana na formação de Portugal. Lembro, abreviadamente, esta linhagem cultural para sustentar a minha tese: uma educação para a cidadania atenta aos desafios da sociedade actual não pode deixar de incluir, nos currículos e nas actividades do nosso sistema de ensino, os vários tempos e formas pelas quais os Portugueses foram pensando a sua situação e o seu projecto.

Passemos, agora, ao segundo plano, o plano da relação entre a comunidade social e cultural e a unidade política do Estado.

Um mestre que já citei, José Mattoso, mostrou quão singular e complexo é o processo de formação da nação portuguesa e quanto foi comandado a partir do Estado. E, no entanto, tem sido mais fácil aos Portugueses reconhecerem-se como membros de uma mesma comunidade cultural do que como membros de uma comunidade política. Há factores objectivos que contribuem para isto: a grande profundidade histórica do Estado-Nação; o facto de, apesar de haver, evidentemente, diversidade cultural, não haver diversidade linguística relevante; os razoáveis níveis de coesão social, comparativamente com o que sucede numa parte considerável das sociedades modernas, quer desenvolvidas, quer não desenvolvidas; a marca da religiosidade popular; etc. Estes e outros factores fazem com que seja muito mais fácil aos Portugueses entenderem-se a si mesmos como pertencendo a uma mesma comunidade social e cultural do que entenderem-se a si mesmos como uma comunidade política, ou, dito de forma mais radical e mais breve, entenderem que o Estado é uma forma de organização da sociedade e *não* um elemento *exterior* à sociedade.

Os Portugueses manipulam muitíssimo bem o Estado, como sabe qualquer pessoa que tenha a experiência de gestão do sistema de segurança social, ou conheça a fiscalidade, ou esteja atenta à relação entre as populações e as instituições estatais com as quais habitualmente lidam, sejam elas do sistema de saúde, sejam do sistema educativo: manipulação táctica de oportunidades, desconfiança visceral face a tudo o que represente norma impessoal e abstracta ditada por uma organização política. Temos um défice de interiorização do Estado como organização política: o *nós* que construímos também no plano cultural não é um *nós* que aceitemos no plano político. Como percebe qualquer pessoa que use os transportes públicos e ouça as conversas: o problema é sempre “eles”, nunca “nós”. O problema da violência escolar, o problema da sustentação

do Estado-Providência, o problema do pagamento dos impostos, não é um problema nosso, é um problema “dele”, dele Estado.

Como explicar este sentimento? Talvez tenha a ver com o facto de ter sido historicamente complexo, em Portugal, o encontro entre um Estado moldado em formas autoritárias e clientelares (e não estou a referir-me apenas ao Estado Novo, também estou a referir-me ao século XIX e à Primeira República) e a construção, frágil e tardia, de um Estado-Providência – uma construção que foi e é, contudo, o desafio nuclear da consolidação da nossa democracia política, na sequência da revolução democrática de 1974.

A minha tese é que ainda não superámos este dilema; e que, para fazê-lo, precisamos justamente de muito trabalho no domínio da educação para a cidadania, e por referência ao seu mais nobre objectivo, que é facilitar a cada um o seu processo de desenvolvimento pessoal, como sujeito, dotado de autonomia e responsável pelas suas *escolhas*, ao mesmo tempo que integrado num espaço institucional comum, que é a sua *polis*.

Visto que estamos a discutir ideias, terminaria dizendo apenas quais me parecem ser os princípios mais relevantes para esse esforço de promoção, em sede de educação para a cidadania, das condições que facilitem a cada um de nós a formação desta qualidade de sujeitos autónomos e emancipados, participantes de uma república comum.

O princípio dos direitos, que, ao contrário do que às vezes dizemos, não está plenamente adquirido em Portugal e, designadamente, o entendimento da vinculação recíproca entre direitos e responsabilidades: não há deveres sem direitos e não há direitos sem responsabilidades. Deveres infundados em direitos são apenas privações. Direitos dissociados de responsabilidades são apenas regalias de uns, conseguidas à custa de outros. O que, entre outras coisas, implica esta noção essencial: a necessidade da partilha solidária, – entre géneros, classes e gerações, quer dos riscos, quer das oportunidades e das vantagens.

O princípio da participação, esse princípio republicano por excelência, como participação pública, pública querendo dizer dirigida por um interesse comum e não secreta. O cidadão participante recusa-se a aceitar a velha lógica dos arcanos do império, dos domínios reservados e ocultos do poder, e contrapõe-lhe a lógica da igualdade política e da soberania popular. Ora, para participar, é preciso conhecer. O conhecimento das instituições políticas democráticas que garantem condições activas de enquadramento e organização da nossa participação, é uma condição *sine*

qua non da educação cívica. Não há participação republicana se os cidadãos não conhecerem como funcionam as instituições que concretizam a participação.

O princípio da iniciativa é o oposto da atitude de espera. Na perspectiva desta, eu identifico uma necessidade e, em consequência, exprimo uma reclamação e, em consequência, espero que ela seja atendida; não chego, pois, a agir. E é para poder agir e valorizar a acção que precisamos de introduzir, no coração da educação para a cidadania, um princípio, uma lógica de iniciativa. Ser cidadão é participar activamente, colocando recursos, opções, projectos, na enunciação das questões públicas relevantes, na argumentação sobre as escolhas alternativas e na construção prática das soluções. A solução democrática não é Godot.

Mas, para haver capacidade e oportunidade de acção, é preciso haver integração. Integração ou inserção, numa rede social e cívica, cujos nós mais importantes são o trabalho, a expressão, a associação, a sociabilidade. Falamos, muitas vezes, a este propósito, de afiliação. E esse princípio de afiliação é que permite vincular os meus direitos, a minha responsabilidade, a minha iniciativa de cidadão e o modo como se organiza a comunidade social a que eu pertenço. Aquilo a que os Franceses gostam de chamar *lien civique*, o laço cívico, o elo nacional. O que liga o Eu ao Nós, em democracias socialmente avançadas.

E qual é a vantagem de falarmos em termos de elo ou laço? Pois é justamente falarmos não em termos de uma “essência” nacional que teríamos herdado, que não poderíamos contestar e que nos competiria unicamente preservar e transmitir aos vindouros mas sim numa lógica da relação, da relação democrática entre politicamente iguais, para um interesse público e comum. Nós *construímos pela relação*, e relação quer dizer poder, na dupla dimensão de capacitação e de dominação, e quer dizer comunicação, comércio pacífico de argumentos e orientações.

Como terá ficado claro, não é fácil a abordagem cruzada dos termos da identidade, da cidadania e da educação, tal a sua complexidade. Mas estaremos tanto mais habilitados para lidar com a complexidade quanto, sem descurá-la, soubermos partir de princípios simples e convicções fortes.

Foi o que procurei aqui fazer, sugerindo duas teses, a partir da perspectiva da educação para a cidadania.

A primeira é que não é possível equacionar a cidadania democrática, num Estado-Nação, sem articulá-la com a identidade colectiva, historicamente

construída e transformada. Mas a identidade não é uma herança uniforme e inalterável, a identidade é um compósito plural e dinâmico de grupos, condições, sentimentos, narrativas e projectos.

A segunda tese é que não é possível sustentar a cidadania democrática se não avançar a vinculação recíproca entre a comunidade sociocultural dos sujeitos e a organização política do Estado que os representa. Mas o Estado não é uma entidade anterior ou exterior às pessoas, enquanto seres humanos titulares de direitos e responsabilidades e comprometidos com a sua pôlis, o Estado resulta das relações políticas e sociais entre as pessoas, dependendo a sua democraticidade e eficácia da qualidade e intensidade dessas relações.

Supor que a identidade é uma essência primordial a transmitir e que o Estado é uma totalidade imposta, é o caminho mais fácil para tornar a educação cívica numa variante da socialização vertical e autoritária. Pensar que a identidade é um património dinâmico a trabalhar e que o Estado é a unidade política construída pela relação dos cidadãos, é um ponto de partida prometedor para desenvolver uma educação, ela própria democrática, para uma cidadania que só assume pleno sentido se for, passe a redundância, democrática.

Perspectivas conceptuais da educação para a cidadania

Mendo Castro Henriques

Professor da Universidade Católica e Assessor do Instituto da Defesa Nacional

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

1. UMA REDE DE PROBLEMAS ... E DE SOLUÇÕES

A educação para a cidadania, na Europa, nos últimos dez anos, assunto que aqui e agora nos congrega, levanta grandes expectativas porque corresponde a uma necessidade sentida por todos os protagonistas da vida pública. Deixando deliberadamente de lado a análise das numerosas e válidas iniciativas nos países da União e noutras espaços europeus, em curso e a desenvolver,¹ bem como o historial dos contextos que atestam as origens e as sucessivas emergências desta vertente educativa ao longo do século XX, cabe-me aqui levantar num plano conceptual algumas das preocupações suscitadas por tais iniciativas.²

A educação para a cidadania toca todos os registos da existência humana: desde as redes de proximidade da família, escola e comunidade local, até aos grandes espaços públicos da vida nacional, e das suas pertenças europeia, lusófona e global, no caso português. Por outro lado, o conceito de educação é aproximável de conceitos que levantam problemas profundos como sejam formação, ensino, e socialização, entre outros. Assim, não é pacífica, nem nunca será, a caracterização conceptual da «educação para a cidadania», quer pelos reflexos no processo educativo, quer pela clarificação preliminar que exige de conceitos da ciência e da filosofia política.³

A opinião pública, tal como referida pelos agentes educativos – escolas, professores, alunos, pais e encarregados de educação e Ministério da Educação – apresenta ainda a educação para a cidadania como resposta

1 Cf. neste número o artigo de Concepción Naval, "A Educação para a Cidadania na Europa nos últimos dez anos". Augusto Santos Silva e Carla Cibele, (1999) *Educação para a Cidadania no Sistema Educativo Português (1974-1999)*. Cf. ainda de Isabel Melo e Silva *Educação dos Jovens para Cidadania, Lisboa, 1999*, documento interno do Grupo de Contacto Ministério da Educação – Ministério da Defesa Nacional, criado pelo DC n.º 267/99 de 11 de Março.

2 Cf. Arlindo Gonçalves Rodrigues, *Educação Cívica e Instrução Pública: do Ultimatum aos primórdios do Estado Novo*, Lisboa, 1998, Dissertação de Mestrado, UCP.

3 Entre nós, comparem-se três contributos. Adriano Moreira, em "Educar para a Cidadania", *Brotéria*, n.º149 (1998) p.99, dá a entender a cidadania como a harmonização do exercício dos direitos e das liberdades civis com o espaço internacional e segundo a Declaração Universal dos Direitos do Homem, paradigma da cidadania universal. Manuel Braga da Cruz, em "A formação para a cidadania e as instituições da sociedade civil" *Brotéria*, 145 (1997), pp. 195-202., destaca a evolução do conceito de cidadania, desde a «cidadania de liberdade» até à «cidadania de solidariedade» e o tema dos agentes da sociedade civil que partilham com o Estado a tarefa de 'formar para a cidadania'. Mendo Castro Henriques em "O Estado e a Escola na Educação Cívica", in *Brotéria*, 145 (1997), correlaciona as dimensões pessoal, social e cívica em ordem a uma maior compreensão do lugar próprio que ocupa o conceito de 'cidadania' no desenvolvimento da pessoa enquanto ser ético e político.

a uma crise de valores entre os jovens. Mais exactamente, se deveria falar de uma crise da sociedade educadora – e dos sistemas educativos em particular – cujas respostas aos naturais dilemas morais da juventude são muito deficientes.⁴ Perante a inexistência de um modelo axiológico único, os jovens encontram-se desarmados para escolher entre valores e contra-valores e, sem capacidade de pensamento crítico que os ajude a discernir e eleger livremente, abundam as condutas individualistas e insolidárias, quando não mesmo a agressividade explícita, verbal ou física, contra companheiros e professores.

Esta situação configura um paradoxo. Em Portugal, como nos demais países europeus, as leis orgânicas dos sistemas educativos enfatizam a convivência, a tolerância e a solidariedade⁵ mas a realidade evidencia carências, insegurança e violência crescentes. O sistema educativo português tem respondido com ambivalência à necessidade de cumprir os objectivos de formação integral da pessoa estabelecidos na LBSE.⁶ Espera-se que a recente regulamentação da educação para a cidadania em todas as disciplinas e graus do Ensino Básico e do Ensino Secundário, por forma a que a sua inserção se faça por via transversal, colmate lacunas graves nos actuais currículos.⁷

4 Apreciação que tem em conta mas que difere da de MACHADO PAIS, José (1998) in *Gerações e Valores na Sociedade Portuguesa Contemporânea*, Lisboa, ICS e SEC. Do mesmo autor cf. *Culturas Juvenis*, (1993) Lisboa INCM.

5 Ver, da autoria de Regina Queiroz, (1993) Lisboa, GEP-ME, o estudo comparativo sobre a disciplina de formação moral, pessoal e cívica nos então 12 Estados membros da União.

6 Esta por fazer o balanço de todos os percursos disciplinares que contribuam para a formação integral como sejam os de 'Formação Pessoal e Social', 'Educação Moral', 'Filosofia', 'Direito', Introdução ao Desenvolvimento Económico e Social', entre outros, e também as «actividades de complemento curricular», «área escola» e «projectos educativos especiais». Cf. op cit. de Augusto Santos Silva e Carla Cibeles.

7 Ver, in *Revisão Curricular no Ensino Secundário*, (2000) Lisboa, DES-ME: "A educação para a cidadania deve fazer parte integrante da vida quotidiana das escolas, do ensino e da aprendizagem. A concepção que se sustenta para esta área de formação pessoal e social dos jovens é a de que se trata de uma área eminentemente transversal a todas as actividades curriculares desenvolvidas na escola. A educação para a cidadania, neste sentido, deverá ter um programa que apoiará as escolas e os seus professores a darem-lhe a devida expressão nos projectos de escola, de turma ou de disciplina, mas não será objecto de estudo exclusivo no âmbito de uma dada disciplina".

Cf. *Proposta de reorganização do currículo do Ensino Básico*, (2000) Lisboa, DEB-ME. "Ao contrário do que aconteceu com a revisão curricular do ensino secundário, em que foi necessário intervir em profundidade na própria natureza e funções deste nível de ensino, no desenho curricular, nos planos de estudo, nos programas e no regime de avaliação, neste processo não há alteração de objectivos, de programas ou de desenho curricular, não há mudanças de fundo no regime de avaliação, não há disciplinas novas ou eliminação de disciplinas, operando-se somente regulações pontuais, introduzindo-se uma área dirigida à aprendizagem de métodos de estudo e de trabalho – estudo acompanhado – e o reforço da educação para a cidadania".

Assim, a educação para a cidadania propõe-se atingir um conjunto de competências de “aprender a viver conjuntamente”, o elemento integrador dos três pilares da educação, como é designado de modo algo tímido, mas claro, no Relatório Delors, *A Educação: um tesouro a descobrir*. Contudo, as graves dúvidas que levanta o ensino de competências morais sugerem que, para além da abordagem desenvolvimentista, urge fazer crescer uma educação do carácter, uma educação para os valores nos quais se integra a formação para a cidadania. Nada de novo também. Como afirmou Pedro d’Orey da Cunha, a propósito da formação do carácter e da educação moral e política, “*a preocupação de saber como preparar a juventude para a democracia é tão velha como a própria democracia*”.⁸

Reconhecem ainda os documentos orientadores dos sistemas educativos europeus, com generalidades diferentes, que o processo educativo actual ocorre em sociedades caracterizadas como pluralistas, democráticas e em mudança.⁹

Uma sociedade pluralista nos valores caracteriza-se pela diversidade de concepções e valorizações sobre o que é pessoa, sociedade, educação, organização económica, e nela convivem concepções diferenciadas de valores e atitudes.

Numa sociedade em mudança, o processo de modernização, as mudanças tecnológicas, a complexidade crescente do mundo laboral, social e cultural, exigem respostas prontas e uma formação básica mais prolongada e mais versátil capaz de preparar o jovem para adaptações sucessivas ao longo da vida profissional e para uma sociedade competitiva e de livre circulação.

Numa sociedade democrática, os jovens sem uma aprendizagem formal de valores e atitudes que assegurem uma convivência livre e pacífica, (que os educadores tradicionais já não transmitem) perdem proximidade aos referentes ideológicos comuns tais como os valores acolhidos nas Constituições nacionais. Resulta, assim, um afastamento entre valores

8 CUNHA, P., *Ética e Educação: “Educação do carácter”*, Lisboa, UCP, 1996, p.43. Cunha segue de perto autores da Escola de Boston como LICKONA, T., *Educating for character. How our schools can teach respect and responsibility*, N.Y., Bantham Books, 1991 e RYAN, K (1989). *In defense of character education. In L. P. Nucci (Ed.), Moral development and character education. A dialogue*, (3 – 17). Berkeley, C.A.: McCutchan Publishing Corporation. Ryan, K & McLean, G. (Eds.) (1987). *Character education in schools and beyond*. New York: Praeger.

9 *Elementos comparativos de cidadania na LOGSE espanhola, LBSE portuguesa e na QCA britânica*, documento interno do Grupo de Contacto Ministério da Educação – Ministério da Defesa Nacional, criado pelo DC n.º 267/99 de 11 de Março.

políticos que constam de legislação, declarações e programas e as práticas correntes de cidadãos e da administração.

Este rastreio inicial da carência de educação para a cidadania visa revelar como nesta área se cruzam preocupações éticas e cívicas, pessoais e sociais, nacionais e europeias, locais e globais, humanas e ambientais. Todas estas preocupações têm de receber uma resposta coerente, apesar das fundas tensões existentes e de problemas de difícil resolução. Tais respostas exigem uma clarificação mínima do que é a cidadania, condição da prática democrática.

2. QUE CONCEITO DE CIDADANIA?

O primeiro problema a debater na educação para a cidadania é o próprio conceito de cidadania. Trata-se de um conceito muito rico, mesmo sem sair do contexto das sociedades democráticas ocidentais. Consequentemente, muitos dos debates acerca da sua interpretação e justificação estão relacionados com tradições políticas fundamentais, e com os compromissos que delas derivam. Mas pese embora a diversidade de concepções de cidadania, todas as interpretações giram em torno de aspectos fundamentais: a identidade; os valores; o compromisso político; os pré-requisitos económicos e sociais.¹⁰

A definição tradicional da cidadania era de ordem jurídica, identificando-se à aquisição de nacionalidade, segundo equilíbrios variáveis entre o *jus sanguinis* e o *jus soli*. Mas mesmo a identidade definida em termos estáticos e jurídicos evolui, a fim de reflectir novas pertenças da comunidade. Por exemplo, a aquisição de nacionalidade portuguesa alterou-se nos últimos vinte anos, reflectindo preocupações com a atribuição da nacionalidade a imigrantes. Introduziram-se requisitos que fazem a diferença entre nacionalidade assumida e não assumida, de modo a que aos atributos usuais de maioridade, residência, conhecimento da língua, idoneidade cívica, e capacidade de subsistência, se acrescentou o requisito de uma maior ligação à comunidade nacional.¹¹ Neste sentido, a

10 Perspectiva adoptada por NAVAL Concepción, *Educar ciudadanos*, Pamplona, EUNSA, pp. 185 e ss.

11 É esclarecedora a comparação da Lei 37/81 de 3 de Outubro (Lei da Nacionalidade), com as alterações introduzidas pela Lei n.º 25/94 de 19 de Agosto. Cf. em particular o novo requisito do art.º 6 d) que exige comprovação de "existência de uma ligação efectiva à comunidade nacional".

identidade é cada vez mais concebida em termos sociais, culturais e psicológicos. O cidadão trabalha a nacionalidade conforme a sua consciência de pertença e as práticas que entende decorrerem das obrigações e direitos para com a comunidade. Esta visão da cidadania nacional como trabalho de pertença é muito mais dinâmica, devendo ser objecto de debate e redefinição contínuos, nomeadamente devido aos problemas suscitados com a circulação de migrantes e minorias étnicas.¹²

Se os valores comportamentais exigidos a um cidadão se traduzissem apenas em competências, a observância dos Tratados, leis e regulamentações quase dispensaria mais iniciativas de participação e intervenção na vida pública, o designado trabalho da cidadania. Surge aqui o dilema clássico, apontado por Aristóteles, de quem nem todos os bons cidadãos são pessoas de bem e as pessoas de bem nem sempre se interessam pelos assuntos cívicos. Efectivamente, a cidadania democrática envolve uma dupla dimensão representativa e participativa e exige mais responsabilidades dos cidadãos.

A dimensão representativa centra-se no vínculo estatal entre governantes e governados, no quadro da legitimidade nacional, e prolonga-se, no caso português, no estatuto de cidadania europeia e, desejavelmente, numa futura cidadania lusófona.¹³ A dimensão participativa decorre do facto de os cidadãos intervirem na vida pública mediante a livre expressão de opinião, a actuação de organizações não-governamentais e instituições da sociedade civil, e a actividade partidária em regime democrático. A vida cívica engloba estas áreas de participação responsável dos cidadãos, como membros de parceiros sociais e políticos, e como nacionais de um Estado com assento em organizações internacionais e na comunidade internacional.

Na dimensão representativa, a cidadania democrática está a experimentar uma evolução enriquecedora nos Estados membros da União Europeia. Segundo o art. 8º do Tratado da União, ratificado em Portugal pela Lei constitucional 1/92 de 25 de Novembro, foi criado o estatuto de cidadania europeia, segundo o qual “é cidadão da União qualquer cidadão que tenha a nacionalidade de um Estado-membro”. Da cidadania europeia

12 Cf. Boletim Informativo da ACIME de Maio 2000, Ano 4, n.º 43

13 Sobre cidadania europeia cf. por todos *Acompanhamento parlamentar da revisão do Tratado da União Europeia na Conferência Inter-Governamental de 1996*, 2 volumes, Lisboa: Comissão dos Assuntos Europeus da Assembleia da República, 1995.

derivam importantes princípios de coesão económica e social entre os países europeus. O seu carácter subsidiário e adicional à cidadania nacional verifica-se pela garantia de direitos limitados, sem contrapartida de obrigações específicas.

A cidadania lusófona é, por enquanto, um desiderato. Mas tem vindo a ganhar corpo em resposta a problemas concretos de circulação de pessoas, bens e serviços que urge resolver, a contento das partes interessadas. Na sequência da aprovação por Cabo Verde em 1997 do Estatuto do Cidadão Lusófono, conferindo direitos especiais aos cidadãos oriundos dos países da CPLP, a 2^a Declaração (Praia, 1998) e a 3^a Declaração (Maputo, Julho 2000) apontam para o debate sobre uma futura cidadania lusófona. A consagração desta, facilitaria a inserção das comunidades africanas e brasileiras em Portugal, bem como a de portugueses noutros espaços continentais.¹⁴

A extensão dos compromissos e requisitos exigidos pela cidadania é uma variável não apenas histórica, como política e cultural. Entre o contribuinte, o eleitor e o participante existem diferenças significativas resultantes da assunção da cidadania. A cidadania económica, política e social, resultou da ultrapassagem do jurídico por um sentido alargado, devido ao aprofundamento da ordem política democrática e à evolução da conjuntura internacional. Economicamente, a cidadania traduz-se na capacidade de o Estado recolher contribuições e impostos e de os redistribuir através da oferta de bens públicos. Politicamente, cria laços de legitimidade entre governantes e governados que, no quadro das democracias europeias actuais, se prolongam em obrigações para além das fronteiras nacionais. Sociologicamente, prende-se com a aquisição de vínculos que oferecem coesão social.

A cidadania decorrente da nacionalidade portuguesa, por exemplo, é conforme o art. 4.^º da Constituição resulta de que “são cidadãos portugueses todos aqueles que como tal sejam considerados pela lei ou por convenção internacional”. Consiste, assim, e genericamente, no vínculo entre um indivíduo e uma comunidade política independente que estabelece direitos e deveres recíprocos. Uma vez que confere integração plena

14 Sobre cidadania lusófona cf. de Jorge Braga de Macedo, José Adelino Maltez e Mendo Castro Henriques, *Bem Comum dos Portugueses*, Lisboa, Vega, 2^a ed. , 1999, cap. 13 “Aquém e além da Lusofonia”. Ver ainda “O novo bilhete de identidade dos Portugueses” por José Adelino Maltez in *Euronotícias* de 28/7/2000.

na comunidade nacional, a cidadania não comporta graus nem depende de pertenças tais como língua, religião, etnia, e estatuto económico. São considerados requisitos de cidadania um conjunto de capacidades económicas, cívicas e sociais a que todos têm direito. A satisfação dos chamados direitos sociais, económicos e culturais de cidadania concretiza a cidadania constitucionalmente consignada. Instrumentos como o RMG podem ser um passo positivo nessa direcção e há requisitos económicos e sociais a satisfazer para conceder o estatuto de nacionalidade. Contudo, e apesar da bondade destes argumentos, a compensação das desvantagens sociais segundo um princípio de discriminação positiva tem levado a um endividamento dos poderes públicos que acaba por tornar contraproducentes medidas tomadas por razões idealistas ou demagógicas. Os requisitos da cidadania económica e social não podem fazer esquecer as responsabilidades de cidadania política para governantes e governados. As funções clássicas de soberania – magistratura, finanças, administração interna, e defesa – têm um modelo de serviço assente na vocação cívica. É essa vocação cívica da função pública que justifica, para os cidadãos, o direito e dever de defesa; o direito e dever de participação democrática; o direito e o dever de fiscalidade, em nome do qual cada um aceita a transferência de uma parte dos seus bens para outros. A cidadania tem que inculcar estas responsabilidades, ou seja, o reconhecimento de que, no contrato que cada cidadão estabelece com os poderes políticos, é o sentimento de comunidade que fundamenta direitos e deveres recíprocos e não o inverso. Antes de ser contrato e vínculo jurídico, a cidadania é solidariedade e vínculo político no sentido nobre do termo.¹⁵

3. A TENSÃO ENTRE ÉTICA E VIDA CÍVICA

Tendo presente a abordagem acima esboçada, o conceito de “educação para a cidadania” varia segundo uma escala que se estende desde a informação cívica até ao desenvolvimento de capacidades interventivas. Esta diversidade traduz bem a complexidade do universo conceptual da

15 As formas de pensamento débil têm sido objecto de análises, nos últimos quinze anos, em livros como *A escalada da insignificância*, de Cornelius Castoriades; *A era do vazio*, de Gilles Lipovetsky; *A derrota do pensamento*, de Alain Finkielkraut; *A morte do social*, de Jean Baudrillard; *Acreditar em acreditar* Gianni Vattimo.

educação para a cidadania e das propostas que suscita. Mas esta diversidade não resulta, exclusivamente, da confusão intelectual de programadores desenvolvimentistas que pululam nos sistemas educativos europeus com as receitas pedagógicas americanas falhadas dos anos 60 e 70; resulta também de uma tensão positiva que existe na formação do carácter humano e cujas potencialidades são, pelo menos, idênticas às vulnerabilidades. Quer no tratamento filosófico da cidadania, quer em parte da literatura recente sobre a matéria, quer nas configurações dos actuais sistemas educativos dos países da UE, sobressaem preocupações educativas que apontam para uma tensão, a meu ver criativa, entre formação ética e cívica.¹⁶

Na associação entre os aspectos morais e cívicos deve ter-se em consideração, que “*a educação cívica não é o mesmo que formação moral, porque nem todas as exigências cívicas são exigências morais, nem o mundo moral acaba na dimensão cívica do homem*”.¹⁷ Estamos perante dois domínios parcialmente sobrepostos e não perante duas áreas distintas; educar para a cidadania é educar para a tensão necessária entre a ética e a política, para o cumprimento das normas, e para a pressão dos factos, para as exigências idealistas e para as necessidades realistas.¹⁸ Por outras palavras: existe necessidade de informação moral e informação cívica mas o centro da educação para a cidadania é educação do carácter.

Propôs, entre nós, Pedro da Cunha, com algum acolhimento na LBSE,¹⁹ que a escola proclame valores consensuais da comunidade, tais como honestidade, justiça, solidariedade, responsabilidade pelo ambiente, e repudie contra-valores como a violência, promiscuidade sexual, e racismo. A escola deve assumir-se como referência da comunidade e espaço de cidadania activa, longe de práticas baseadas em modelos igualitários. Esta atitude recusa modelos pedagógicos unilaterais visando a relativização

16 Sobre esta tensão no sistema educativo britânico cf. neste número o relatório do Qualification Curriculum Authority, 1998, da autoria de Bernard Crick.

17 Ibáñez-Martín (1990), p.30. Citado por João Reis em documento interno do Grupo de Contacto Ministério da Educação – Ministério da Defesa Nacional, criado pelo DC n.º 267/99 de 11 de Março.

18 Isabel Menezes, “Educação Cívica: reflexões a propósito da análise do currículo implementado...”, in Revista Inovação, n.º12

19 Até 1998 com expressão no Departamento de Ciências Psico-Pedagógicas da Universidade Católica Portuguesa, dirigido por Cassiano Reimão após a morte de Pedro da Cunha. O essencial da mensagem deste surge em OREY DA CUNHA, P., *Ética e Educação*, Lisboa, UCP, 1996; e OREY DA CUNHA, P., “A formação moral no ensino público. Evolução de uma ideia”, in *Brotéria*, 138 (1994). De RYAN, K., *Direct moral education*, (manuscript), apud op. cit CUNHA, p.43

da autoridade do professor e da escola, a minimização do valor dos conteúdos cognitivos, e o privilégio do desenvolvimento de competências. Enquanto as pedagogias inspiradas em Dewey²⁰ e Kohlberg destacam as liberdades individuais do aluno, a livre expressão das opiniões e a clarificação de valores, o modelo da «escola de virtudes» reconhece a necessidade de educação não só no domínio cognitivo, mas também no afectivo e da acção. Cabe à escola integrar transversalmente as aprendizagens que favoreçam o desenvolvimento do raciocínio moral, as capacidades de argumentação, as capacidades de decisão e os respectivos critérios referenciais, numa palavra, que eduquem para a autonomia.²¹ Por esta via, pode a educação para a cidadania superar a ideia de um civismo exterior ao sujeito e desligado do sentimento de integração comunitária. Sem componente ética, a integração social e política resultaria em mera adaptação às tendências dominantes. Por outro lado, é necessário tomar consciência do contrato entre o cidadão e os poderes políticos, do qual decorrem mútuas obrigações. Desprovido de componente cívica, o apelo aos direitos degenera em moralismo, sem impacto na participação social.

A expressão “educação para a cidadania” contém, assim, um reconhecimento implícito da tensão entre formação ética e formação cívica, na medida em que os comportamentos cívicos implicam a interiorização de valores morais e estes implicam a manifestação em actos responsáveis. Contém, também, um apelo à capacidade de crítica e auto-crítica presente na razão humana, a herança europeia que se pode universalizar, segundo a feliz expressão de Edmund Husserl.²²

A capacidade de auto-crítica, indispensável na educação para a cidadania implica uma abertura aos valores, de modo a que estes formem o carácter e, assim, sejam defendidos publicamente. São vários os caminhos possíveis. Um deles é construir um elenco de valores e verificar como os incutir. Outro é elaborar um mapa de valores segundo as coordenadas democráticas, pluralistas e de mudança das sociedades em que vivemos: valores de liberdade, resultantes da autonomia pessoal, intelectual e moral a ser cultivada numa sociedade em mudança; valores de tolerância, igualdade perante a lei, e de participação; valores para uma sociedade

20 Dewey J. (1966). *Democracy and education*. New York: Macmillan Publishing Co., inc..

21 Cf. Isabel Medina Silva in GEPOLIS- Revista de Filosofia e Cidadania 6(1999) p.24-38.

22 Como consta da obra “*A Crise da humanidade europeia e a Filosofia*”

justa e solidária, contra discriminações étnicas, sexuais e anti-económicas. Em suma, valores da cidadania para uma participação social orientada para a procura do bem comum e da justiça.

Propõe Kevin Ryan que a escola proclame valores consensuais da comunidade, tais como honestidade, justiça, solidariedade, responsabilidade pelo ambiente, e repudie contra-valores como a violência, promiscuidade sexual, racismo. A escola deve assumir-se como referência da comunidade e espaço de cidadania activa, longe de práticas baseadas em modelos igualitários destruidores.²³

A educação ética enfrenta princípios antinómicos difíceis de harmonizar. Trata-se de inculcar princípios inerentes à dignidade da pessoa humana e que são acolhidos pelas Constituições dos estados democráticos. Por outro lado, trata-se de educar para a tolerância num mundo pluralista em que a consciência pessoal não se guia por uma doutrina moral comum. O pluralismo ideológico e moral da sociedade bem como a crise de valores tornam a educação um processo complexo.

Assim sendo, carecemos de uma educação empenhada na pesquisa da verdade e na promoção da investigação racional; de uma atitude crítica em relação às circunstâncias e às instituições. Uma escola orientada para as competências não garante que os seus formandos sejam, ao mesmo tempo, profissionais competentes e cidadãos aptos. Sem educação do carácter, ou educação para os valores nos quais se integra a formação para a cidadania, ninguém sabe gerir o espaço de direitos e deveres que a sociedade lhe proporciona. A educação deve estar aberta a um estudo crítico da história e das identidades colectivas incentivando-nos a respeitar as identidades comunitárias alheias.

Na «informação cívica», a investigação crítica e a verdade estão subordinadas à formação de indivíduos ajustados à comunidade política em que vivem. Além da aprendizagem da Constituição, recomenda-se um estudo «nobre» e «moralizador» que confira legitimidade às instituições democráticas e que constitua objecto de emulação valiosa. A educação para as pertenças da comunidade nacional – europeia e lusófona, no caso português – é um critério de adequação da informação cívica. A principal objecção de que tal educação cívica poderia implicar uma socialização irreflectida no *status quo* social e político, por certo inadequada ao proces-

23 OREY DA CUNHA, P., *Ética e Educação: "Educação do carácter"*, Lisboa, Ed. da UCP, 1996, p.43.

so educativo, é afastada desde que os valores constitucionais sejam assumidos.

É preciso reconhecer que o processo completo de participação democrática é educativo no mais amplo sentido, e o sistema educativo necessita encontrar modalidades concretas para transmitir aos cidadãos o que a cidadania democrática realmente significa. O futuro cidadão carece de competências cognitivas, afectivas, e de intervenção para, em interacção com a sua sensibilidade moral e a imaginação de um futuro melhor, poder intervir com criatividade na vida pública.

O modo de construção da cidadania a partir dos requisitos económicos foi um sucesso e, talvez, o único possível. Mas como todos os sucessos, tem riscos e efeitos perversos inerentes, nomeadamente suscitar uma despolitização e afastar os cidadãos da coisa pública. A actividade económica mobiliza interesses individuais, empresariais e estatais. Mas se as medidas de coesão económica forem utilizadas para privilegiar interesses instalados e sem atender ao bem comum, crescem as formas de pensamento débil e os sentimentos de despolitização enfraquecem a coesão social e política.²⁴

Perante este espectro, é papel reconhecido da educação para a cidadania afirmar que as sociedades humanas não se regem apenas por interesses materiais mas também por valores racionais. A introdução da razão e seus valores na esfera da vida pública não é uma concessão ao idealismo moral nem uma tentativa ingénua de silenciar conflitos sociais. É que, precisamente, existindo conflitos graves alimentados por paixões raciais, fundamentalismos político-religiosos, e exclusões sociais, um modo de tentar evitar o confronto de forças opostas é arbitrar conflitos através da capacidade racional de negociação e de compromisso, o que caracteriza a cidadania democrática.

Face à ameaça das conflitualidades latentes da sociedade, cabe à educação para a cidadania desenvolver um conjunto de crenças, valores e práticas sociais tendo como finalidade: a) o desenvolvimento integral da pessoa, enquanto membro de uma comunidade e cidadão responsável; b) a integração ética e política do indivíduo na comunidade, clarificando os

24 As formas de pensamento débil têm sido objecto de análise, nos últimos quinze anos, em livros como *A escalada da insignificância*, de CASTORIADES Cornelius; *A era do vazio*, de LIPOVETSKY Gilles; *A derrota do pensamento*, de FINKIELKRAUT Alain; *A morte do social*, de BAUDRILLARD Jean; *Acreditar em acreditar* de VATTIMO Gianni.

seus direitos e deveres, gozando de plena autonomia; c) A reprodução de modelos democráticos onde se garantam os principais direitos fundamentais e a economia de desenvolvimento sustentável.

Face à despolitização resultante do desaparecimento das fronteiras entre o público e o privado também urge tomar medidas.²⁵ Hannah Arendt descreve como o Estado moderno se apoderou de funções de produção e de governo económico, enquanto a vida colectiva e nacional tomava a estrutura de uma família. A esfera pública moderna é invadida por preocupações de ordem privada ou doméstica, em particular as relacionadas com educação, saúde, assistência e segurança social; o assalto à privacidade e intimidade por formas corruptas de vida pública – propaganda, comunicação de massas – não é suficientemente contrariado por direitos das pessoas privadas. A fusão entre o público e o privado como produto da modernidade, objecto sobre o qual se exerce a crítica neoclássica arendtiana, em parte inspirada pelas reflexões de Tocqueville sobre as tensões entre a igualdade e a liberdade nas sociedades modernas, implica a despolitização e a perda de cidadania.

4. CIDADANIA NACIONAL E CIDADANIA EUROPEIA

Delineadas algumas linhas de força do relacionamento entre cidadania e educação, seria interessante seguir o percurso das relações entre educação nacional e a educação cívica tal como se apresentaram em Portugal, e em países europeus de referência. As configurações diversas do contrato entre cidadão e poderes públicos desde o surto do estado-nação com as revoluções liberais originaram uma série de mudanças na educação pública que não cabe aqui desenvolver.

Numa primeira fase, caracterizada pelo estabelecimento do estado-nação, educação nacional e cívica estavam unidas. Em Portugal é a fase que começa com a revolução de 1820. Numa segunda fase, a erosão da identidade entre estado e nação, levou ao desenvolvimento de estratégias como, por exemplo, a «educação cívica neutra» em nome dos valores liberais, com reflexos na Regeneração e na Geração de 70. Na terceira fase, vem o retorno da educação nacional em nome da ideia de regeneração e

²⁵ ARENDT Hannah *The Human Condition* (1958) Chicago, IL: University of Chicago Press.

do nacionalismo, típicos da 1^a República e do Estado Novo. Culmina a última fase, numa política da diferença que ressuscita ambas as estratégias educativas, e em que o estado-nação homogéneo é substituído por um Estado culturalmente heterogéneo, como se verifica depois da Revolução de Abril.²⁶

Estes ciclos de educação cívica de âmbito nacional têm hoje que ser compreendidos à luz do processo de integração europeia. Sendo, reconhecidamente, na Europa que emergiram as nações modernas, foram estas mesmas entidades que renunciaram à soberania plena, na sequência do Tratado de Roma, e num esforço sem precedentes de partilha do poder. Este paradoxo toca, directamente, o coração da cidadania democrática. Foi a mesma Europa que inventou a ideia de nação que está a criar uma entidade plurinacional que é nova na história. A mesma Europa que teve e tem a capacidade de formar nações – que continuam a emergir após o fim da Guerra Fria – também consegue criar uma poliarquia.

A Europa é um espaço onde a voz dos povos mais fracos se pode erguer acima do nível a que pareciam condenados pela história, pela geografia ou pela demografia. Mas esta poliarquia exige uma pedagogia política de conciliação e negociação entre duas tendências divergentes. A Nação continua a ser o local protagonista das práticas da democracia. A Europa carece de vontade política comum em áreas prioritárias. A pedagogia da cidadania democrática é necessária para que os cidadãos nacionais tenham capacidade para reivindicar proximidade à Europa, ou seja, à sua Europa.

Está a completar-se um ciclo da integração europeia de signo económico e financeiro, iniciado com o Acto Único Europeu, e coincidente com a adesão de Portugal em 1986. Esse ciclo incluiu a criação do mercado único em bens, serviços e activos financeiros que teve lugar em 1993 e o projecto de criação de uma moeda única europeia, iniciado em 1988 e tornado irreversível com a introdução do euro em 1999. Fizeram parte do ciclo programas de coesão económica e social que levaram à duplicação dos fundos estruturais destinados aos países menos desenvolvidos, entre os quais Portugal.

26 Autores como Georges ROCHE (*L'apprenti-citoyen: une éducation civique et morale dans notre temps*, Paris, ESF, 1993), J. BILLARD (*Traité d'Éducation Civique*, Paris, Nathan, 1985) ou P. GIOLITTO et alt (coord.) (*Enseigner l'éducation civique à l'école*, Paris, Hachette, 1993) apontam experiências concretas de ensino na área da cidadania e da educação cívica.

O próximo ciclo da UE incluirá, decerto, medidas destinadas a promover a competitividade das empresas sediadas nos 15 membros da UE, frente a uma economia global que luta contra uma recessão em vários continentes, bem como um alargamento gradual a mais de 10 países associados, o que implicará um esforço ímpar de coesão. Elaborada a revisão do TUE em 1997, em Amsterdão, começou um processo de alargamento da União que vai ancorar a transição para a democracia, os direitos humanos e a economia de mercado, iniciada há dez anos em Estados da Europa Central, do Leste e do Mediterrâneo.

Um entendimento unilateral, e a meu ver deficiente, da cidadania europeia conduz a considerar encerrado o ciclo económico da Europa e a considerar a passagem a ciclos mais “políticos”, nomeadamente os que resultarem do aprofundamento dos dois novos mecanismos de cooperação, ou pilares, além do comunitário: a política externa e de segurança comum e a justiça e administração interna. Os desenvolvimentos nestes domínios conduziriam ao que alguns chamam de cidadania pós-nacional como substituição da cidadania nacional. Esta reforçaria as fortes identidades regionais no interior dos países europeus e a exígua identidade supranacional para além das fronteiras.

Trata-se de uma interpretação da construção europeia que me parece contrariar a prática da integração, a letra dos Tratados e o espírito da pertença comum. Efectivamente é no quadro da nação que se construíram a legitimidade e as práticas da democracia, como reconhece o artigo F, nº1 do Tratado da União Europeia: *“A União respeitará a identidade nacional dos Estados-membros, cujos sistemas de governo se fundam nos princípios democráticos”*. Abandonar a cidadania nacional conduz à já referida despolitização das democracias, porque debilita as forças de integração nacional e abre caminho para as propostas dos radicalismos políticos. A união contranatura de posições opostas, como o são as de federalistas europeus e nacionalistas xenófobos não parece viável por muito tempo.

Para que a Europa dos cidadãos possua ideias nacionais compatíveis com o aprofundamento e alargamento da construção europeia, cada povo europeu tem que encontrar uma ideia própria da Europa, que promova cada identidade nacional, e aproxime a Europa do cidadão, legitimando o Estado e responsabilizando os seus servidores. Para este aprofundamento e o alargamento da UE, não basta a negociação permanente entre Estados no âmbito da respectiva arquitectura institucional. É necessária a participação dos cidadãos, conforme o artigo A, segundo parágrafo do TUE: “O

presente Tratado assinala uma nova etapa no processo de criação de uma união cada vez mais estreita entre os povos da Europa, em que as decisões serão tomadas ao nível mais próximo possível dos cidadãos”.

A preocupação actual de educar para a cidadania democrática deve guiar-se pela tensão criadora que presidiu à construção da União Europeia e que se mantém nos sucessivos alargamentos e aprofundamentos. Neste sentido, a educação para a cidadania tem que cultivar o conceito de que a pertença é biunívoca: cada Estado pertence à Europa; precisamos de mais cidadania europeia; e a Europa pertence a cada nação; precisamos de mais cidadania nacional. O enfraquecimento de cada estado nacional europeu implica o enfraquecimento da democracia. O equilíbrio entre o todo e as pátrias foi sempre a especialidade europeia.

Na perspectiva da cidadania europeia, serve, entre todos, o exemplo da Cimeira do Conselho da Europa, em Outubro de 1997, que delineou uma política de educação para a cidadania democrática. Na sequência das declarações dessa Cimeira, foi criado um Plano de Acção para o reforço da estabilidade democrática, definindo quatro domínios de actuação imediata: democracia e direitos do homem; coesão social; segurança dos cidadãos; valores democráticos e diversidade social. Para este último domínio, surgiu em 1998 um projecto do Conselho da Europa, “Educação para a Cidadania Democrática” que contempla as duas vertentes da cidadania: a) uma objectiva, relativa a aspectos institucionais e jurídicos, através dos quais o estatuto do cidadão é concedido a quem pela colectividade reconhece como membro; b) outra subjectiva que abrange o modo como o indivíduo exerce o seu compromisso para com os outros membros da colectividade à qual pertence. Trata-se, afinal, de promover a tomada de consciência democrática pelos cidadãos dos seus direitos e das suas responsabilidades.

Na perspectiva da cidadania nacional, a educação para a cidadania exige uma grande transformação. Ao reconhecimento da igual dignidade de todos os seres humanos, característico da democracia, deve acrescentar-se o reconhecimento da igual dignidade de todas as nações que aceitem os valores que legitimam e organizam a sociedade democrática. Neste sentido, o ensino da cidadania pode harmonizar o sentido da política democrática com o sentido das nações históricas e as formas da identidade colectiva. Se durante séculos as nações europeias lutaram entre si, no nosso tempo foram capazes de afirmar valores comuns e manifestar a vontade de se defender conjuntamente. A colaboração das nações europeias

substituiu, decididamente, a luta das nações. Falta, pois, colocar em pé de igualdade os factores de identidade nacional de cada um dos povos europeus – língua, cultura, património – que apelam para sentimentos de há muito inscritos na respectiva consciência. É necessário ensinar a legitimidade democrática nacional mas sem desvalorizar as nações próximas. Trata-se, uma vez mais, de aplicar um princípio crítico e reflexivo que transmita a ligação legítima ao passado sem monopólio nem desprezo de outros passados e culturas.

A educação para a cidadania nacional alerta os cidadãos para os seus direitos na construção europeia; o êxito desta, juntamente com a emergência da política das diferenças sociais, torna imperativa a educação para a cidadania europeia. Estas relações entre educação nacional e educação europeia não são acidentais; revelam a inevitável interdependência dos valores nacionais e supra-nacionais que caracterizam a Europa e revelam a necessidade de negociação permanente que tem caracterizado a construção europeia. A parceria europeia – nas suas duas vertentes de cidadania nacional e cidadania europeia – deriva, afinal, do equilíbrio entre os valores políticos da proximidade ao cidadão, da responsabilização dos governantes, e da legitimidade nacional.

Educação para a cidadania em Portugal: Os vinte cinco anos de democracia

Maria Emilia Brederode Santos
Presidente do Instituto de Inovação Educacional

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

O Ministério da Educação tem-se preocupado desde há muito com a Formação para a Cidadania em Portugal, através de designações que têm variado com o tempo. Falou-se primeiro de Educação Cívica, depois de Formação Pessoal e Social, falou-se em Gestão Democrática, hoje estamos a falar mais em Educação para a Cidadania. Pessoalmente eu prefiro uma redundância e chamar-lhe Educação para a Cidadania Democrática. Mas seja com que designação for, e é óbvio que não são sinónimas, têm aspectos afins e uma preocupação comum. O que eu gostava de sublinhar é que Portugal teve um papel pioneiro neste domínio, sobretudo nos primeiros anos de democracia. É evidente que antes do 25 de Abril havia uma preocupação com a Educação Política e Social das pessoas. Há estudos muito interessantes sobre isso e eu recordo os estudos de Filomena Mónica, de Luísa Cortesão, de Steven Stoer, que são analistas sociais; noutro registo mais autobiográfico há umas memórias muito interessantes da escritora Natália Nunes, que se chamam Memórias da Escola Antiga e que acentuam muito bem esse papel da escola antiga justamente na formação social das pessoas. Todos estes trabalhos sublinham o carácter muito ideológico dessa educação e os valores que eram então defendidos seriam os valores da obediência, da resignação, da conformidade, da disciplina, do respeito pela hierarquia, pela limpeza, pelo trabalho bem feito. Há um consenso em considerar que eram valores respeitantes a uma sociedade rural, quando o motor da sociedade portuguesa, já nessa altura, não era a ruralidade. Hoje creio que os valores que a escola pretende fomentar são bastante diferentes. A Educação para a Cidadania, tal como a entendemos, para a Cidadania Democrática, pretende, pelo contrário, promover a autonomia, o pensamento racional, a livre e consciente escolha dos cidadãos (ou prepará-los para isso), a sua participação na vida em sociedade, o respeito pelos direitos humanos, a defesa da identidade nacional e da coesão nacional e da Pátria como espaço de liberdade. São valores da democracia política pluralista que vão fundamentar a nossa comunidade portuguesa.

Os primeiros anos após o 25 de Abril são hoje muito esquecidos neste domínio. No entanto eu considero que foram anos riquíssimos, tanto em medidas de política educativa como de experiências nas escolas. Diz-se por vezes que esse esquecimento é por falta de estudos. Não creio que seja verdade, apesar de ter havido muita acção e ser difícil nos momentos de acção haver a reflexão equivalente. Houve no entanto bastantes estudos que poderão estar menos acessíveis porque muitos deles foram escritos

noutras línguas para títulos académicos. Não havia nessa altura mestrados e doutoramentos em Ciências da Educação em Portugal e os existentes foram feitos no estrangeiro. Outros podem não ter sido publicados, mas existem e é possível encontrá-los, o que me parece é que houve fundamentalmente uma vontade de demarcação em relação a esse período. Essa demarcação pode ser perfeitamente legítima mas penso que hoje em dia já é possível olhar para essa altura com alguma distância e reconhecer que foi um verdadeiro laboratório de experiências inovadoras interessantes. A própria preocupação com a Educação Cívica (e essa era a expressão mais utilizada nessa altura) como Educação Cívica emancipadora, foi muito inovadora, porque nessa altura não estava nada na moda em termos de investigação a nível internacional e em termos de experiências no terreno. Creio mesmo que só passou a estar na moda com a queda do muro de Berlim e com a vontade de construir democracias nos chamados países de Leste. Aliás foi também essa a motivação em Portugal para a atenção a dar à Educação Cívica.

Podemos identificar, neste domínio, quatro fases:

Uma **primeira fase**, já referida, que, para usar uma designação, seria a de Educação Cívica. Podemos recordar que as primeiras alterações que ocorreram na sociedade portuguesa como resultado do 25 de Abril ocorreram nas escolas. No livro “Ensaio Histórico sobre a Revolução do 25 de Abril” pode ler-se: “Logo a 29 de Abril de 1974 o Decreto-Lei nº 176 removia as autoridades académicas que tinham sido nomeadas pelo Governo do Presidente do Conselho Marcelo Caetano. Entretanto várias importantes manifestações de estudantes ocorriam, para exigir a readmissão de professores que haviam sido excluídos pela ditadura”. Ou seja, uma das primeiras manifestações que se deram após o 25 de Abril foram as reacções contra o poder formal na escola. Portanto, digamos que uma das características deste período foram as alterações das relações de poder nas escolas.

Uma outra medida de política educativa foi a revisão geral dos programas que ocorreu logo no Verão de 1974 suprimindo-se os aspectos considerados ideologicamente mais marcados do Antigo Regime, criando-se logo novos programas para o ensino primário. Na introdução aos novos programas dizia-se aliás expressamente: “Programas que servem o regime fascista não podem, é evidente, aplicar-se à construção de uma sociedade democrática”. É com esse espírito que se apresentam os novos programas que, por sua vez, apareciam não com conteúdos obrigatórios

mas com objectivos a atingir e sugestões de actividades. E isto foi um corte imenso com a maneira tradicional de apresentar os programas educativos (programas escolares). E foi um corte tão grande, que depois se fez um grande recuo em relação a isso e agora é que se está outra vez a retomar este tipo de organização curricular em que se diz "o que é preciso é que os meninos cheguem ao fim de tantos anos e sejam capazes disto e daquilo, que saibam isto e aquilo; e para lá chegar o professor tem uma certa margem de liberdade para se organizar, embora haja sugestões de actividades para o ajudar se ele precisar e se ele quiser".

Uma outra medida desta altura, estarão recordados, foi a unificação do terceiro ciclo. A escolaridade obrigatória ia até ao 6º ano (12 anos) e depois os meninos tinham que escolher entre uma escola técnica e o liceu. Nesta altura adiou-se essa escolha para os 15 anos e nesse prazo, embora não se tivesse tornado ainda escolaridade obrigatória, criaram-se programas para uma escola que se desejava que fosse unificada, isto é, que não fosse nem estritamente liceal nem técnica, mas que desse uma preparação polivalente aos alunos. Na nota introdutória desses novos programas do 7º ano de escolaridade, dizia-se que se visavam várias coisas tais como a integração da escola na região, a participação dos jovens como elementos transformadores da sociedade, a preparação básica polivalente, a união entre o estudo e o trabalho, a formação para a resolução de problemas, ideias apesar de tudo bastante modernas e que ainda hoje inspiram certas medidas educativas. Criava-se uma área nova, uma área de que o Dr. Rui Grácio foi a principal alma. Ele recusava que se lhe chamasse disciplina, insistia que era uma área interdisciplinar que devia ocupar uma manhã ou uma tarde por semana, à qual ele deu o nome de Educação Cívica Politécnica. O que se pretendia de facto era que os meninos aprendessem a partir de problemas, uma perspectiva que se aproxima daquilo a que chamamos hoje trabalho de projecto. Não havia conteúdos obrigatórios, cada grupo de professores e de alunos é que devia encontrar os problemas que lhes interessaria resolver e estruturar uma acção para resolver esses problemas, devendo as aprendizagens provir dessa acção. Esta ideia de um espaço interdisciplinar para a formação cívica (ideia que desde então tem sido retomada várias vezes e com dificuldades várias, com avanços e com recuos) não há dúvida que é uma ideia rica e que mantém actualidade.

Houve outras medidas: a da substituição da história pelos estudos sociais foi uma das mais polémicas. Penso que a intenção era justamente acentu-

ar o lado de Formação Cívica que se poderia ir buscar à História. Houve também a criação de uma disciplina de Introdução à Política no ensino complementar (actual secundário), para os estudantes dos últimos anos, de 16 e 17 anos; houve a criação de um 12º ano (não sei se se recordam de um ano em que não houve admissões à universidade e ficaram aqueles jovens que já tinham feito o liceu) fora do sistema educativo, de iniciação à vida activa, o Serviço Cívico Estudantil. Obviamente que a organização não foi completamente satisfatória, não foi possível colocar toda a gente. Mesmo assim, acho que foi quase miraculoso conseguir instituir aquele sistema fora do sistema educativo sem haver nenhuma rede preparada, e que foi, para quem o fez em boas condições, muito positivo. Aliás, só dei por ele quando dava aulas na Faculdade de Ciências, e perguntava às pessoas por experiências formativas importantes na sua vida e elas falavam de um tal Serviço Cívico Estudantil que tinham feito três anos antes e que as tinha marcado muito. Foi a partir daí, com a Ana Maria Bettencourt, que fiz um pequeno estudo sobre o Serviço Cívico Estudantil, no qual constatámos que, em determinadas condições (quando as coisas correram bem, quando os gostos e as preferências dos estudantes foram tidos em conta, quando eles não se sentiram utilizados como mão de obra), foi uma experiência extremamente importante.

Houve outra experiência do mesmo género com a ideia de levar as pessoas para fora da escola, para as pôr a conhecer a realidade, nas escolas do Magistério Primário: era uma área chamada Actividades de Contacto em que a ideia era lançar os estudantes no meio social para conhecerem a realidade.

Portanto, o que eu quero sublinhar com isto é que houve um manancial extremamente rico de medidas, inovações e experiências no terreno. Obviamente houve coisas que correram muito mal e outras que correram muito bem mas não há dúvida que quase toda, diria que toda a problemática da educação para a cidadania se encontra ou se pode encontrar ainda em embrião nesta altura e nestas experiências.

Depois, recordar-se-ão, entrámos numa **segunda fase**, mais ou menos de 1976 a 1986, com a Constituição, com o Primeiro Governo Constitucional, com a chamada normalização e em que todas estas experiências foram suspensas: a Educação Cívica Politécnica, o Serviço Cívico, as Actividades de Contacto e até a própria Introdução à Política cujo programa havia sido feito pelo próprio ministro que o suspendeu que era o Mário Sottomayor Cardia. Penso que a ideia foi que tinha havido um

exacerbamento da politização das escolas e que ele achava que estava na altura de atenuar, de retirar essa politização, de arrefecer os ânimos. Acentuou então o lado da organização da escola numa tradição um pouco da Primeira República e do pensamento de António Sérgio, pensando que não vale a pena estar a ensinar às pessoas coisas se a sua experiência de vida quotidiana na organização da própria escola as não respeitar. Primeiro tratou-se de criar aquilo que foi designado por gestão democrática das escolas em que se assegurava a participação dos vários corpos sociais da escola na sua gestão, a sua eleição através de eleições livres e por escrutínio secreto e só depois então vir-se-ia a pensar de novo na Educação Cívica mais em termos de conteúdos e de experiências fora da própria escola.

Numa **terceira fase** que se seguiu à aprovação da Lei de Bases em 1986 (que foi uma lei aprovada por uma esmagadora maioria, houve um grande consenso à sua volta), reapareceu o debate sobre a Educação Cívica como objectivo central da Educação. Defendia-se que, nas finalidades que a escola deve prosseguir, estaria um espírito pluralista democrático, o respeito pelos outros, a abertura ao diálogo, a identidade nacional aberta à diversidade, num espírito de humanismo universal e de cooperação internacional. Mantinha-se a ideia que as escolas deviam funcionar como instituições democráticas, procuravam-se formas e modelos mais participativos. Foi pouco depois, por exemplo, que saiu legislação sobre as associações de estudantes, procurando regulá-las e incentivá-las também. Houve também, neste período, a reforma de 1989 na qual se deu mais peso ao que foi designado por Formação Pessoal e Social que, na concepção da reforma, devia ser o objectivo de todas as disciplinas, e incluir uma disciplina específica que se veio a chamar Desenvolvimento Pessoal e Social e que foi apresentada em alternativa à Educação Moral e Religiosa. Devia incluir uma componente de actividades extracurriculares e devia ainda incluir um espaço não disciplinar para o trabalho de projecto que era a Área Escola. No 3º ciclo haveria então um programa nacional de Educação Cívica. Há aqui, por um lado, um peso muito grande dado a toda esta dimensão mas por outro lado penso que pecou um pouco por estas duas contradições que foram introduzidas: uma disciplina em alternativa à Educação Moral e Religiosa não parecia comprehensível (por não serem equivalentes) e a existência de um programa nacional de Educação Cívica num espaço que devia ser um espaço de

trabalho de projecto e portanto da livre iniciativa das escolas. De qualquer maneira estas inovações foram sendo postas em prática embora sem se generalizarem muito, contrariamente à intenção.

Temos depois uma **quarta fase**, dos anos noventa à actualidade, a que chamaria de Educação para a Cidadania Democrática que creio que terá começado de facto com a queda do muro de Berlim em 1989 e a liberalização dos Países de Leste, com o processo de construção europeia que se estava a desenvolver, com as consequências que essas duas evoluções tiveram a nível da internacionalização da educação em Portugal, com os projectos financiados pela União Europeia em que as escolas portuguesas podiam concorrer e podiam obter financiamento desde que participassem com outras escolas de outros países (pelo menos dois países). Isto deu, de facto, uma abertura enorme, além de ter dado um dinamismo muito grande às escolas portuguesas neste período. Por outro lado, a nível internacional, (mas obviamente não falarei muito nisso porque estão na mesa outras pessoas que saberão falar sobre isso muito melhor), houve vários projectos sobre esta matéria. Posso referir apenas o projecto da Educação Cívica da Associação Internacional para a Avaliação do Desempenho Educativo que foi coordenado no Instituto de Inovação Educacional pela professora Isabel Meneses. Consistiu, numa primeira fase, na análise de programas e da documentação existente em torno de cinco questões que foram consideradas as mais importantes: a democracia, a identidade nacional, a coesão social e a diversidade social, os princípios económicos e os problemas locais. Está neste momento numa segunda fase de trabalho com inquéritos aos alunos para ver, para além daquilo que os programas pretendem ensinar, o que é que de facto os alunos aprendem e se aprendem aquilo que os programas lhes ensinam ou se aprendem outras coisas. Houve também o projecto do Conselho da Europa, chamado projecto para a Educação para a Cidadania Democrática que foi coordenado pelo Professor Augusto Santos Silva. Há também várias actividades da UNESCO de que falará com certeza a Dr^a Lurdes Paixão e neste momento há todo um trabalho da Comissão Nacional para a celebração da Declaração Universal dos Direitos do Homem que, começando por essa celebração, prolongou o seu trabalho de forma a incidir sobre a década em matéria de educação para os direitos humanos. Portanto, diria que na actualidade, a Educação Cívica tem sido muito marcada por estes projectos internacionais e pelas novas dimensões que

entretanto se têm desenvolvido e que creio que já terão sido faladas hoje de manhã.

Destas, gostaria de sublinhar a Educação para os Média porque me parece com importância crescente. Dada a sua importância, a comunicação social tem que ser objecto de educação incluindo também a educação para as novas tecnologias da informação e da comunicação. Temos que estar atentos para que não haja novas exclusões provocadas pelo conhecimento e pelo acesso a estas novas tecnologias. Para além das diferenças económicas e culturais neste domínio, sentem-se muito também as diferenças etárias. Digamos que os maiores de 35, 40 anos terão mais dificuldades e menos acesso a estas novas tecnologias e à sociedade do conhecimento. Portanto, certamente que há novas necessidades educativas, até de uma nova pedagogia, para esses grupos etários, além obviamente do risco de exclusão das pessoas economicamente mais desfavorecidas. Com certeza que há essas novas dimensões de que certamente falaram hoje e só gostaria de sublinhar esta.

Vou terminar dizendo que com certeza que estas novas dimensões encontrarão espaço na nova organização curricular que se desenha, que certamente não será definitiva, que há necessidade de permanentes revisões, reajustamentos e actualizações, que os problemas que foram sendo identificados ao longo destes anos de experiência se mantêm, (deve haver uma disciplina, deve ser um espaço interdisciplinar, deve ser uma formação através da organização, devem ser vivências que se proporcionam às pessoas? Tudo isso são meios legítimos, uns mais eficazes que outros, mas certamente todos necessários para proceder à Educação para a Cidadania).

O que me parece que pode ser considerado permanente e que é uma aquisição muito mais genérica está contido na frase do filósofo Padre Manuel Antunes, escrita em 1979, e com a qual vou terminar. Dizia ele: “Para bem e para mal, Portugal é hoje uma sociedade politizada. Só assim poderemos retomar a história do nosso país, só assim será possível a reinvenção de Portugal por Portugal, a recriação de Portugal por Portugal, através da democracia como espaço da liberdade e da comunidade, da subjectividade e da legalidade, da consensualidade e da soberania popular”.

Uma aproximação à educação para a cidadania na Europa na última década

Concepción Naval Durán
Universidade de Navarra

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

A importância concedida actualmente no nosso meio nacional e local – tanto em Espanha como em Portugal – à educação para a cidadania, enquanto componente essencial da educação, está de acordo com o interesse generalizado por este tema manifestado desde finais dos anos 80 em praticamente todo o mundo (cfr. Bell, 1995; Nai-Kwai Lo; Si-Wai, 1996; Kennedy, 1997; Cogan y Derricott, 1998; Kerr, 1999b). A cidadania e a necessidade de uma educação nesse sentido tornaram-se numa questão de vanguarda, conforme se constata tanto pela grande profusão bibliográfica de que somos testemunhas como pelo desenvolvimento de debates em numerosos foros educativos, políticos, académicos e de projectos de investigação, informações e recomendações curriculares. As recentes reformas educativas que tiveram lugar em diversos países – por exemplo na Malásia, Hong Kong, Austrália, Estados Unidos, Canadá, assim como em Espanha e Inglaterra – insistem na necessidade da educação para a cidadania – e da educação sobre valores, ou se se preferir da educação moral, estreitamente relacionada com a cidadania – e de arbitrar a sua incorporação formal dentro do *curriculum*, ou seja, explicitar estes conteúdos que sempre constituíram parte, em maior ou menor grau, do chamado *curriculum oculto*, do ambiente da escola. Darendorf não se enganou quando, no artigo publicado no *The Guardian* em Agosto de 1990, defendeu que a nova década, que então tinha início, seria a década da cidadania.

Que razões podemos alegar para explicar o interesse crescente por este tema em todo o mundo? Geralmente o valor e a necessidade da educação cívica – educação para a democracia, a paz, a justiça social, os direitos humanos – evoca-se em tempos de crise e de dificuldades. Há diversos factos que transmitem a necessidade de se repensar a cidadania e a sua educação como esperança para curar os males da sociedade. Assim encontramos factores como o incremento da violência nas escolas, os surtos de racismo e xenofobia perante o movimento multicultural, o absentismo político, o ressurgimento dos movimentos separatistas extremos e estes factos, em conjunto com o fenómeno da globalização – propiciado por mudanças económicas, tecnológicas e do mundo da comunicação –, o consequente renascer de um civismo internacional e o empenho na criação de uma cidadania supranacional ou transnacional como é o caso da União Europeia – que exige uma conciliação da identidade e da pluralidade de culturas para a construção de uma sociedade multicultural ou intercultural.

Existe amplo consenso sobre o facto de a saúde e a estabilidade das democracias, o desenvolvimento de sociedades inspiradas no valor e atenção aos direitos humanos e a resposta aos novos desafios desta sociedade pós-moderna, não só dependerem da boa organização do Estado mas também da virtude individual de cada um dos cidadãos, ou seja, das suas atitudes e qualidades de diálogo, respeito, participação, tolerância e responsabilidade para com a sua própria sociedade e para com toda a humanidade. Pensa-se na cidadania não só como um estatuto legal mas também como uma aptidão – um completo estilo de vida – que não pode ser deixado à sua sorte e que deve desenvolver-se por meio da educação na escola, ainda que não apenas nela.

Se bem que nunca se tenha duvidado da missão cívica da educação é verdade que agora se exige de viva voz essa missão, ainda que haja divergências quanto ao seu lugar no *curriculum*. A educação cívica adop-tou diferentes formas em diversas sociedades (cfr. Morris, 1997): nalguns lugares existem matérias com esse título específico, noutros assumiu a forma de temas transversais que se tenta que impregnem todo o *curriculum*. Por outro lado, os temas incluídos na educação cívica são tratados em matérias humanísticas tais como a história ou as ciências sociais e também se adquire uma certa formação cívica através do *ethos* ou ambiente das escolas.

Neste trabalho vamos referir-nos a alguns dos esforços empreendidos no seio da Europa para lograr que a educação para a cidadania activa seja uma realidade nas escolas. O conhecimento do ímpeto que fora das nossas fronteiras está a ser dado a este assunto pode ser um ponto de referência para professores e para todos os interessados no desenvolvimento e programação didáctica deste eixo transversal proposto pela LGOSE (Lei Geral de Ordenação do Sistema Educativo 1990), no caso de Espanha, ou para fazer novas propostas para o seu desenvolvimento.

Dada a limitação de espaço, concentrar-nos-emos em três sectores: a) trabalhos desenvolvidos a partir de organismos internacionais tais como o Conselho da Europa, a União Europeia, a ONU e a UNESCO; b) certas iniciativas dos países da Europa de Leste e Central recentemente incorporados na via democrática a partir de 1989 e c) as propostas curriculares de Inglaterra, país de grande tradição democrática e que na década de 90 se interessou pela incorporação explícita no *curriculum* da educação para a cidadania.

1. PROJECTOS E PROPOSTAS EM RELAÇÃO À EDUCAÇÃO PARA A CIDADANIA DE ORGANISMOS INTERNACIONAIS:

a) Conselho da Europa

O Conselho da Europa, através do *Conselho para a Cooperação Cultural* (CCC) que é o responsável em matéria de educação e cultura, tem vindo a apoiar activamente a educação para a cidadania nesta última década. Os diferentes trabalhos realizados em relação a este tema têm como denominador comum a promoção do cívismo europeu, o desenvolvimento de uma consciência de identidade europeia, além da cidadania nacional, conforme já se estabeleceu em 1993 e ficou ratificado no Tratado de Amesterdão (1997) em que se propõe que a acção política tenha como prioridade potenciar a cidadania europeia.

O interesse em oferecer orientações práticas, programas curriculares, aos professores e escolas interessados em pôr em prática as recomendações da Comissão de Ministros do Conselho da Europa levou ao desenvolvimento de propostas como a de um programa *Erasmus* em 1992 denominado: *Education for citizenship in a new Europe: learning democracy, social justice, global responsibility and respect for human rights*, em que participaram 22 universidades de diversos países europeus.

Em 1992 publicou *Preparation for life in a democratic society in five countries in Southern Europe (Greece, Italy, Malta, Portugal and Spain)*. Em 1993 publica *L'éducation civique: enseigner la société, transmettre des valeurs* (F. Audigier e G. Lagelée são os autores). O livro de Osler (1995) *Teaching for Citizenship in Europe* reúne ideias e projectos práticos desenvolvidos graças a esse Erasmus. Em 1996 surgiu *Human Rights Education in School* que descreve a situação na Europa.

Os princípios educativos e o quadro para o desenvolvimento de programas de educação para a cidadania do Conselho da Europa foram em parte elaborados por Audigier no documento que apresentou em 1996: *Teaching about society passing on values. Elementary law in civic education. A secondary Education for Europe*. Neste documento Audigier destaca que as metas da educação cívica serão favorecer a integração social e dotar os cidadãos de um espírito crítico que os torne capazes de levar a cabo diversas iniciativas no exercício da cidadania responsável. A escola, para fazer face aos desafios da sociedade europeia e consciencializar os seus membros da sua

responsabilidade partilhada como europeus pode contribuir para a formação da cidadania mediante o desenvolvimento de conhecimentos, capacidades, aptidões e atitudes específicas. Em complemento, sublinha quer a necessidade de se definir o lugar da educação cívica nas instituições educativas quer o debate existente na Europa sobre o seu lugar como matéria separada ou integrada em todo o *curriculum* e vida escolar. Em Dezembro de 1997 o Conselho da Europa organizou, em conjunto com a União Europeia, um seminário em Estrasburgo sobre *Educação para a cidadania democrática* com um projecto ainda em curso¹. Neste seminário o Conselho da Europa fez, entre outras, as seguintes recomendações: a) que os Estados desenvolvam iniciativas a favor da *formação inicial e contínua dos professores neste âmbito*, b) que os Estados promovam de forma efectiva *a educação cívica nos programas, curriculum e horário de todos os níveis educativos*².

O *Conselho da Europa* (Conselho da Cooperação Cultural), no seminário já citado, destacou os conhecimentos necessários mínimos sobre o modo de funcionamento da democracia e das suas instituições para se ser um bom cidadão (Cfr. "Educação sobre cidadania democrática: conceitos base e aptidões chave", Conselho para a Cooperação Cultural, Conselho da Europa, DECS/CIT (97) 27, Anexo III, p.16).

Ao tratar da cidadania e portanto da educação para a cidadania poderíamos distinguir nesse conceito uma variedade de significados que oscilam entre o maximalismo ao minimalismo numa ampla gama de possibilidades. Assim cabe distinguir um *programa máximo* de aptidões essenciais dos cidadãos democráticos e um *programa mínimo*. Pode ser enriquecedor consultar o texto que R. Veldhuis elaborou como documento base para este seminário do Conselho da Europa que tem por título: "Educação sobre cidadania democrática: dimensões da cidadania, aptidões essenciais, variáveis e actividades internacionais", Conselho para a Cooperação Cultural, Conselho da Europa (DECS/CIT (97) 23). Ruud Veldhuis dirige o *Instituut voor Publiek en Politiek* de Amesterdão, instituição realmente activa no âmbito da educação e da

1 Para mais informação sobre este tema pode-se consultar o nº14 da publicação *Politeia Newsletter*, 1999.

2 A este respeito pode-se ver a página de informação do Conselho da Europa (<http://culture.coe.fr/postsummit/citizenship> e para uma busca mais geral: <http://www.coe.fr/index/asp>) e também o texto *Education for Citizenship, "The Basic Concepts and Core Competences"*, Conselho para a Cooperação Cultural, Conselho da Europa (DECS/CIT (98) 7 def.).

cidadania. Para uma informação mais alargada pode-se recorrer à publicação que elaboram: *Politeia* (<http://politeia.net>) e à página do Instituto (<http://www.publiek-politiek.nl>). Organizaram um interessante *Network for Citizenship and Democracy in Europe*.

b) A União Europeia

A Comissão Europeia da União Europeia, através da sua Direcção Geral XXII, abordou o estudo destes temas no seu grupo de estudo *Education, Training and Youth*. Procura criar um espaço europeu para a educação e a cidadania activa. A aprendizagem desta última resulta de uma necessidade tanto dos jovens como dos adultos e afecta contextos de aprendizagem formais e informais. Alguns documentos em que se fizeram sobressair a confiança depositada na educação para suscitar uma consciência de cidadania europeia e em que se expuseram os princípios básicos para o desenvolvimento de programas educativos: *The Commission Green Paper sobre The European Dimension of Education* (1993) e o relatório do *Study Group on Education and Training: Accomplishing Europe Through education and training* (1997).

A importância dada à educação para a cidadania pelos Estados membros da União foi sublinhada no projecto CIDREE (Consórcio de Institutos para o Desenvolvimento e Investigação Europeia) em 1993. Neste projecto recolhera-se dados sobre os valores destacados na educação de 26 países. Os valores que com maior frequência apareciam foram: conhecimento do meio, educação intercultural, compreensão internacional e cidadania.

O Tratado de Amesterdão (Artigo A) de 1997 compromete-se a desenvolver a cidadania da União, não apenas no sentido jurídico do termo mas também no quadro de uma Europa próxima dos seus cidadãos. Trata-se de incentivar os próprios cidadãos a envolverem-se no processo democrático a todos os níveis e em particular ao nível europeu. A acção no âmbito da educação, a formação e a juventude oferece um factor privilegiado para a promoção de uma participação activa na grande diversidade de culturas, regimes e sociedades europeias.

A comunicação da Comissão *Towards a Europe of Knowledge* (COM(97)563 final) de 1997 é outro marco a assinalar. Situa a formação contínua no centro de um objectivo global da acção política a favor da educação e da

juventude. Este objectivo assenta na convicção de que, num mundo que muda rapidamente, as nossas sociedades devem oferecer aos cidadãos oportunidades de acesso ao conhecimento que lhes permitam progredir ao longo de toda a sua vida. Isto consegue-se estimulando um processo de construção e enriquecimento da cidadania, numa sociedade solidária com todos e com cada um dos seus membros. Pode-se recorrer à publicação da DG XXII *Education and active citizenship in the European Union* (Luxemburgo: EUR-OP, 1998), assim como aos seis relatórios prévios que constituíram a base desta publicação. Este documento da Comissão Europeia insiste novamente em que, na construção da Europa do século XXI, na era do conhecimento, a aprendizagem da cidadania europeia é um dos desafios chave. Assinala-se que a justificação para um enfoque pedagógico da cidadania está em que a cidadania actual precisa de indivíduos capazes de dirigir a sua vida num variado mosaico de ambientes políticos, culturais e sociais. Também insiste em que o ensino da cidadania não é suficiente; requer-se uma aprendizagem activa da cidadania. A aptidão operativa (nível cognitivo) e a compreensão intercultural (nível afectivo) que requer são alcançados através da prática e da experiência (nível pragmático).

Neste sentido faz referência a algumas das acções empreendidas no desenvolvimento da cidadania europeia activa como são os projectos: *Socrates*, *Youth for Europe III*, o *European Voluntary Service* e o programa *Leonardo da Vinci*. Estes programas foram positivos para o desenvolvimento de uma cidadania activa com uma dimensão europeia na prática. As metas destes programas, orientados para a eliminação do etnocentrismo e da discriminação são: a) adquirir conhecimentos e informação; b) adquirir e praticar capacidades pessoais e sociais (ex. participação); e c) promover experiências de encontro e confronto com o não familiar ou diferente. A avaliação destes programas que a DG XXII levou a cabo assinala que os programas mais reais reúnem três requisitos: a) incorporam aspectos multidimensionais da cidadania activa; b) usam métodos de aprendizagem e ensino participativos que combinam uma actuação a nível cognitivo, afectivo e pragmático; e c) apontam para um compromisso com os valores europeus (cultura democrática, humanitarismo, justiça social, respeito e tolerância para com a diversidade no centro da sua acção).

c) A ONU e a UNESCO

Estamos em plena década que as Nações Unidas decretaram como sendo a década da educação sobre Direitos Humanos, de 1995 até ao ano de 2004. Um marco fundamental neste período foi o aniversário dos 50 anos da Declaração Universal dos Direitos Humanos no dia 10 de Dezembro de 1998. Este documento com os seus 30 artigos relativos a diversos Direitos Humanos, constitui um ponto de referência chave para a educação sobre /de/para os Direitos Humanos na escola e fora dela nas diferentes partes do mundo³.

As Nações Unidas são certamente uma fonte chave de informação e de materiais curriculares sobre direitos humanos como fica patente ao aceder à sua página de informação *Cyber SchoolBus* (<http://www.un.org/Pubs/CyberSchoolBus/>). Também se pode aceder à página web da ONU sobre Direitos Humanos (<http://www.un.org/rights>) onde dedica algumas interessantes páginas à Década da Educação sobre Direitos Humanos.

UNESCO

Em Setembro de 1996 a UNESCO organizou uma Conferência Regional para abordar a questão da educação cívica e uma cultura da paz, onde surgiram contribuições interessantes tal como se pode ver no *Relatório final (Regional Conference on Civic Education and Culture of Peace, Final Report, UNESCO, 1996)*. Também a UNESCO editou um *Manual de Educação sobre Direitos Humanos* dirigido por K. Savolainen (*Manual de Educação sobre Direitos Humanos. Níveis primário e secundário*, IIDH-UNESCO, San José, Costa Rica, 1998 – em 1997 em inglês e francês). Foi recentemente publicada uma nova edição.

Concretamente, no seu *Gabinete Internacional da Educação* – OIE – com sede em Genebra, desenvolve-se desde 1993 o projecto: “*What Education for What Citizenship*”. Este projecto foi concebido em 1993 e começou a ser

³ É concretamente no artigo 26, parágrafo 2, da *Declaração Universal dos Direitos Humanos* onde se reúne o que se pede à educação relativamente aos Direitos Humanos: “A educação terá por objectivo o pleno desenvolvimento da personalidade humana e o fortalecimento do respeito pelos direitos humanos e pelas liberdades fundamentais; favorecerá a compreensão, a tolerância e a amizade entre todas as nações e todos os grupos étnicos ou religiosos; e promoverá o desenvolvimento das actividades das Nações Unidas para a manutenção da paz”.

posto em prática em 1994. Constitui uma tentativa de promover estratégias relacionadas com a educação cívica baseadas em: 1) as imagens da cidadania democrática obtidas transculturalmente e 2) as práticas educativas utilizadas nesta área em diferentes países.

Associada ao OIE e à Universidade de Genebra, a OIDEL (Organização Internacional para promover o direito à educação e à liberdade de ensino) organiza em Genebra, há vários anos, uma *Universidade de Verão de Direitos Humanos e Direito à Educação* (cfr. <http://www.oidel.ch/uni>).

Chegados a este ponto convém assinalar que a educação do civismo, – especialmente na perspectiva oferecida pelos Organismos Internacionais – passa, em primeira instância, pela educação sobre, para e nos Direitos Humanos, compreendendo estes os direitos da criança. Em primeiro lugar, educação *sobre* os direitos humanos, enquanto transmissão de conteúdos inscritos em documentos nacionais e internacionais relativos aos direitos humanos. Também educação *para* os direitos humanos: aquisição das aptidões necessárias para a defesa dos direitos humanos. E por último, educação *nos* direitos humanos, ou seja,: instaurar um clima adequado na escola e outros espaços educativos, onde se aplique e respeite os direitos humanos.

Poder-se-ia dizer que durante esta segunda metade do século XX, a defesa e promoção dos Direitos Humanos converteu-se numa questão destacada em todo o mundo. Os abusos flagrantes destes direitos, onde quer que tenham lugar, convertem-se numa preocupação global. A maioria dos governos das nações do mundo reconhecem a legitimidade deste interesse internacional pelos direitos inerentes a cada pessoa, ainda que alguns possam fazê-lo de um modo superficial ou contrariados. Dada a primazia dos Direitos Humanos parece razoável a presença e ação eficaz de uma educação sistemática e persuasiva neste sentido nas escolas de todo o mundo. Há uma necessidade urgente de introduzir uma genuína educação sobre Direitos Humanos que constitua uma base para a cooperação e não uma fonte de conflitos.

Pôr os direitos humanos como fonte ética da educação cívica não determina como realizá-la na prática, apenas apoia essas práticas em nome dos direitos que as fundamentam. Em diferentes documentos da UNESCO fica claro que a educação sobre Direitos Humanos “se converte numa educação moral e cívica que se refere às relações dos indivíduos com a sociedade e das sociedades entre si” (UNESCO, *Algumas sugestões sobre o ensino dos Direitos Humanos*, UNESCO, Paris, 1969).

2. A EDUCAÇÃO PARA A CIDADANIA NOS PAÍSES DA EUROPA CENTRAL E DE LESTE INCORPORADOS A PARTIR DE 1989 NA VIA DEMOCRÁTICA: O CIVITAS EXCHANGE PROGRAM

A chamada terceira vaga da democracia produziu-se nos países do Leste e Centro da Europa. A queda do comunismo em 1989, descrita como a última vitória da democracia, levou numerosos países sem tradição democrática a terem que aprender a viver democraticamente. A necessidade de aprender a democracia como forma de vida fez com que se pusessem os olhos e as esperanças na educação como via para o conseguir. A partir da América e a partir da Europa, tanto organizações oficiais como instituições não governamentais dedicadas à manutenção e extensão da democracia, iniciaram numerosos projectos de colaboração com estes países para facilitar a educação para a cidadania e a manutenção e consolidação destas jovens democracias.

Uma das instituições que mais trabalha para este fim é a CIVITAS, uma instituição educativa americana de reconhecido prestígio, com sede em Calabasas (Califórnia) que desde 1964 se dedica à educação cívica, ao desenvolvimento de *curricula* neste campo, à formação de professores e ao desenvolvimento de programas internacionais de intercâmbio para desenvolvimento da democracia. A criação da *Civitas* deve-se à *United States Information Agency* (USIA) e ao Centro de Educação Cívica da Califórnia. Tem actualmente um escritório em Estrasburgo⁴.

Uma das iniciativas da CIVITAS foi a CIVITAS International, um consórcio internacional de organizações, indivíduos e governos que desenvolvem a Educação para a cidadania em diversos países. Afiliado a esta organização criou-se em 1995, na conferência CIVITAS realizada em Praga, o *International Civic Education Exchange Program* (CEEP), apoiado pelo Departamento de Educação dos EUA e da USIA.

Este programa está orientado para a promoção da educação para a cidadania, nos países da Europa em vias de democratização. Concretamente criaram-se centros afiliados deste programa na República Checa, Hungria, Letónia, Polónia, Rússia e Bósnia Herzegovina. As metas do CEEP orientadas em última instância para o desenvolvimento das com-

⁴ Pode-se consultar a sua página de informação (<http://www.civnet.org>) e também a publicação coordenada por Ch. Bahmueller: *Civitas: A Framework for Civic Education*. Center for Civic Education, Calabasas, CA, 1991.

petências cívicas e da responsabilidade entre a juventude destas democracias emergentes são (cfr. Pinhey e Boyer, 1997 e <http://www.civitas.org>):

- a) informar os educadores dos países da Europa Central e do Leste de exemplos curriculares e programas de formação de professores em educação cívica, desenvolvidos nos EUA;
- b) ajudar os educadores destes países na adaptação e implementação de programas de educação cívica;
- c) facilitar o intercâmbio de ideias e experiências em educação cívica entre políticos, educadores e líderes destes países e dos EUA e outras democracias já estabelecidas;
- d) fomentar a investigação para determinar os efeitos que a educação para a cidadania produzem no desenvolvimento de conhecimentos, capacidades e acções de carácter público e privado necessários para a preservação das democracias. Para atingir estas metas confluem esforços de diversas instituições educativas e universidades, tanto americanas como destes países europeus. Organizaram-se numerosos seminários, visitas a escolas e instituições que têm programas de educação cívica e intercâmbios de delegações de educadores e professores para adaptar e desenvolver materiais curriculares.

Alguns destes projectos de colaboração para o desenvolvimento do *curriculum* e da formação de professores são por exemplo (cfr. Hamot, 1997; Catlaks y Sarma, 1996; Remy, 1994; Pithza 1997):

- a) *Civic Education for the Czech Republic* promovido pelo Instituto para o desenvolvimento Educativo da Faculdade de Pedagogia da *Charles University* de Praga e o *College of Education* de Iowa que teve início em 1995;
- b) na Letónia o *Democracy Advancement Center*, membro da Civitas, dedica-se desde 1993 à criação de materiais para facilitar a aprendizagem activa nos cursos de educação cívica;
- c) outro projecto de notável alcance é o levado a cabo na Polónia, *Education for Democratic Citizenship*, resultado de um esforço de colaboração entre o Ministério Nacional de Educação da Polónia, o *Merton Center* da Universidade de Ohio e o *Bureau for Civic Education in Local Control School* de Varsóvia.

O *International Civic Education Exchange Program* pretende conceber um quadro para a educação para a democracia que possa servir sistemas educativos públicos e privados, ministérios de educação, instituições de formação do professorado, editoriais, etc., para desenvolverem as linhas mestras do que deve ser este tipo de educação. Definitivamente, este quadro pretende criar uma linguagem comum que sirva de base para o desenvolvimento dos programas educativos. A intenção é que seja aplicável e adaptável em qualquer país que tenha estabelecido ou tente estabelecer ou manter um sistema político democrático.

O desenvolvimento deste quadro, apoiado pelo governo dos EUA, é da responsabilidade do *Center for Civic Education* e das comissões internacionais. Podemos assinalar que adoptou os conceitos que esse centro coordenador e administrador da CIVITAS foi desenvolvendo relativamente ao que considera ter implicações na educação para a cidadania (metas, conteúdos, metodologia) e que foram expostos em 1994 quando elaborou e publicou os *National Standards for Civic and Government* para os EUA. Estes *Standards* que definem as metas educativas que os alunos americanos deveriam alcançar nesse campo foram o quadro de referência para a elaboração do NAEP em *civics* (*National Assessment of Educational Progress* conhecido também como *The Nation's Report Card*) de 1998. Trata-se de uma avaliação solicitada pelo Congresso dos Estados Unidos que recolhe dados e informa sobre o rendimento dos estudantes em diferentes matérias curriculares em todos os Estados Unidos do 4º ao 12º nível. O relatório sobre os resultados surgiu em finais de 1999⁵. Nesta linha de pensamento, uma autêntica educação para a cidadania tem três componentes interrelacionadas, ainda que o documento de avaliação do NAEP de 1998 apenas valorize duas delas – as componentes do conhecimento e das capacidades intelectuais – evitando o terceiro: as disposições ou virtudes cívicas (cfr. Bahmueller, 1985; Patrick, 1995; 1997a e 1997b).

a) *conhecimento cívico*: ideias e informação acerca dos conceitos-chave que os estudantes devem conhecer e usar para chegar a ser cidadãos efectivos e responsáveis de uma democracia. Concretamente: princí-

5 O conteúdo deste documento guia (*Civics Framework*) para o desenvolvimento do *National Assessment of Educational Progress* de 1998, a que acabamos de fazer referência, pode ser obtido na página da web do *National Assessment Governing Board* (NAGB) <http://www.nagb.org>.

- pios da teoria democrática, como opera o governo democrático, condutas da cidadania democrática, os problemas da democracia, os direitos privados e o bem público.
- b) *capacidades cívicas (skills)*: capacidades intelectuais para identificar, explicar, argumentar, tomar decisões, avaliar e defender as próprias posições relativamente aos assuntos públicos e de participação (diálogo, tolerância, resolução de conflitos, negociação de compromissos, trabalho de equipa, crítica construtiva).
 - c) *disposições ou virtudes cívicas*: referem-se aos hábitos do coração de que falava Tocqueville. Inclui virtudes cívicas dos cidadãos, rasgos de carácter e atitudes de respeito pelo valor e dignidade humana, tais como responsabilidade, educação, integridade, tolerância, autodisciplina, compaixão; e também interesse pela protecção dos direitos, confiança, honestidade e promoção do bem comum.

Quanto à metodologia, insiste-se em “fazer das escolas laboratórios vivos de democracia” conforme indicava Dewey. Recomenda-se empregar recursos de aprendizagem activa como análise de casos, jogos de simulação, aprendizagem cooperativa e o uso da literatura para ensinar as virtudes cívicas. Como assinala Patrick (1997) é necessário conjugar conteúdo e processo no ensino e aprendizagem destas componentes: a compreensão do que comporta a vida cívica é tão importante como a aplicação desse conhecimento.

3. A REFORMA EDUCATIVA EM INGLATERRA E A EDUCAÇÃO PARA A CIDADANIA

É recente a adjudicação de um lugar formal no *curriculum* escolar inglês à educação para a cidadania (cfr. Beck, 1998; Folgeman, 1997; Kerr, 1999a; NFER, 1999; Taylor 1996). Efectivamente foi, em finais dos anos 80, no debate nacional que culminou com a reforma do sistema educativo e a introdução de um *Curriculum Nacional (Education Reform Act, 1988)*, que se apreciaram referências directas à necessidade de atender este aspecto. De facto, propõem-se como grande novidade nesta reforma educativa – à semelhança do caso de Espanha na LGOSE 1990 – temas transversais, entre eles a educação para a cidadania. Mas acontece que tendo um

carácter muito mais nominal visto não terem sido incluídas como matérias obrigatórias na prática foram-se diluindo no conjunto do *curriculum*. Cabe assinalar, no entanto, que se tentou reforçar a importância destas áreas a partir de instâncias oficiais e educativas, com a intenção de superar a posição marginal e opcional que tinham nas escolas. Concretamente, o *National Curriculum Council* (NCC) publicou uma série de documentos-guia destes temas, um dos quais dedicado à educação para a cidadania.

Por outro lado, de 1993 a 1995 levou-se a cabo uma revisão do Curriculum Nacional dirigida por Ron Dearing que recomendou um *curriculum* mais flexível, de modo a que 20% do tempo curricular pudesse ser dedicado às matérias não obrigatórias. As instâncias das recomendações do *Dearing Review*, o *Schools Curriculum and Assessment Authority* (SCAA), sucessor do NCC, anunciou uma moratória de cinco anos para introdução de alterações no *curriculum*.

Neste contexto de reforma educativa e numa atmosfera de certa preocupação, surgiu em Inglaterra um amplo debate sobre os temas curriculares relacionados com o desenvolvimento espiritual, moral, social e a cidadania (Tate, 1996a; 1996b; 1996c). A sensibilidade política e educativa em torno da cidadania foi posta em relevo de modo eminentemente depois da revisão do *curriculum* de Dearing, mais concretamente no período entre 1996 e 1999.

Podemos destacar alguns factos ocorridos neste período e que são chave para o desenvolvimento da cidadania nas escolas. Por um lado, em 1997 a Secretaria de Estado para a Educação e o Emprego, seguindo as propostas do *White Paper, Excellence in the School* (1997), comprometeu-se a que a cidadania desempenhasse um papel relevante no Curriculum Nacional. Com este objectivo e para apresentar propostas e recomendações preliminares à revisão definitiva do Curriculum Nacional em Setembro de 2000, nomeou em Novembro de 1997 uma comissão – *The Advisory Group on Education for Citizenship and the teaching of democracy in schools* – dirigido pelo professor Bernard Crick, anterior Secretário da Educação, com a tarefa de redigir um documento sobre *Education for Citizenship and the teaching of democracy in schools*. O relatório inicial deste grupo foi apresentado em Março de 1998. Nesse relatório expunham-se as metas de uma educação real para a cidadania nas escolas e fazia-se uma série de recomendações. Em Agosto desse mesmo ano um relatório dirigido por D. Kerr do NFER (*National Foundation for Educational*

Research)⁶ foi utilizado pelo *Citizenship Advisory Group* como ponto de referência para emitir o seu relatório final que surgiu em Setembro de 1998. Os principais problemas que o relatório assinala relativamente à educação cívica são: definição, posição no *curriculum*, execução, financiamento e preparação do professorado, metas e resultados. O relatório final do *Advisory Group* a que nos referimos apresenta uma série de propostas para a sua introdução nas escolas.

A educação cívica, deste ponto de vista, está estreitamente relacionada com a educação sobre valores partilhados por toda a sociedade que criem um *cimento social* que ajude a manter um sentido de comunidade. Anteriormente tinha-se convocado um Foro Nacional sobre valores (SCAA, 1996) para estudar o papel dos valores morais e religiosos na educação e na comunidade. Neste Forum, formado por 150 representantes da sociedade de diferentes campos e orientações, discutiu-se sobre os valores morais que toda a sociedade podia partilhar e que, em consequência, as escolas poderiam transmitir. O relatório do Forum foi publicado em Outubro de 1996, e ainda que tenha sido objecto de numerosas críticas (cfr. Beck, 1998; Smith y Standish, 1997; Halliday, 1999), foi acolhido pela comissão de Crick como ponto de referência sobre os valores que devem estar na base de uma educação para a cidadania orientada para a construção de uma sociedade mais justa.

O relatório *Education for Citizenship and the Teaching of Democracy in Schools* do *Citizenship Advisory Group* (1998) talvez possa marcar um antes e um depois relativamente ao estatuto da educação para a cidadania nas escolas do Reino Unido e, desde logo, pode constituir uma inspiração para quem pretenda desenvolver um sentido de cidadania nas escolas. O documento, dividido em três partes, reúne razões que destacam a necessidade desta educação, propõe uma definição de cidadania, explicita os conteúdos que esta educação deve contemplar, apresenta uma série de recomendações a serem tidas em conta na revisão do *curriculum* e, o que pode ser mais interessante, oferece um conjunto de objectivos educativos que os alunos devem atingir nos diferentes estágios do ensino obrigatório. Também realça uma série de implicações relativas à formação do pro-

6 A versão revista foi publicada em Junho de 1999 (Torney-Purta, J.; J. Schwille, e J.-A. Amadeo, eds.) – o *National Case Study Report Re-examining Citizenship Education: The Case of England*, que constitui parte de um estudo internacional sobre a Educação para a Cidadania do IEA — *International Association for the Evaluation of Educational Achievement*.

fessorado, metodologia a adoptar no seu ensino, as relações com outras áreas transversais do *curriculum* (educação social e pessoal, educação espiritual, moral e social e cultural) e não transversais e a difícil questão do tempo de dedicação a este aspecto da educação dentro do já apertado *curriculum* escolar. Em seguida apresentam-se, sob a forma de resumo, alguns dos pontos mais importantes:

1. Recomenda-se que a educação para a cidadania tenha “título de lei” (*statutory entitlement*) no *curriculum* para todos os alunos, com efeito imediato quando as outras revisões do Curriculum Nacional estiverem concluídas em Setembro de 2000. Trata-se de assegurar o estatuto desta matéria e de que as escolas se preparam para implementar paulatinamente em todos os níveis educativos – é apresentado um calendário de implementação – programas de educação neste campo. Também se recomenda que todos os implicados na educação (políticos, professores, formadores de professores, inspectores, pais e alunos) tenham uma informação clara do que este aspecto da educação significa e do seu papel chave na formação dos estudantes. Recomenda-se também dedicar-lhe 5% do *curriculum* nos diferentes níveis, considerando a possibilidade de tratar alguns aspectos noutras matérias. Dos 11 aos 16 anos (secundária) propõe-se que a educação cívica seja obrigatória durante 5% do tempo escolar.
2. A cidadania numa democracia parlamentar tem três dimensões a que é necessário prestar atenção: responsabilidade social e moral, compromisso para com a comunidade e aprender a ser participativos na vida pública através do ensino e aprendizagem de conhecimentos, aptidões (*skills*) – intelectuais e de participação, resolução de conflitos e tomada de decisões –, disposições – hábitos – e valores necessários para todos os cidadãos na vida pública (*political literacy*).
3. Os elementos essenciais que apontam para uma adequada educação para a cidadania e que se devem ir integrando progressivamente em todos os níveis educativos, como forma de assegurar o alcance dos objectivos de aprendizagem que o relatório propõe para cada estádio do ensino obrigatório são: conceitos básicos e nucleares relacionados com a cidadania; aptidões, capacidades e atitudes, e conhecimento e compreensão de diferentes aspectos da sociedade, economia, governo, actualidade.

4. A maior novidade do relatório, juntamente com o ponto anterior, é a proposta de objectivos específicos de aprendizagem (*learning outcomes*), descritos nos conteúdos que os alunos devem alcançar ao finalizar os diferentes cursos. O documento especifica apenas os relativos a capacidades e aptidões, conhecimento e compreensão em quatro níveis. A definição destes objectivos específicos é considerada benéfica para que os professores tenham claro o quê e o como deve ser ensinado, para a avaliação do progresso de aprendizagem de cada aluno, como fundamento para que as escolas possam coordenar diferentes focos de ensino. A proposta destes objectivos em vez de um programa detalhado e rígido de educação para a cidadania permitirá uma maior flexibilidade para que as escolas desenvolvam os seus próprios programas.
5. Por último é recomendado: a) utilização de um sistema de avaliação do progresso dos estudantes, ainda que a referida avaliação não tenha a formalidade que se requer para outras matérias escolares; b) o uso de focos de ensino activo – aprendizagem através da acção; c) criar um ambiente escolar, um *ethos*, coerente com os objectivos de uma educação para a cidadania; d) atender prioritariamente à formação inicial e contínua dos professores visto que a chave de uma educação de qualidade depende da qualidade da formação dos professores; e) assegurar um tempo escolar dedicado a articular aspectos da educação para a cidadania que não são cobertos noutras áreas curriculares.

A influência deste relatório foi notável como pode comprovar-se por alguns factos que tiveram lugar em 1999 no Reino Unido (cfr. NFER, 1999):

- a) Janeiro de 1999. Debate sobre a cidadania no Parlamento. Neste debate sobre os planos do governo em torno da cidadania ficou assegurado que se dará um incremento importante a este aspecto da educação e ao seu desenvolvimento no novo *curriculum* revisto a partir de 2000.
- b) Março de 1999. David Blunkett, Secretário de Estado, num artigo intitulado “A Curriculum for All Seasons” publicado no *Times Educational Supplement*, assinalava a importância de ajudar os jovens a adquirirem uma visão ampla e profunda do seu papel e das suas responsabilidades como cidadãos numa democracia moderna.

- c) Maio de 1999. *QCA Consultation on Revised National Curriculum*. O QCA preparou um conjunto de propostas para a revisão do Curriculum Nacional que foi submetido a um período de consultas formais nas escolas e outras instituições. Uma das propostas refere-se a um quadro para a cidadania nas escolas, em combinação com a educação pessoal, social e da saúde (PSHE) nos estágios 1 e 2 (educação primária), mas algo mais diferenciada nos estágios 3 e 4 (educação secundária). A educação para a cidadania será assim estabelecida como uma parte nova e importante do Curriculum Nacional.
- d) Outubro de 1999. Estudo de campo nas escolas como parte do *IEA Citizenship Education Study* (fase 2). O Departamento para a Educação e Emprego (DfEE) acordou participar neste estudo internacional, que teve início em 1988, sobre educação para a cidadania, em que participaram 29 países. O estudo examina as atitudes e experiências dos adolescentes de 14 e 15 anos, dos seus professores e escolas em relação à educação para a cidadania. Esta investigação de carácter empírico em que participam cerca de 150 escolas inglesas teve início em Outubro de 1999 – a fase 2 está em desenvolvimento de Novembro de 1998 a Junho de 2001.

4. CONCLUSÕES

Educar o civismo no quadro da educação moral é uma tarefa essencial numa sociedade livre, tal como se nos apresenta na Europa nesta última década. Assim se aponta para uma educação para a cidadania na qual a competência cognitiva é essencial para um cidadão efectivo, mas em estreita interacção com a sensibilidade moral.

Esta tarefa não é fácil, “talvez seja a causa de ‘a reflexão teórica da pedagogia sobre a educação cívica, pelo menos de momento, é uma reflexão muito mais voltada para o *como* do que para o *porquê*, ou seja, mais preocupada com a criação de instrumentos que a tornam viável do que com um quadro teórico compreensivo que o dote de um sólido fundamento’. Se assim fosse, seria de lamentar, porque muitos dos esforços actuais de modo a potenciar a educação cívica e mesmo o ensino dos Direitos Humanos poderiam finalmente resultar estéreis. Por exemplo, um dos centros de interesse actuais relativos à educação cívica é o seu

posicionamento e desenvolvimento curriculares; o que supõe a afirmação subjacente da escola como principal protagonista educativo. No entanto, se algo está claro é que a educação para a cidadania exige uma verdadeira *sociedade educadora*, pois a aprendizagem dos Direitos Humanos, como da virtude, requer tanta ou mais acção do que o ensino formal. E essa acção, nesta vertente específica da educação moral, deve ser partilhada socialmente. Não se trata apenas de trabalhar ou de se comportar de um modo determinado, sancionado como correcto pela comunidade; trata-se de compreender, de ver as razões que justificam a conduta" (Altarejos; Naval, 1998).

A educação para a cidadania converte-se assim num desafio atraente no panorama educativo. "As dificuldades são muitas e árduas; mas a tarefa merece a pena (...) a possibilidade de confrontar prática e plenamente a educação na liberdade, fundamento último dos Direitos Humanos. É uma ocupação e uma finalidade que têm um valor sobejamente reconhecido, ainda que também a sua intrínseca dificuldade: 'nunca se repetirá bastante que nada há mais fecundo que a arte de ser livre; mas mesmo assim, nada como a aprendizagem da liberdade'" (Altarejos; Naval, 1998).

Perante a variedade de focos que encontramos na hora de levar a cabo a educação cívica e portanto a educação sobre Direitos Humanos podemos afirmar que definitiva e primordialmente, é educação no sentido pleno, e portanto convém sublinhar a sua necessidade e possibilidade no quadro mais amplo da educação moral (Cfr. Bárcena, 1995; Ibáñez-Martin, 1988; Medina, 1986; Barrio, 1993; Puig y Martínez, 1989 e 1995). Se atendermos mais directamente a que dimensões implica no educando – e também de algum modo no educador – podemos distinguir três âmbitos interrelacionados que se apoiam mutuamente: a importância e por sua vez insuficiência do ensino de alguns conteúdos específicos, junto dos quais haverá que suscitar a aquisição de alguns hábitos, de algumas autênticas virtudes sociais, ao mesmo tempo que uma série de capacidades e aptidões, no clima adequado para isso e com as adaptações necessárias. Os eixos transversais, uma inovação que no caso espanhol trouxe a reforma educativa de 1990 – LGOSE – em resposta a antigas reivindicações e a uma nova sensibilidade social, não são uma moda mas sim uma necessidade. Através deles desenvolvem-se de modo muito particular dois dos grandes pilares sobre os quais deve assentar a educação do século XXI, como assinalou o Relatório Delors: aprender a ser e a aprender a conviver. São idóneos, por isso, para educar para a vida. Contribuem

para a formação integral dos alunos e para a sua preparação como futuros cidadãos, promotores da convivência democrática e dispostos a assumir a sua responsabilidade social. As esperanças postas nesta inovação curricular são tais que não houve dúvidas em os considerar “o *curriculum* do século XXI” (cfr. Sánchez Torrado, 1998).

Dentro da transversalidade um âmbito importante é a educação moral e cívica que pode ser considerada, mais do que um eixo transversal, o núcleo vertebral da transversalidade, como assinala o MEC na sua resolução de 1994: “a educação moral e cívica é o fundamento básico da formação que proporcionam os centros educativos, constituindo o eixo de referência em torno do qual giram os outros temas transversais” (ver Bolívar, 1996, Reyzábal y Sanz, 1995; Lucini, 1994).

Em conjunto com estas primeiras e genéricas conclusões convém sublinhar outras que completam o quadro de uma aproximação à educação para a cidadania na Europa nos últimos anos:

- Há um consenso internacional sobre a necessidade da democracia e o importante papel da educação neste processo. A vida escolar deveria constituir – entre outras coisas – uma iniciação para a democracia.
- Muitos dos projectos desenvolvidos são resposta directa às recentes alterações políticas e socio-económicas ocorridas na Europa, juntamente com o reconhecimento de governos e educadores quanto à inadequação do *curriculum* existente para preparar os estudantes para a cidadania activa. Sublinha-se a necessidade de que a educação para a cidadania tenha um espaço e tempo definido dentro do *curriculum* e adverte-se para o perigo de que esta transversal – difícil em si mesma de abordar, ao comportar uma educação ética e de valores –, não se profile adequadamente, o seu desenvolvimento ficará, no final, à mercê de os professores quererem ou não implicar-se.
- A manutenção das democracias tem necessidade da preparação de cidadãos informados, efectivos e responsáveis. Uma boa educação cívica deve proporcionar aos cidadãos conhecimentos dos seus princípios e instituições, capacidades para pensar criticamente, participar e aplicar esses conhecimentos à vida cívica e disposições que os inclinem a proteger os direitos dos membros da sociedade e a promover o bem comum. É um ensino que integra conteúdos de factos e

conceitos, procedimentos e atitudes e valores que será preciso sequenciar convenientemente ao longo de toda a escolaridade. O conhecimento de documentos como os desenvolvidos por organismos internacionais, CIVITAS e o relatório inglês da comissão de Crick, assim como o seu posterior desenvolvimento, entre outros, podem ser um ponto de referência adequado para definir o conteúdo e os objectivos educativos a alcançar no campo da cidadania nos diferentes níveis educativos.

- Todos os documentos examinados insistem no desenvolvimento de metodologias activas e participativas para a formação cívica e na necessária implicação de todo o ambiente escolar, criar um *ethos* ou clima escolar inspirado nos princípios da educação para a cidadania.
- Do mesmo modo, estes documentos consideram importantes os esforços realizados em torno da formação de educadores – inicial e contínua – e o desenvolvimento de programas de educação para a cidadania que, ainda que flexíveis, estejam inspirados num quadro comum de ideias, os conteúdos e valores em torno dos quais se articule. A definição deste quadro de trabalho permitirá, para além de criar uma linguagem comum ao nível internacional, a definição de objectivos claros a alcançar (*standards*) e o desenvolvimento de programas mais sistematizados, o que facilitará, em consequência, a avaliação da eficácia dos mesmos e o conhecimento da medida em que se estão a alcançar as metas do que implica uma adequada educação para a cidadania.

BIBLIOGRAFIA

Altarejos, F.; Naval, C. (1998) Virtualidade Formativa dos Direitos Humanos: a Educação Cívica. *Revista Española de Pedagogia*, 211, 523-524.

Audigier, F. (1996). *Teaching about society passing on values. Elementary law in civic education. A secondary Education for Europe*. Conselho para a Cooperação Cultural. Estrasburgo: Council of Europe Publishing.

Bahmueller, Ch.F. (1995). National Standards for Civic and Government. ERIC Digest EDO-SO-95-3. Em *Resources on civic education for democracy: International Perspectives*, pp. 105-106. ERIC Clearinghouse for Social Studies and Adjunct ERIC Clearinghouse for International Civic Education. Year Book, nº2 Indiana University.

- Barcena, F. (1997). *El oficio de la ciudadanía*. Barcelona: Paidós.
- Beck, J. (1998) *Morality and Citizenship in Education*. London: Cassell.
- Bolívar, A. (1996). Limites e problemática da transversalidade. *Revista de Educación*, 309.
- Buxarrais, R. (1997). *La formación del profesorado en educación en valores. Propuestas y materiales*, Bilbao: Desclée De Brouwer.
- Camps, V.; Giner, S. (1998). *Manual de Civismo*. Madrid: Ariel.
- Comissão sobre Cidadania (1990). *Encouraging Citizenship*. London: HMSO.
- Cogan, J.J.; Derricott, R. (1998). *Citizenship for the 21st Century. An International perspective on Education*. London: Kogan Page.
- Conselho da Europa (1997). *Educação na cidadania democrática: conceitos base e competências chave*. Conselho para a Cooperação Cultural, Conselho da Europa, DECS/CIT 27 anexo III.
- Conselho da Europa (1998). *Education for Citizenship, "The Basic Concepts and Core Competences"*, Conselho para a Cooperação Cultural, Conselho da Europa (DECS/CIT (98) 7 def.
- Crick, B. (1998). *Education for Citizenship and the Teaching of Democracy in Schools: Final Report of the advisory Group on Citizenship and the Teaching of Democracy in Schools*. Londres: QCA.
- Darendorf, R. (1990). The Coming Decade of Citizenship. *The Guardian*, 1 de Agosto.
- Dearing, R. (1994). *The National Curriculum and Its Assessment: Final Report*. London: School Curriculum and Assessment Authority.
- Delors, J. (1996). *A Educação encerra um Tesouro*. Madrid: Santillana Unesco.
- Comissão Europeia (1998). *Education and active Citizenship in the European Union*. Luxemburgo: Office for Official Publications of the European Communities.
- Fogelman, K. (1997). *Citizenship in England*. Em Kennedy, K.J. *Citizenship Education and the Modern State*. Londres: Falmer Press.
- Hahn, C.L. (1998). *Becoming Political: Comparative Perspectives on Citizenship Education*. New York, NY: State University of New York Press.

Halliday, J. (1999). Political Liberalism and Citizenship Education: toward Curriculum Reform. *British Journal of Educational Studies*, 47(1), 43-55.

Kennedy, K.J. (1997). *Citizenship Education and the Modern State*. Londres: Falmer Press.

Kerr, D. (1999a) *Re-examining Citizenship Education: The Case of England-National Case Study for IEA Citizenship Education Study Phase 1*. Slogh: NFER.

Kerr, D. (1999b). *Citizenship Education: An International Comparison*. (International Review of Curriculum and Assessment Frameworks Paper 4). Londres: QCA.

Kerr, D. (1999c). Changing the political culture: the Advisory Group on Education for Citizenship and the Teaching of Democracy in Schools. *Oxford Review of Education*, 25 (1 & 2), 275-284.

Lucini, F.G. (1994). *Temas transversais e educação de valores*. Madrid: Anaya, 3^a ed.

McLaughlin, T. (1999). Education in Character and Virtue. Em Halstead, J.M., and McLaughlin, T. (eds.) *Education in Morality*. Londres: Routledge.

Mayordomo, A. (1998). *A aprendizagem cívica. Educação, política, cívismo*. Madrid: Ariel.

MEC (1992). *Materiais curriculares transversais. Educação primária ("caixas vermelhas")*. Madrid: Ministério da Educação e Ciência.

MEC (1993). *Temas transversais e desenvolvimento curricular*. Madrid: MEC.

MEC (1994) *Resolução de 7 de Setembro de 1994 da Secretaria de Estado da Educação, pela qual se dão as orientações para o desenvolvimento da educação sobre valores nas actividades educativas dos centros docentes*. BOE 33 IX 1994.

Nai-Kwai Lo, L.; Si-Wai, M. (eds.) (1996). *Research and Endeavours in Moral and Civic Education*. Hong-Kong. Hong Kong Institute of Educational Research.

National Curriculum Council (1990). *Curriculum Guidance 8: Education for Citizenship*. Londres: National Curriculum Council.

National Curriculum Council (1993). *Spiritual and Moral development: A Discussion Paper*. Londres: National Curriculum Council.

- National Foundation for Educational Research (1999). *Citizenship in Schools. Key Developments 1997 to 1999*. Slough: NFER.
- Naval, C. (1995). *Educar ciudadanos. A polémica liberal-comunitarista na educação*. Pamplona: Eunsa.
- Osler, A. Rathenow, H.; Starkey, H. (ed.) (1995). *Teaching for Citizenship in Europe*. Stoke-on-Trent: Trentham Books Ltd.
- Patrick, J.J. (1995). Civic Education for Constitutional Democracy: An International Perspective. ERIC Digest EDO-SO-95-8. Em Pinhey, L.A.; Boyer, C.L. *Resources on civic education for democracy: International Perspectives*, pp. 105-106. ERIC Clearinghouse for Social Studies and Adjunct ERIC Clearinghouse for International Civic Education. Year Book, nº2 Indiana University.
- Patrick, J.J. (1997a). Global trends in Civic Education for democracy. Em Pinhey, L.A.; Boyer, C.L. *Resources on civic education for democracy: International Perspectives*. pp. 105-106. ERIC Clearinghouse for Social Studies and Adjunct ERIC Clearinghouse for International Civic Education. Year Book, nº2 Indiana University.
- Patrick, J.J. (1997b). The Framework for the National Assessment of Educational Progress in Civics. ERIC Digest EDO-SO-97-8. Em *Resources on civic education for democracy: International Perspectives*, pp. 105-106. ERIC Clearinghouse for Social Studies and Adjunct ERIC Clearinghouse for International Civic Education. Year Book, nº2 Indiana University.
- Pinhey, L.A. Boyer, C.L. (eds.) (1997). *Resources on civic education for democracy: International Perspectives*. ERIC Clearinghouse for Social Studies and Adjunct ERIC Clearinghouse for International Civic Education. Year Book, nº2 Indiana University.
- Reyzábal, M.V.; Sanz, A.I. (1995). *Os eixos transversais. Aprendizagem para a vida*. Madrid: Escuela Española.
- SCAA (1996). *The National Forum for Values Education and the Community: Consultation on Values in Education and the Community*. School Curriculum and Assessment Authority. Ref. COM/96/608.
- Smith, R.; Standish, P. (eds.) (1997). *Teaching Right and Wrong: Moral Education in the Balance*. Stoke on Trent: Trentham Books.

- Tate, N. (1996). *Education for adult life: spiritual and moral aspects of the curriculum*. Paper delivered to SCAA Conference on "Education for Adult Life", 15 January, London: School Curriculum and Assessment Authority.
- Taylor, M. (1994). *Cidree. Values Education in Europe: a Comparative Overview of a Survey of 26 Countries*. Dundee: Cidree e Unesco.
- Taylor M. (1996). Moral and Citizenship Education in England: Current Developments in Policy and Practice. Em Nai-Kwai Lo, L.; Si-Wai, M. (eds.). *Research and Endeavours in Moral and Civic Education*. (pp. 179-202). Hong-Kong, Hong-Kong Institute of Educational Research.
- Torney-Purta, J; J. Schwille, and J.-A., Amadeo (eds.) (1999). *Civic Education Across Countries: 24 National Case Studies from the IEA Civic Education Project*. Amsterdam: Eburon Publishers for the International Association for the Evaluation of Educational Achievement.
- UNESCO (1969). *Algumas sugestões sobre o ensino dos Direitos Humanos*. Paris: UNESCO, Paris.
- UNESCO (1996). *Regional Conference on Civic Education and Culture of Peace, Final Report*.
- UNESCO (1997). *Manual de Educação em Direitos Humanos. (Manual de Educação em Direitos Humanos. Níveis primário e secundário, IIDH-UNESCO, San José, Costa Rica, 1998)*.
- Veldhuis, R. (1997). *Educação na cidadania democrática: dimensões da cidadania, competências básicas, variáveis e actividades internacionais*, Conselho para a Cooperação Cultural, Conselho da Europa (DECS/CIT (97) 23).

A educação cívica nos países democráticos

Dominique Schnapper

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

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

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

AS NAÇÕES NA HISTÓRIA DA EUROPA

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

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

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

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

Provavelmente as vitórias das democracias ocidentais em 1919 e 1945 aumentaram a confiança dos cidadãos no valor e eficácia da democracia. Em contrapartida, os alemães dos anos 20 assimilaram a ideia de democracia à sua derrota militar e à sua humilhação nacional.

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

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

Hoje, a construção europeia e a despolitização das sociedades democráticas modernas transformaram o sentido de cidadania e de transmissão dos valores comuns.

A CONSTRUÇÃO EUROPEIA

A construção europeia, iniciada pela França, foi, na sua origem, um projecto exclusivamente político. Tratava-se de, após os dramas sangrentos do século XX, que poderiam afigurar-se fraticidas, unir as nações europeias numa federação, de maneira a evitar que elas se afundassem juntas em conflitos colectivamente suicidas. A catástrofe da Segunda Guerra Mundial não se deveria repetir. Deste ponto de vista a Europa teve pleno sucesso e deve-se-lhe render homenagem. A ideia de que, do outro lado do Reno, existe um perigo para a França faria rir os nossos filhos e os nossos netos. Além do mais, o perigo comunista tornava necessário cimentar a união e a vontade das democracias ocidentais. O projecto de construir a Europa era sustentado pela Democracia-Cristã, que na altura estava no poder em França, na República Federal e na Itália, para unir as nações europeias num projecto político comum, para lutar contra o totalitarismo soviético.

A organização do primeiro mercado, a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA), em 1949, era instrumental, como está bem patente na proposta, dois anos depois, de um tratado instituindo a Comunidade Europeia de Defesa (CED). Para os iniciadores da Europa, a organização económica estava ao serviço de um projecto político. Foi o insucesso da CED, em 1954, que transformou o projecto europeu. Os primeiros militantes da Europa foram grandes visionários. Eles conceberam a ideia de um exército comum durante os anos 1951-1952, seis ou sete anos após o fim da Segunda Guerra Mundial. Eles foram sem dúvida demasiado visionários, o seu projecto vinha sem dúvida demasiado cedo. A propaganda soviética, bem entendido, fez tudo para o fazer fracassar. Mas

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

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

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

A DESPOLITIZAÇÃO DAS DEMOCRACIAS MODERNAS

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

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

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

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

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

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

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

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

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

A EDUCAÇÃO CÍVICA

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

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

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

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

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

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

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

Cidadania: Relatório Crick, 1998*

Bernard Crick

Universidade de Londres

* Tradução de Mendo Castro Henriques, autorizada pela Qualifications and Curriculum Authority.

O presente relatório, que contou com o contributo de todos os sectores da sociedade e do governo britânico, serviu de base a um estudo mais alargado publicado em Setembro de 1998, intitulado *Education for Citizenship and the teaching of democracy in schools*, da responsabilidade do Grupo Consultivo sobre Cidadania dirigido por Bernard Crick e presidido pelo Speaker do Parlamento.

PREFÁCIO

Recomendamos unanimemente ao Secretário de Estado que a cidadania e o ensino da democracia, interpretadas no sentido amplo que definiremos, são igualmente importantes para as escolas e para a vida da nação, pelo que deve haver uma exigência estatutária das escolas em assegurar que seja parte da habilitação de todos os alunos. Não pode por muito mais tempo ficar entregue a iniciativas locais descoordenadas que variam extremamente em número, conteúdo e método. Seria uma base inadequada para animar a ideia de um cidadania comum com valores democráticos.

Para uma acção eficaz e duradoura serão necessárias mais do que decisões pelo Secretário de Estado. Necessita-se da confiança do público em geral e dos professores. Este relatório inicial concentra-se em apresentar ao público em geral o motivo porque nós pensamos que a educação para a cidadania deve ser uma habilitação para todos os alunos nas escolas e para os jovens em geral mesmo além da idade de 16 anos. Indicaremos a necessidade da educação para a cidadania, os benefícios públicos que dela poderiam resultar, e oferecemos orientações genéricas sobre que princípios devem ser seguidos e quais devem ser os alvos educacionais e os perfis terminais, incluindo a importância da educação para a cidadania e como escola de relações e interacção positivas com as comunidades locais e as organizações da sociedade civil.

Apreendido o significado inicial deste relatório, dirigir-nos-emos sobre-tudo à profissão de educador e às autoridades educativas, oferecendo uma estrutura do currículo ou orientações e propostas para perfis terminais detalhados. Ofereceremos também orientação sobre como o ensino de outros assuntos e aspectos do currículo pode realçar a educação para a cidadania e ser ajudado por ela.

Propostas detalhadas, porém, por muito que se apoiem em boas práticas já existentes, exigem preparação e terão que ser executadas não de uma vez por todas mas ao longo de um período de tempo. Consequentemente, faremos propostas de uma aproximação por fases, e sistemática, para a educação para a cidadania. Como uma abordagem de âmbito nacional da educação para a cidadania é nova neste país, e porque é uma área sensível, propomos um grupo de monitorização para seguir a educação para a cidadania. Este grupo deve incluir representantes do público e dos pais bem como professores e autoridades públicas.

Nós visamos no mínimo uma mudança na cultura política deste país, nacional e localmente: que as pessoas se considerem como cidadãos activos, intervenientes, capazes e equipadas para ter uma influência na vida pública e com as capacidades críticas para avaliar factos antes de falar e de agir; para construir e para alargar aos mais jovens o que há de melhor nas tradições existentes de participação da comunidade e de serviço público, e para os tornar individualmente confiantes para encontrar novas fórmulas de participação e de interacção. Existem níveis preocupantes de apatia, ignorância e cinismo sobre a vida pública. A menos que estes problemas sejam enfrentados a todos os níveis, eles diminuirão os benefícios esperados da reforma constitucional e da mudança de natureza do Estado-providência. Para citar um discurso recente do Lord Chanceler (com o qual terminamos este relatório): “nós não devemos, não podemos, nem ousamos ser complacentes com a saúde e o futuro da democracia britânica. A menos que nos transformemos numa nação de cidadãos empenhados, a nossa democracia não é segura.”

A educação para a cidadania é uma expectativa não cumprida numa agenda nacional estabelecida pelo anterior Governo na cláusula 2 do primeiro parágrafo da Lei da Reforma da Educação de 1988 (*Education Reform Act*). Exige-se um “currículo equilibrado e amplamente baseado” que “promove o desenvolvimento espiritual, moral, cultural, mental e físico dos alunos” e também “prepara tais alunos para as oportunidades, as responsabilidades e as experiências da vida adulta”. A educação para a cidadania numa democracia parlamentar é também parte da preparação para a vida adulta, tal como a actividade de agir como um cidadão, não apenas como um súbdito, é parte da vida adulta. Na sequência do Livro Branco de 1997 sobre “Excelência nas Escolas”, impusemo-nos a missão de cumprir esta expectativa.

A educação cívica deve ser uma educação para a cidadania. Não é um fim em si mesma porquanto envolve a aprendizagem de um corpo de conhecimentos, bem como o desenvolvimento de capacidades e de valores. Tal conhecimento é tão interessante, tão intelectualmente exigente, e tão susceptível de ser ensinado e avaliado em qualquer nível como qualquer outro. O estudo da política e da vida civil, relacionado com instituições e com ideias, começou com Aristóteles, continuou sempre desde então, e floresce hoje nas nossas Universidades.

Na secção deste relatório intitulada “O que entendemos por cidadania” discutiremos o que entendemos por cidadania, que essencialmente tem três estratos: responsabilidade social e moral, participação da comunidade e literacia política. Chamou a nossa atenção um comentário pungente de um inspector da OFSTED (Office for Standards in Education) sobre uma escola: “há poucas oportunidades para que os alunos desenvolvam uma compreensão da cidadania, sobretudo porque não existe uma visão consensual sobre o que ela representa.” Não se trata, de modo algum, de um caso isolado.

Entretanto, ficam aqui duas precauções:

- (a) Os pais e o público em geral podem estar preocupados sobre a possibilidade de preconceitos e de endoutrinamento ao ensinar a cidadania. Nós devemos reconhecer que o ensino sobre a cidadania envolve necessariamente o debate de questões controversas. Apesar de tudo, o debate aberto e informado é vital para uma democracia saudável. Contudo, este facto não se confina à cidadania – as questões controversas levantam-se em outras áreas como a História, a Geografia, o Inglês, a Educação Pessoal, Social e de Saúde (PSHE) e o Desenvolvimento Espiritual, Moral, Social e Cultural (SMSCD). Os professores estão cientes dos problemas potenciais e são treinados profissionalmente para procurar contrapesos, equidade e objectividade. Além disso, existem protecções na Lei da Educação para salvaguardar o ensino contra endoutrinamentos preconceituosos ou desequilibrados. Entretanto, o nosso relatório final de Julho conterá alguma orientação sobre a discussão das questões controversas que acima apontámos, em inteira consonância com as questões envolvidas na PSHE e na promoção do desenvolvimento espiritual, moral, social e cultural dos alunos.

- (b) As escolas podem somente fazer o que podem. Poderiam fazer mais, e devem ser ajudadas nesse sentido; não devemos pedir demasiado pouco dos professores, mas também não devemos pedir demasiado. As atitudes dos alunos para com a cidadania activa são influenciadas tanto por valores e por atitudes nas escolas quanto por muitos factores distintos do educativo: pela família, pelo ambiente imediato, pelos media e pelo respectivo exemplo na vida pública. Às vezes são factores positivos, outras vezes não.

Nós acreditamos que a introdução do ensino da cidadania nas escolas e na aprendizagem e em actividades centradas na comunidade trará benefícios aos alunos, aos professores, às escolas e à sociedade em geral.

Os benefícios da educação para a cidadania serão: para os alunos uma missão das escolas para os capacitar a participar eficazmente na sociedade como cidadãos activos, informados, críticos e responsáveis; para os professores: conselho e orientação em tornar coerente a oferta existente de cidadania, tanto em termos intelectuais como curriculares, integrando abordagens fortes e coordenadas à educação para a cidadania nas escolas; para as escolas: uma base firme para coordenar as actividades existentes de ensino, para relacionar-se positivamente com a comunidade local e para desenvolver a instrução eficaz da cidadania no currículo para todos os alunos; para a sociedade: cidadãos activos e com literacia política convictos de que podem influenciar os assuntos do governo e da comunidade em todos os níveis.

Certamente que a educação para a cidadania incentiva um papel mais interativo entre escolas, comunidades locais e organizações da juventude e poderia ajudar a tornar o governo local mais democrático, aberto e responsável.

RECOMENDAÇÕES

Nós recomendamos que a educação para a cidadania seja uma habilitação estatutária no currículo e que todas as escolas devem demonstrar que estão a cumprir a obrigação decorrente.

Nós recomendamos ainda que a habilitação estatutária seja estabelecida ajustando resultados específicos de aprendizagem para cada estádio de aprendizagem mais do que criando programas detalhados de estudo. Nós

recomendamos substituir o actual modelo de *input* e *output* das disciplinas existentes do currículo nacional sobre questões nacionais, por um modelo apenas de *output* baseado em perfis terminais de aprendizagem firmemente definidos. Isto oferece a flexibilidade às escolas em relação às circunstâncias e às oportunidades locais, e permite a possibilidade de aproximações diferentes à educação para a cidadania, envolvendo diferentes combinações de matérias e modalidades curriculares baseadas nas boas práticas existentes em cada escola. Os produtos da aprendizagem devem ser estritamente definidos de modo a que os padrões e a objectividade possam ser inspecionadas. Esta aproximação evitaria objecções de que estava a ser imposta uma única maneira de ensinar a política, e diminuiria os perigos de intervenções ministeriais subsequentes sobre conteúdos específicos.

A regulamentação da DfEE (Department for Education and Employment) que estabelece a habilitação deve declarar que a educação para a cidadania em escolas e faculdades deve incluir o conhecimento, as capacidades e os valores relevantes à natureza e às práticas da democracia participativa; os deveres, as responsabilidades, os direitos e o desenvolvimento dos alunos em cidadãos; e o valor que possui para indivíduos, escolas e sociedade, a participação na comunidade local e além dela. Isto abrange uma compreensão das práticas democráticas e das instituições locais e nacionais, incluindo o trabalho dos parlamentos, partidos, grupos de pressão e instituições voluntárias, e o relacionamento da actividade política formal com a sociedade civil no contexto do Reino Unido e da Europa; e uma consciência de assuntos políticos mundiais e de questões globais. Requer-se uma compreensão básica de como impostos e despesas interagem, e das realidades económicas da vida adulta.

Os resultados da aprendizagem resultariam de uma utilização não superior a 5% do tempo do currículo ao longo dos graus de ensino. Este tempo pode ser distribuído como blocos, módulos, uma parte de tempo de tutoria existente ou de tempo de estudo acompanhado, ou como um período semanal regular. São matérias para as escolas decidirem.

As escolas podem desejar combinar elementos da educação para a cidadania com outras matérias (as combinações de cidadania e história têm óbvio mérito educacional). Isto incentivará a flexibilidade nas escolas, desde que seja cumprida a exigência estatutária de dar a educação para a cidadania como habilitação para todos os alunos. Pode ser de particular

interesse para as escolas com programas de PSHE ou promoção do Desenvolvimento espiritual, moral, social e cultural dos alunos.

Nós recomendamos que, embora para os maiores de 16 anos não haja nenhum currículo nacional, o Secretário de Estado deve considerar como a habilitação proposta de educação para a cidadania poderá ter sequência para todos os estudantes envolvidos na instrução post-16 e no treino, independentemente do seu curso vocacional ou académico.

Tudo isto não pode ser conseguido de uma vez só. No nosso relatório final, quando desenvolvemos as propostas para os resultados detalhados da aprendizagem ajustados por estádios chave, faremos recomendações sobre a sua introdução e execução faseada em um certo número de anos. Também é necessário tempo para a preparação e para o treino inicial e contínuo, a provisão de materiais novos e revistos, e para minimizar a ruptura em escolas devido a arranjos curriculares.

Nós recomendamos que a todos os envolvidos directamente na educação de nossos filhos – políticos e funcionários públicos; representantes da comunidade local; inspectores e membros de conselhos directivos da escola; formadores de professores e os próprios professores; pais e, certamente, alunos – que seja dada uma indicação clara do que significa a educação para a cidadania e do papel central que possui. É preciso clarificar que a habilitação da educação para a cidadania deve incluir a aprendizagem de capacidades, valores, atitudes, compreensão e conhecimento necessários para a participação na comunidade e para a preparação da participação como cidadãos na nossa democracia parlamentar e no mundo político em geral. A aprendizagem experimental, a discussão de questões sociais e políticas bem como a aprendizagem formal e ensinada devem fazer parte deste processo, dentro e fora da escola.

Nós reconhecemos que as nossas recomendações podem causar sérias preocupações entre os professores sobre o compromisso de tempo para uma nova área de estudo no currículo da escola. Embora as questões do currículo mais amplo fiquem fora do âmbito deste grupo, queríamos sublinhar que as nossas recomendações não devem prejudicar outras matérias nem conduzir a uma diminuição do currículum. Assim, recomendamos fortemente que às implicações de nossas recomendações e outras iniciativas propostas para a gestão do tempo de ensino em cada grau de ensino, seja dada uma atenção cuidadosa pelo QCA (Qualifications and Curriculum Authority) no contexto das suas recomendações globais sobre a revisão do currículo nacional.

Nós recomendamos que, por causa da novidade deste empreendimento e do seu melindre político, seja criada uma Comissão Permanente de Educação para a Cidadania a fim de monitorar o seu progresso e, quando necessário, recomendar emendas apropriadas às habilitações, aos resultados da aprendizagem, aos métodos da inspecção e ao treino do professor. Esta Comissão deve ser controlada pelo QCA, tal como nós, e tal como nós deve ser nomeada pelo Secretário de Estado, com um relacionamento quasi-autónomo com a DFEE e a QCA. A composição podia ser mais ampla do que a nossa, por forma a incluir a representação dos partidos políticos principais.

Nós recomendamos que, caso este relatório inicial for aceite, e antes que o nosso relatório final seja escrito, o apresentemos às conferências consultivas regionais para representantes de poderes locais, associações de pais, organizações da juventude, autoridades locais, comunidades e organizações voluntárias, organizações de patrões e de empregados, bem como professores e organizações do professores, se possível com a presença de Ministros.

Pediram-nos somente, nesta fase, para sustentar o argumento público e educacional para a cidadania e o ensino da democracia nas escolas, e para esboçar as nossas propostas em termos gerais. As propostas detalhadas podem seguir depois.

Nós damos agora uma indicação dos tipos de propostas (etapas seguintes) que poderíamos desenvolver na segundo fase do nosso trabalho.

ETAPAS SEGUINTES

O relatório final do grupo de recomendação conterá:

1. As propostas para perfis terminais de aprendizagem ajustados para os graus de ensino como parte de uma nova habilitação estatutária da educação para a cidadania;
2. Uma secção sobre as implicações do relatório para o trabalho da OFSTED;
3. Uma secção sobre as implicações do relatório para o trabalho de TTA (Teacher Trainig Agency), considerando a formação inicial e contínua e a fonte e o recrutamento dos professores;

4. Uma secção sobre as implicações para recursos incluindo a formação inicial e contínua, a provisão de novos materiais de ensino e revistas, e em relação a (3,8) abaixo;
5. Sugestões sobre como uma parte da nova habilitação estatutária pode ser cumprida em combinação com outras matérias;
6. Orientação, em consulta com outros grupos, sobre o ensino de questões controversas;
7. Sugestões sobre como a nova habilitação estatutária pode contribuir para o desenvolvimento por parte dos alunos de capacidades chave e de capacidades básicas, incluindo a movimentação para fortalecer a literacia e a numeracia, e a tecnologia de informação e de comunicações;
8. Sugestões sobre a interacção de ensino e de aprendizagem para a cidadania e o ensino da democracia nas escolas com PSHE e a promoção do desenvolvimento espiritual, moral, social e cultural dos alunos;
9. Sugestões de algumas maneiras adicionais de fortalecer a cidadania e o ensino da democracia nas escolas com a participação positiva dos jovens nos conselhos das escolas, visitas e visitantes, conferências e reuniões exteriores, formulários de interacção com o poder local, organizações de jovens e parlamentos da juventude;
10. Uma secção sobre as implicações para os maiores de 16 anos que aprendem nas escolas e nas faculdades, nos programas da experiência laboral, em exames públicos e na preparação para o mundo do trabalho;
11. Orientação na contribuição para a cidadania da aprendizagem através da participação no serviço à comunidade, aproveitando o trabalho de outras iniciativas tais como os Voluntários do Milénio, a Estrutura Nacional para a Motivação dos Alunos, territórios educativos, programas de eficácia na escola e programas contra a exclusão social;
12. Recomendações para os termos de referência e criação de uma Comissão Permanente para a Educação para a Cidadania.

O QUE SIGNIFICA CIDADANIA

Na tradição política originada pelas cidade-estados gregas e a república romana, a cidadania significou a participação na coisa pública dos que tinham os direitos de cidadãos: tomar parte no debate público e, directa ou indirectamente, dar forma às leis e às decisões de um estado. Em épocas modernas, entretanto, as ideias democráticas conduziram às reivindicações constantes para alargar os poderes cívicos sem os reduzir a uma classe estreita de cidadãos instruídos e proprietários, para conseguir a emancipação das mulheres, para baixar a idade de votar, para conseguir a liberdade da imprensa e para tornar transparentes os processos do governo. Nós temos agora a oportunidade para “uma democracia altamente educada do cidadão.”

Com a ascensão de estados-nação desenvolveu-se um sentido secundário de cidadania: o povo, mesmo em estados autocráticos, teve a protecção das leis – tais como existiam – e o dever de lhes obedecer. No séc. XIX, por exemplo, dizer que alguém era um cidadão russo ou um cidadão americano significou algo diferente, “bom súbdito” e “bom cidadão” significavam coisas diferentes. Na Grã-Bretanha houve frequentemente um problema de percepção desta distinção. A própria continuidade da nossa história, em particular os poderes entregues ao Parlamento pela Coroa em resposta à pressão gradual de baixo, tornou os próprios conceitos “súbdito britânico” e “cidadão britânico” idênticos para a maioria.

Recentemente os termos “bom cidadão” e “cidadão activo” voltaram a ser moeda corrente. O relatório da Commission on Citizenship, nomeada pelo então Porta-voz da Câmara dos Comuns *Encouraging Citizenship* (1990), fez bem para adoptar como ponto de partida para a compreensão da cidadania o livro do falecido T.H. Marshall, *Citizenship* (1950). Aponta este três elementos: *o civil, o político e o social*. Discutindo o primeiro elemento, a Comissão enfatizou correctamente na reciprocidade entre *direitos e deveres* e, mais do que Marshall, no facto de o bem-estar não ser apenas uma provisão feita pelo Estado mas também o que as pessoas podem fazer umas pelas outras em grupos e em organizações voluntárias, de âmbito local ou nacional. Ambos estes aspectos foram considerados um dever a que chamou “a cidadania activa”. A Comissão pouco se pronunciou sobre o segundo elemento de Marshall. Talvez tenha considerado a cidadania política como adquirida (o que, historicamente, nunca é seguro fazer). O espírito cívico, as cartas patentes dos cidadãos e a

actividade voluntária na comunidade são de importância crucial, mas os indivíduos devem ser ajudados e preparados para dar forma aos termos de tais empenhamentos através da compreensão e da ação políticas.

O respeito pela soberania da lei é uma condição necessária em qualquer tipo de ordem social e um componente necessário da educação. Numa democracia parlamentar, entretanto, a educação deve também ajudar os cidadãos futuros a distinguir entre a lei e a justiça. Os cidadãos devem estar equipados com as capacidades políticas necessárias para mudar as leis de maneira tranquila e responsável.

Nós acreditamos firmemente que o envolvimento e participação na comunidade são condições necessárias da sociedade civil e da democracia. A preparação para estes aspectos, no mínimo, deve constituir uma parte explícita da educação. Isto é especialmente importante quando o governo tenta uma mudança de ênfase, do estado de bem-estar para a responsabilidade pessoal; e da responsabilidade da comunidade para a responsabilidade individual. Nós apenas dizemos que, sendo o serviço e empenhamento voluntários condições necessárias para a plena cidadania numa democracia, não são condição suficiente. As comunidades locais não estão isoladas, certamente, nem do estado nem da política pública.

Isto foi bem indicado recentemente pelo professor David Hargreaves num artigo da DEMOS, *The Mosaic of Learning*: “A instrução cívica é sobre as virtudes cívicas e o comportamento decente que os adultos desejam ver nos jovens. Mas também é mais do que isto. Desde Aristóteles, aceita-se como um conceito inherentemente político o levantar questões sobre o tipo de sociedade em que nós vivemos, como veio a tomar a sua forma actual, as forças e fraquezas das estruturas políticas actuais, e que melhorias podem ser feitas... Os cidadãos activos são tão políticos como são morais; a sensibilidade moral deriva em parte da compreensão política; a apatia política resulta em apatia moral.”

Assim uma definição operacional de cidadania deve ser ampla, sem que signifique tudo para todos; especificamente deve identificar e relacionar as três dimensões apontadas por Marshall, sem identificar cada uma como a “verdadeira cidadania activa”. A cidadania activa deve ser uma interacção habitual entre todas as dimensões. Uma recente proposta da Citizenship Foundation em resposta ao Livro Branco, *Excellence in Schools*, destaca bem este ponto: “Nós acreditamos que a cidadania tem um claro núcleo conceptual que se relaciona com a introdução dos jovens no domínio jurídico, moral e político da vida pública. Introduz os alunos à

sociedade e aos seus elementos constituintes, e mostra como os indivíduos se relacionam com o todo. A par da compreensão, a educação para a cidadania deve promover o respeito pela lei, justiça, democracia, e alimentar o bem comum e, ao mesmo tempo, incentivar a independência do pensamento. Deve desenvolver capacidades de reflexão, inquérito e debate.”

Quando dizemos que a actividade voluntária e na comunidade não pode preencher o significado pleno de cidadania activa, reconhecemos também que a liberdade e a plena cidadania no próprio domínio político dependem de uma sociedade com uma grande variedade de associações não-políticas e de grupos voluntários – o que alguns chamaram sociedade civil. Este era o grande ensinamento de Thomas Jefferson, Alexis de Tocqueville e de John Stuart Mill. Um recente estudo comparativo da Grã-Bretanha e dos Estados Unidos conclui assim: “Há agora provas abundantes que a participação eleitoral, a atenção às questões políticas e públicas nos media, a participação em campanhas eleitorais e as manifestações estão forte e consistentemente relacionadas com as motivações que são reforçadas pela participação em grupos informais e em associações voluntárias.”

Assim, o que alguns definiram como “a instrução política e a literacia política”, título do influente *Hansard Society Report of 1978*), pode agora parecer um termo demasiado estreito para captar o nosso significado em comparação com “educação para a cidadania”. Este significado ficou bem reflectido na frase do documento original que citámos no início deste relatório.

Afinal, que entendemos nós por “educação eficaz para a cidadania”? Entendemos três coisas, interrelacionadas, mutuamente dependentes, mas cada uma necessitando de um lugar e de um tratamento diferente no currículum: responsabilidade social e moral, participação na comunidade e literacia política.

(a) *Em primeiro lugar, crianças que aprendem desde o começo auto-confiança e comportamento social e moral responsável tanto dentro como fora da sala de aula, em relação aos que têm autoridade e entre si.* Esta aprendizagem deve ser desenvolvida, não somente dentro mas também fora da escola, sempre que e onde quer que as crianças trabalhem ou joguem em grupo ou participem nos assuntos das respectivas comunidades. Alguns podem pensar que este aspecto da

cidadania mal carece de menção; mas nós acreditamos que ele reside no cerne destas matéria. A orientação em valores morais e no desenvolvimento pessoal é pré-condição essencial de cidadania. Alguns considerariam toda a educação pré-escolar como pré-cidadania, certamente pré-política; mas isto é errado. As crianças vão dando forma aos conceitos de equidade, atitudes perante a lei, regras, tomada de decisão, autoridade, ambiente local e responsabilidade social, etc.. Estão também a seleccionar, na escola, em casa, ou noutro local, o reconhecimento de que estão ou não a viver em democracia, que problemas sociais as afectam e mesmo o que os grupos de pressão ou os diferentes partidos têm a dizer sobre elas. Todo isto pode ser incentivado, guiado e elaborado.

- (b) *Em segundo lugar, aprender e tornar-se utilmente envolvido na vida e nos interesses das suas comunidades, incluindo a aprendizagem através de participação e o serviço à comunidade.* Isto, naturalmente, tal como as outras duas dimensões da cidadania, não está limitado de nenhuma maneira ao tempo escolar. Mesmo se os alunos e os adultos percebem muitos dos grupos voluntários como “não-políticos”, será provavelmente mais claro dizer “não-partidário”: estão claramente a usar e a necessitar de capacidades políticas no que se refere a organizações voluntárias, exercer persuasão, interagir com autoridades públicas, manifestar-se, obter fundos, recrutar membros e depois tentar activá-los (ou aplacá-los).
- (c) *Em terceiro lugar, alunos que aprendem a tornar-se eficazes na vida pública com o conhecimento, as capacidades e os valores – o que pode ser chamado “literacia política”,* procurando usar um termo mais amplo que o conhecimento político no sentido estrito. O termo “vida pública” é usado em seu sentido mais amplo para abranger o conhecimento realístico e a preparação para a tomada de decisão e a resolução de conflitos relacionadas com os principais problemas económicos e sociais da actualidade, incluindo as expectativas individuais e a preparação para o mundo do emprego, e a discussão da atribuição de recursos públicos e das obrigações fiscais. Tais preparações são necessárias se estes problemas ocorrem em organizações de âmbito local, nacional ou internacional ou em qualquer nível da sociedade, desde as instituições políticas formais até aos grupos informais, de nível local ou nacional.

Assim, a nossa compreensão da educação para a cidadania numa democracia parlamentar reúne três *cabeças* num só *corpo*: responsabilidade moral e social, participação na comunidade e literacia política. A “responsabilidade” é uma política essencial bem como a virtude moral, porque implica o cuidado para com o outro, a reflexão e o cálculo sobre os efeitos mais prováveis das nossas acções sobre os outros, e a atenção para com as consequências.

CIDADANIA: NECESSIDADES E OBJECTIVOS

Consideramos que a educação para a cidadania é uma parte estatutária crucial e distinta do currículo, uma habilitação por direito próprio para todos os alunos. Reconhecemos que a educação para a cidadania pode ser realçada e pode prestar contribuições significativas – bem como ser ajudada – por outros temas e aspectos do currículo. Salientamos, contudo, que a educação cívica é educação para a cidadania, para saber como se comportar e agir como um cidadão; consequentemente não é apenas conhecimento da cidadania e da sociedade civil; implica também desenvolver valores, capacidades e compreensão.

Reconhecemos também que tal educação está ligada a outros dois desenvolvimentos nas escolas e depende de sua eficácia, especialmente nos primeiros estádios do desenvolvimento infantil. Em primeiro lugar, a promoção da educação pessoal, social e de saúde (PSHE); e, em segundo lugar, novos desenvolvimentos do tipo dos que estão sendo pilotados pelo QCA numa aproximação global à escola de promoção do desenvolvimento espiritual, moral, social e cultural dos alunos (SMSC). Tal trabalho tem repercussões sociais e para a comunidade. Mais adiante iremos sugerir que valores são específicos da política democrática, baseando-nos, embora sem exclusividade, nos valores no contexto da sociedade, identificados pelo National Forum for Values in Education and the Community. Em Setembro 1997 formou-se o Grupo Citizenship 2000, após discussões iniciais por representantes da Citizenship Foundation, a Associação para o Ensino das Ciências Sociais (Association for the Teaching of the Social Sciences (ATSS), a Associação de Directores do Secundário (Secondary Heads Association (SHA), e a Hansard Society. A orientação acordada apontou para “relacionamentos rapidamente em mudança entre o indivíduo e o governo; o declínio das fórmulas tradicionais da coesão cívica;

o contexto político novo de Grã-Bretanha na Europa; mudança social, económica e tecnológica rápida num contexto global.” Concluía assim: “A educação para a cidadania nas escolas e nas faculdades é demasiado importante para ser deixada ao acaso; a pesquisa recente sublinhou a fraqueza do discurso cívico neste país. A educação para a cidadania é urgentemente necessária para colmatar este déficit histórico se queremos evitar um novo declínio na qualidade da nossa vida pública e se queremos preparar todos os nossos jovens para a participação informada, não somente num Reino Unido mais aberto, mas também numa Europa e no mundo, à medida que nos movemos para o próximo século. Isto não acontecerá a menos se houver um compromisso político e profissional firme na educação para a cidadania.”

- (a) A pesquisa comparativa pelo professor Ivor Crewe e outros em comunidades semelhantes na Grã-Bretanha e nos Estados Unidos (1996) revelou que quase 80% dos alunos britânicos dizem que fora da escola pouco se empenham em debate sobre questões públicas, incluindo as questões importantes em suas comunidades locais. Muitos relataram que existem normas sociais fortes para “nunca falarem sobre a religião ou política”. Aqueles que tiveram tal oportunidade na escola, entretanto, mais provavelmente falarão disso em casa ou na comunidade local. “A conversa” ou o discurso são obviamente fundamentais para a cidadania activa. Quando à amostra britânica foi pedida para dar exemplos de boa cidadania somente 10% mencionaram o voto ou exercitar direitos políticos, enquanto 70% “falaram sobre formas de empenhamento cívico – por exemplo trabalha em associações voluntárias locais, fazendo algo benéfico na comunidade local.”
- (b) A política de “questão única”, entretanto, tem mais relevo; as preocupações “verdes” e as questões ambientais atraem geralmente a atenção e apoio. Talvez exista aqui algum “efeito de deslocamento”: os cientistas políticos sugeriram durante algum tempo que os jovens, quando sentem que “algo deveria fazer-se”, sentem-se menos atraídos do que a geração pós-guerra para aderirem a um partido político, sendo mais provável que se juntem a um grupo de pressão. O professor Crewe considerou que existem mais jovens a favor dos direitos dos animais do que a favor dos direitos civis ou humanos. Mesmo assim, existem ligações positivas entre o civil e o político nas

mentes dos jovens e nós procuraremos mostrar no nosso trabalho futuro que elas poderiam ser desenvolvidas em benefício mútuo por escolas e por grupos voluntários.

O The British Election Study relata que 25% do grupo de idade 18-24 disse que não votaria nas eleições gerais de 1992, a taxa mais elevada de abstenção entre todos os grupos de idade. Nas eleições gerais de 1997, esse número subiu para 32%, outra vez o mais elevado entre todos os grupos de idade, embora MORI o coloque em 43%. Isto compara-se com 71% de afluência real no eleitorado total (o mais baixo no período post-guerra). Há uma aceitação geral que a taxa real da abstenção entre o grupo de idade 18-24 em 1997 terá sido maior do que a referida. Entretanto, um estudo da pesquisa da Trust for the Study of Adolescence em 1997 mostrou que uma maioria de sua amostragem se envolvera nalguma forma de acção política ou de comunidade no ano precedente. Um exame de MORI para *News of the World* em março 1997 sobre eleitores pela primeira vez mostrou que 28% disseram que não votariam ou não pensavam votar, 55% disseram que não estavam interessados nem poderiam ser incomodados, 17% afirmaram que sozinhos não fariam qualquer diferença, e 10% disseram que não confiavam nos políticos.

Estamos perante alguns indicadores de alienação e de cinismo. Arrogância, vandalismo, violência aleatória, crime premeditado e o consumo habitual de drogas podem ser outros indicadores da alienação da juventude, mesmo se as comparações históricas são difíceis; e os impulsos, os ajustes e as modas da cobertura pelos media podem dificultar o juízo se estamos perante um aumento real e até que ponto é justificável que se tome a intolerância pública por evidente.

Um estudo da A Social and Community Planning Research (SCPR), encomendado em 1996 por Barnardo's revelou números similares. Por exemplo, somente 21% de jovens reivindicaram "apoiar" um partido político e 55% disseram que nunca leram um jornal. Entretanto, Barnardo's comentou cautelosamente: "Os dados do inquérito são ambíguos. Embora os jovens não leiam jornais, parecem de um modo ou de outro ter fixado alguns factos políticos básicos mas importantes. Apresentado uma série de afirmações num formato de respostas múltiplas, a amostra respondia exactamente, identificando o primeiro-ministro, o presidente dos EUA e alguns factos constitucionais correcto. 80% concordaram que o partido Conservador ganhou a última eleição e 76% concordaram que

a Irlanda do Norte era parte do Reino Unido; que há eleições separadas para o Reino Unido e para os parlamentos europeus era sabido por 65%. Serão afirmações simples, mas a exactidão da resposta sugere que existe informação básica, seja qual for a fonte.”

Contudo, nós comentaríamos que tal nível de conhecimento é tão básico, que até o possuem os jovens na escola primária, e frequentemente – e muito mais – na idade de 8 ou de 9 anos; mas outros, saindo da escola secundária, não estão aparentemente melhor do que esses. Por exemplo, pelos 11 anos, os alunos devem saber a função do Parlamento, como trabalha e quais são os seus poderes.

Um estudo da DEMOS por Helen Wilkinson e Geoff Mulgan, *Freedom's Children: work, relationships and politics for 18^o year olds in Britain today* (1995), apresenta provas de ignorância e – aparentemente – atitudes de “não-te-rales”, conduzindo à indicação de que deveria existir uma obrigação legal para ensinar a educação cívica a par de educação pessoal e social e, para alguns, as responsabilidades principais e a educação cívica e política, como se pratica na Austrália e Canadá. (Também poderiam citar todos os países restantes da UE.) Considerando a população inteira, os autores mostram que o desrespeito para com os trabalhos do Parlamento dobrou em quatro anos após 1991, e que a confiança nas instituições fundamentais da sociedade tem caído constantemente, deixando somente uma minoria a apoiar a maneira como trabalham o governo nacional (25%) e o poder local (15%). Cerca de 1/3 dos jovens orgulha-se de estar *outside* e contra a tendência principal, apenas se identificando com as suas próprias sub-culturas. Os autores argumentam que “a alienação potencialmente explosiva aqui revelada requer uma aproximação diferente à política – estilo novo da liderança, novas linguagens e mecanismos novos. A conclusão que apresentam tem implicações preocupantes para o futuro da democracia neste país: “a história saliente que emerge da nossa pesquisa, quantitativa e qualitativa, é de uma desconexão política histórica. De facto, toda uma geração inteira optou por sair da política partidária.”

Uma outra visão, entretanto, surge numa comparação de atitudes de adolescentes e de adultos face à política, em *British Social Attitudes*, No 12 (SCPR), 1995–96. Roger Jowell apresentou as conclusões numa conferência no ano passado à Citizenship Foundation, “Young People, Politics and Citizenship – a disengaged generation?”. Sugeriu que as atitudes negativas, a ignorância, e a baixa afluência às urnas na geração mais nova

(18-24 anos) seria somente marginalmente pior do que o segmento seguinte adulto, e que os números melhoram com a aproximação da maturidade, voltando a decair somente outra vez na velhice. Assim, questionou se a alienação dos adolescentes e da geração mais nova seria do tipo “desconexão política histórica” referida no estudo da DEMOS, ou talvez um fenómeno cíclico normal do ciclo de vida. A ignorância era considerável, tal como a desconfiança no governo e nos políticos, mas apontou que “não estava surpreendido que os jovens de 12-18 anos estivessem menos interessados e conheedores de política do que os de 18-24 anos;” mas à medida que os jovens começassem a ficar mais velhos, preocupados com impostos, hipotecas e família, começariam a informar-se melhor e a mostrar mais interesse pela coisa pública.

Talvez necessitemos somente fazer dois comentários sobre esta pergunta complexa: em primeiro lugar, a verdade poderia estar algures entre o argumento da mudança histórica e o de as coisas estão como sempre foram; em segundo lugar, mesmo aceitando a sugestão de Jowell que as coisas podem não estar a ficar muito piores, não deixam de ser indesculpável e danosamente más, e poderiam e deveriam ser remedias.

As escolas devem ter um programa coerente e sequencial de educação para a cidadania. Contudo isso sucede em poucas escolas em Inglaterra. Segundo um relatório de David Kerr da National Foundation for Educational Research (NFER), *Citizenship Education Revisited*, terminado em Dezembro 1997 (parte da primeira fase de um estudo internacional sobre a educação cívica em 27 países), a maioria das escolas em Inglaterra – quando interrogadas – ministra alguma forma de educação para a cidadania, sob diferentes nomes e diferentes formas e em quantidade variável; e, suspeitamos, de qualidade variável, uma vez que não há nenhum padrão ou parâmetros nacionais pelas quais possa ser avaliada. Quando as 173 escolas da amostra foram interrogadas sobre qual o principal obstáculo ou problema enfrentado pela educação para a cidadania, 79% falaram de dificuldades com o horário, 51% de falta de recursos financiados, 38% de falta de definição aceite de educação para a cidadania, 35% de falta de equipa de especialistas, 31% de falta de empenhamento ou de confiança dos especialistas no ensino, 28% da falta de materiais apropriados como recursos, e 27% da falta de conselho e orientação nacionais. Há muito que se possa aproveitar, mas isto não basta nem é uma base coerente para uma educação para a cidadania.

Recentemente, houve um indicador pequeno mas importante, para mostrar de que modo os valores mediados por um bom programa de ensino podem modificar o comportamento. O *Home Office* em 1990 financiou um estudo piloto para ensinar sobre o abuso de drogas, em três escolas primárias de Londres, o chamado *Projecto Charlie*. Os resultados foram monitorados seis anos mais tarde e um relatório publicado em Novembro de 1997. Os resultados mostraram um nível significativamente mais baixo de uso do tabaco e drogas ilegais, e uma resistência maior à pressão dos pais, nas crianças que tinham sido ensinadas pelo programa, em comparação com os colegas que o não tiveram.

Há questões sociais menos tangíveis mas mais amplas que constituem um alvo mais largo da educação para a cidadania. The Citizenship Foundation apresentou à National Commission on Education em 1992 os seguintes termos: "a natureza cada vez mais complexa da nossa sociedade, a diversidade cultural maior e a perda aparente de um consenso de valores, combinada com o colapso de mecanismos tradicionais da sustentação tais como famílias extensas...a diversidade cultural" levanta a questão da identidade nacional.

Respondendo a estas questões, um alvo principal de toda a comunidade deve ser encontrar ou restaurar um sentido da cidadania comum, incluindo uma identidade nacional que seja suficientemente segura para encontrar um lugar entre a pluralidade das nações, culturas, identidades étnicas e religiões de há muito presentes no Reino Unido. A educação para a cidadania cria o terreno comum entre identidades étnicas e religiosas diferentes.

O quarto inquérito nacional, *Ethnic Minorities in Britain: Diversity and Disadvantage* (Policy Studies Institute, 1997), recomendou que "uma ideia explícita da cidadania multicultural necessita ser formulada para a Grã-Bretanha" e que "uma aproximação mais plural à desvantagem racial requer formas de cidadania que sejam sensíveis à diversidade étnica e ofereçam o respeito aos indivíduos e aos grupos sociais a que sentem pertencer."

As maioria devem respeitar, compreender e tolerar minorias e as minorias devem aprender e respeitar as leis, códigos e convenções tanto quanto a maioria – não meramente porque é útil fazer assim, mas porque este processo ajuda a criar uma cidadania comum. Isto confere uma importância especial à educação para a cidadania; estas matérias da identidade nacional numa sociedade pluralista são complexas e nunca

devem ser tomadas como adquiridas. Nós temos a necessidade de aprender mais uns acerca dos outros. Isto deve envolver uma aprendizagem sobre o Reino Unido – incluindo as suas quatro componentes – mas também sobre as dimensões europeias e globais da cidadania, com a consideração devida para a terra natal das nossas comunidades de minorias, e os países principais da emigração britânica.

Algumas das respostas das organizações ao pedido do Secretário de Estado para incluir no Livro Branco, *Excellence in Schools*, indicam os alvos gerais muito bem e apontam para as nossas conclusões. Primeiramente, uma palavra sobre essas respostas: apenas 216 respostas, entre as 8.000 recebidas, expressaram dados concretos sobre o que os programas de cidadania nas escolas deviam cobrir (apesar de o inquérito nacional NFER (National Foundation for Educational Research) de David Kerr indicar que a maioria de escolas professam fazer algo). Esta resposta baixa talvez não surpreenda muito uma vez que a cidadania era somente uma entre muitas iniciativas novas e apesar de seu estatuto nominal como um tema trans-curricular, é comentada raramente nos relatórios da OFSTED; não constitui algo que permita julgar as escolas. Entretanto, todas, com exceção de duas das respostas eram favoráveis mas (como relatado também no inquérito nacional de David Kerr) não havia consenso claro sobre alvos e finalidades, ou para ser directo, sobre o que era a cidadania.

Entretanto, um sumário para o grupo consultivo do DfEE dizia isto das 216 respostas: “embora as respostas à pergunta da cidadania sejam relativamente escassas em número contêm algumas mensagens úteis. Não fornecem um consenso claro sobre alvos e finalidades ou uma estrutura conceptual para a educação para a cidadania mas isso não surpreende já que não se pediu para comentar especificamente estas matérias. Talvez as mensagens mais claras a emergir são de que há apoio de muitos lados para desenvolver a educação para a cidadania e elevar o seu estatuto, embora alguma preocupação de que o tempo é insuficiente no currículo actual para a acomodar, que a maioria a encara como envolvendo uma aprendizagem experiencial assim como académica, e que muitos vêem nela uma semelhança com a educação pessoal, social e de saúde.”

Nós reconhecemos que pode haver essa considerável semelhança de valores, aproximação ou método, em especial nas escolas primárias; mas diferimos a respeito do conteúdo à medida que os alunos progridem da

escola primária para a secundária; aqui deve existir o conhecimento explícito de instituições e de processos sociais e políticos. A educação para a cidadania é suficientemente importante e distinta para autorizar uma especificação separada na estrutura nacional.

Uma resposta do British Youth Council, representando quase 100 organizações da juventude com cerca de 3 milhões de membros entre 18-25 anos de idade, era tão forte e ponderada que vale a pena ser citada completamente – tão bem resume o sentimento comum de muitas respostas que nós recebemos e do que nós esperamos conseguir com as nossas recomendações: “O currículo deve dirigir-se a questões tais como a democracia, a comunidade, a sociedade e a cidadania. Deve olhar o que é a democracia representativa, como evoluiu, o que significa, as suas vantagens e desvantagens. Deve também olhar outros sistemas políticos no mundo e outras democracias representativas. O currículo deve também enfatizar a importância da cidadania em um nível global e mostrar como os povos podem ser explorados quando não compreendem a cidadania.

Deve considerar a responsabilidade de pertencer à sociedade – os direitos e as responsabilidades dos cidadãos. Deve encarar os direitos e as responsabilidades das crianças e dos jovens como cidadãos, e como estes mudam enquanto crescem. Deve também olhar a lei e o sistema da justiça e como se relaciona com os seus direitos e responsabilidades.

O currículo deve permitir a crianças e jovens desenvolver uma consciência da comunidade e da diversidade cultural. Deve ajudar-lhes a ver onde e como pertencem à comunidade. Deve permitir-lhes compreender a sua comunidade, a sua história, que papel desempenhou na vida nacional, etc... Deve também permitir-lhes ganhar uma compreensão da diversidade da comunidade e da sociedade e uma consciência das oportunidades iguais, da identidade nacional e das diferenças culturais. Além disso, o currículo deve mostrar como cidadãos comuns foram os catalizadores para a mudança e a melhoria ao nível local, nacional e internacional.

O currículo deve considerar os factores que conduzem à exclusão da sociedade, tal como *bullying*, cor e outras formas de diferença. Deve tornar os estudantes cientes das dificuldades que tal exclusão pode ter no indivíduo e na sociedade e das razões por que alguns povos não escolhem o quadro social moral. Ao olhar estas áreas, o currículo deve permitir às crianças e jovens explorar e compreender as perguntas chave, os problemas morais e as questões sociais. O currículo deve também cobrir as capacidades práticas que permitem aos jovens participar eficazmente na

vida pública e prepará-los para ser cidadãos plenos. Deve permitir a crianças e jovens desenvolver capacidades de discussão, comunicação e espírito de equipa. Deve ajudá-los a aprender a debater de modo razoável e eficaz, negociar com sucesso e cooperar com outrém. Deve também permitir-lhes pensar por si, resolver problemas e tomar eficazmente decisões. Estas capacidades práticas devem ser apoiadas por mecanismos que permitem a crianças e jovens de os praticar. Nós acreditamos firmemente que as escolas devem, de modo viável, estabelecer Conselhos das Escolas. Os conselhos das escolas fornecem a experiência prática em primeira mão da tomada de decisão e de processos democráticos. Permitem a crianças e jovens participar eficazmente nas escolas e debater e tratar questões do interesse delas e da escola.

O que apenas falta nesta indicação é o ênfase no voluntariado e na aprendizagem a partir da comunidade local, a consideração de realidades económicas, nomeadamente os impostos. Estes são dados por adquiridos, porque a maioria destas organizações constituintes estão empenhadas fortemente em oferecer trabalho à comunidade. Um filósofo disse uma vez que nos esquecemos frequentemente de indicar os nossos pressupostos principais.

Entretanto, há um retrocesso inesperado no fim desta proposta que reflecte a citação no parágrafo 18 acima, e nosso próprio comentário a respeito das esferas distintas, e em alguns pontos sobrepostas, de PSHE e de cidadania: “Enfim, nós acreditamos que é importante estabelecer áreas que o currículo [da cidadania] não deve cobrir, ou pelo menos não dominar ou não distrair. Seria tentador permitir que a educação para a cidadania se transforme simplesmente em questões baseadas na instrução moral, em torno de conceitos chaves tais como drogas, instrução de saúde, alojamento e falta de casa, desenvolvimento de carreiras e emprego, etc...”

Nós acreditamos que a questão mais importante que enfrentam os jovens como cidadãos é a falta de conhecimento sobre a sociedade, o processo democrático, os seus direitos e responsabilidades reais como cidadãos. Nós acreditamos que muitos grupos de pressão procurarão ver o currículo dominado por estas questões chave. Nós acreditamos que haverá espaço para tratar estas questões na educação mais ampla de PSHE, e que a educação para a cidadania deve claramente permitir a crianças compreender os seus deveres como cidadãos e, ainda mais importante, como funciona mundo em que o cidadão actua.”

Claramente, o BYC não está dizendo que os jovens que representa não acolhem bem a discussão dos problemas que menciona; mas está dizendo que eles sentem-se no ar sem o ensino da literacia política que os capacitaria para na vida adulta de intervir nestes problemas. Tratar as questões sociais na escola, problema por problema pode ser benéfico, quando feito numa estrutura moral geralmente agradável e prática. Mesmo assim não redundaria numa compreensão da política. A política é um processo geral através do qual as diferenças de valores e interesses chegam a compromissos ou mediações através das instituições, com a finalidade do interesse geral. As reservas da BYC são um aviso bom contra adicionar ou confundir a PSHE (ou outras formas da instrução dos valores) e educação para a cidadania, mesmo se alguns dos tópicos que menciona poderiam ser discutidos sob um ou outro título, como as escolas podem escolher.

Uma resposta da Hansard Society suporta a posição acima indicada, e afirma a mesma finalidade geral da educação para a cidadania como o BYC e nós, mas numa linguagem um tanto mais tradicional: “Os programas devem ser estabelecidos para promover o discurso e a compreensão políticas, bem como incentivar jovens a empenhar-se no processo político. Mais ainda, devem incentivar a tolerância e o respeito para indivíduos e sua propriedade, independentemente do género, raça, cultura ou religião de uma pessoa. Devem também incentivar os jovens a comportar-se com honra e integridade, assim como promover o respeito para a soberania da lei. Os jovens devem ser incentivados a desenvolver capacidades de liderança e de equipe a fim promover a auto-disciplina e a auto-motivação. Devem ser incentivados a orgulhar-se de si próprios e das comunidades a que pertencem, bem como a encarar-se como cidadãos do mundo.”

Finalmente, e quanto aos alvos, chamamos a atenção para um último aspecto das respostas ao Livro Branco. Alguns correspondentes sugerem modelos particulares. Entre eles, a Citizenship Foundation advogou um modelo para o ensino da cidadania em que “a educação cívica, social e política baseada em torno dos três conceitos chaves de equidade, direitos e responsabilidades teria seu próprio lugar nos graus de ensino 3 e 4 e sessões regulares nos graus de ensino 1 e 2”, com uma atribuição de 5% do tempo do currículo. A Hansard Society favorece também tal modelo e a mesma atribuição de tempo. Por outro lado, o modelo de aprendizagem através do serviço foi favorecido pelo CSV (Community Service Volunteers) e por escolas com programas existentes desse tipo. O projecto Pathways

to Adult and Working Life teve apoio de TECs (Training and Enterprise Councils), de empresas e respostas a educação empresarial. Voltaremos aqui mais detalhadamente no nosso relatório final.

Deixemos a última palavra ao *Lord Chanceler*. Recentemente e coincidentemente apontou os três aspectos de nossa definição da cidadania em termos claros e enérgicos num discurso à Citizenship Foundation na Law Society (27 Janeiro 1998): “Uma sociedade saudável é composta das pessoas que se importam com o futuro. Pessoas que contribuem voluntariamente para o seu desenvolvimento para o bom comum. Pessoas que rejeitam a cultura do “não-te-rales”, que não estão sempre a perguntar “e para mim, o que sobra?” Pessoas que querem ser cidadãos activos. Antes que isto possa acontecer necessitam ter um sentido de pertença – de identidade – com a comunidade em torno deles.... O nosso objectivo é criar uma nação de cidadãos capazes, informados e capacitados que, por um lado, sabem, compreendem e podem reforçar os seus direitos; e, por outro, reconhecem que o trajecto para uma maior realização pessoal passa pela participação activa no fortalecimento da sua sociedade.

A educação para a cidadania deve dar a confiança às pessoas para reivindicar os seus direitos e para desafiar o *status quo*, e, ao mesmo tempo, faça claramente constar que direitos implicam obrigações. Deve promover o respeito para com a lei, a justiça e a democracia. Deve alimentar o interesse para o bem comum, ao mesmo tempo que incentiva a independência do pensamento. Deve fornecer às pessoas uma panóplia de capacidades essenciais: escutar, discutir, argumentar; e aceitar a sabedoria ou a força maior de uma visão alternativa.

Mas como é fazendo que nós aprendemos, a experiência prática da cidadania é pelo menos tão importante quanto a instrução formal em seus princípios. Uma das melhores maneiras de pôr as teorias da cidadania em prática é através do trabalho voluntário na comunidade. Os jovens mostram frequentemente uma generosidade espiritual e material para com os outros que pode desaparecer ao alcançarem a idade adulta. Um dos desafios que enfrentamos é como incentivar as crianças a reter esse instinto de generosidade e como ajudá-las a pô-lo ao melhor uso.”

O presidente e os membros desejam agradecer a todos os indivíduos, escolas e organizações que fizeram submissões ao grupo consultivo (a lista completa destes será publicada no relatório final do grupo consultivo). Os agradecimentos são também devidos a todos os membros do QCA envolvidos na gestão deste trabalho.

COMPOSIÇÃO DO GRUPO CONSULTIVO SOBRE CIDADANIA

Presidente:

Professor Bernard Crick

Patrocínio:

The Rt Hon Betty Boothroyd MP, Speaker of the House of Commons

Membros:

Elaine Appelbee	Member of the General Synod of the Church of England
Lord Baker	former Secretary of State for Education and Home Secretary
Tom Bentley	from the think tank, DEMOS
Michael Brunson	Political Editor, ITN
Heather Daulphin	Director of Post-16 Studies, Hampstead School, London
Mavis Grant	Headteacher of Mary Trevelyan Primary School, Newcastle-upon-Tyne
Elisabeth Hoodless	Chief Executive of Community Service Volunteers (CSV) representing the Speaker of the House of Commons
Sir Donald Limon	Chief Executive of the Citizenship Foundation
Jan Newton	Former Lecturer in Education (Politics) at the Institute of Education, University of London
Dr Alex Porter	Chair of the Parole Board
Usha Prashar	Headteacher of Lode Heath Secondary School, Solihull
Graham Robb	Lecturer in Philosophy at Brasenose College, Oxford
Marianne Talbot	Former HM Chief Inspector of Prisons in England and Wales
Sir Stephen Tumim	Former assistant Education Officer at the Borough of Redbridge, London
Phil Turner	

Observadores:

Scott Harrison	Office for Standards in Education (OFSTED)
Stephen Harrison	Teacher Training Agency (TTA)
Phil Snell	Department for Education and Employment (DfEE)

Qualificações e Autoridade Curricular:

Chris Jones	Head of National Curriculum Review Division
David Kerr	Professional Officer, seconded to QCA from the National Foundation for Educational Research (NFER)
Liz Craft	Project Manager



Documentos

Learning for Active Citizenship: a significant challenge in building a Europe of knowledge*

[...]

This study was commissioned in view of the interest shown by the Intergovernmental Conference (IGC) discussions in human and social rights and responsibilities; the emphasis given by the White Paper Teaching and Learning: Towards the Learning Society to the challenges and the consequences of economic, social and technological change for education and training; the identification of the construction of European citizenship as a key issue in the report of the Study Group on Education and Training Accomplishing Europe through Education and Training; the outcomes of the 1996 European Year of Lifelong Learning, which highlighted the fact that the acquisition and continued practice of active citizenship is not necessarily restricted to a particular phase of life, but is a learning process that continues and is renewed throughout people's lives; and the opportunity to examine the issues at hand through the activities supported by the current generation of education, training and youth action programmes.

* Versão parcial do Relatório da DG XXII Citizenship Study. Fonte: <http://www.europe.eu.int/comm/education/citizen/index.html>

The aim of this transversal study has therefore been to uncover and distil the different ways in which the educational and training activities supported through DG XXII action programmes contribute to strengthening the basis for the practice of active citizenship. The ways in which they contribute to making the European dimension of citizenship a meaningful and concrete reality in people's lives was of particular interest.

The study as a whole was divided into five 'area studies', each of which covers a cluster of countries, and was complemented by the production of an integrated report which draws together their perspectives and findings. The area studies primarily used qualitative case-study methods. A limited number of funded projects were systematically selected, reflecting a contrasting range of the potential contributions to education/training for active citizenship that such projects may make. An appropriate balance between action programmes, types of project and countries has been sought.

MAIN OUTCOMES

The area studies final reports provide a rich source of empirical detail, including case-study fiches giving considerable detail on the aims, methods and activities of the projects included in the sample. No substantive detail is included here; the main issues arising from the area studies and the synthesis report as a whole are presented in summary form.

THE ACTION PROGRAMMES AS A FACILITATING FRAMEWORK

- The most significant contribution made by the programmes is their promotion of transnational and intercultural co-operation and exchange, not only in the eyes of project promoters/leaders and participants but also in the activities that are carried out in that context.

Within this, personal contacts through exchange and mobility are the most valuable element. When well-prepared and followed through, these experiences prompt a chain of thinking which begins with a new awareness of the broader human and social environment and its complexities. This encourages a more critical questioning of the taken-for-granted of one's

own cultural and social environment, which then facilitates thinking about difference and diversity in more measured ways. This becomes the key to accessing European dimensions of participation and inclusion, and thus to promoting active citizenship within the European context as well as at local, regional and national levels of experience.

- The action programmes do provide space for – and indeed do encourage the use of – democratic and participatory learning approaches and the combination of cognitive, affective and pragmatic levels of learning. However, projects take up these opportunities for innovation and experimentation with methods of teaching and learning to rather variable extents.

A range of factors are likely to be associated with their likelihood of doing so. The action programme under which they have been funded may act as a mediating factor, in that the aims and contexts of projects funded by each programme obviously vary. So, for example, the *Leonardo* projects included in the study are inclined to focus on cognitive learning and on the economic dimension of citizenship in terms of equipping people to adapt and respond more proactively to the demands of changing labour markets and new technologies. *Socrates* and *Youth for Europe* (*YfE*) projects place their accents on the political and social dimensions of citizenship, which characteristically translates into providing information and promoting debate on cultural, historical, political and social issues, encouraging the development of communicative and intercultural skills, and stimulating the motivation for active participation and for mobility itself. *YfE* projects seem to engender high levels of affective learning alongside their cognitive and pragmatic elements, whereas *Socrates* projects seem inclined to balance cognitive and affective elements relatively evenly.

Projects for younger children were less likely to emphasise democratic participation and involvement in project planning and implementation than were those for their elders (and some of the best practice on this dimension was found in projects designed with low-income and unemployed adults in mind). This coincides with the lesser likelihood of projects sited in the formal education sector to engage participants in co-management of activities. This does not a priori imply that formal and informal contexts have different levels of potential for generating learning for citizenship, but rather that the nature of their potential contribution

probably differs: the context of learning is an important framing condition for deciding what it is possible to do and how best to do it. Nevertheless “*there are some examples of young people’s involvement in informal sector project co-management which might serve as useful models for other target groups and programmes*” (p.57, synthesis report).

- Insofar as learning for active citizenship can now be seen as a lifelong endeavour relevant for people of all ages and circumstances, and to be an appropriate aim across the range of learning contexts, then the action programmes may need to rebalance the profiles of projects they fund in the coming years.

Reviewing the action programme compendia to select appropriate projects to include in the study showed that it was far easier to find suitable projects based in formal learning contexts and directed primarily at young people than to locate projects directed at adult learners and/or taking place in vocational education and training settings. From the 77 potentially relevant projects culled from the programme compendia, *Leonardo* provided 13, *Socrates* 43 and *Youth for Europe* 21. This is a logical consequence of the different foci, priorities and also the resourcing base of the action programmes. *YfE*, for example, probably offers the widest scope for selecting suitable projects in relation to the promotion of active citizenship, most particularly in non-formal settings – but the programme’s target group is quite specifically young people and young adults up to the age of 25/27, and its resource base is also much smaller in scale than that of *Leonardo* or *Socrates*, which inevitably places narrower limits on the number of projects it is able to fund. The *Comenius* strand of *Socrates* is also a rich source of appropriate projects, because it includes explicit actions in favour of promoting European citizenship – however, the rationale for *Comenius* means these are likely to be school-based (whether for teachers or for pupils). The present foci and accents of the action programmes also reflect, of course, the development and implementation of civic/political and citizenship education in the Member States, which, by and large, has been strongest in initial general education settings and seen as particularly important for young people.

“There are currently some clear distinctions in the roles played by general and vocational education in learning for active citizenship. General education tends to focus on the political, social and democratic aspects of citizenship and often overlooks economic aspects of citizenship in explicit

project content. Nevertheless, by acquiring an education and developing skills, students are enhancing their economic competitiveness. ... On the other hand, there are a number of vocational education projects which promote economic integration but do not necessarily address other aspects of learning for active citizenship. In such projects the European dimension is often incidental ... Given the need to prepare citizens to take an active part in society and to respond to rapid change and development, projects which address a range of dimensions of citizenship are likely to be the most valuable. The research suggests that participants in general education would benefit from projects which address economic aspects of citizenship and those in vocational education would also be advantaged by broader projects which also address political, social and democratic aspects. " (p.58, synthesis report)

PROJECT AIMS AND RATIONALES

- The projects included in the study covered a wide range of themes, but they *could all be linked to the issues arising from contemporary modernisation processes in Europe*. The most significant of these are:
- the effects of social and economic polarisation and marginalisation upon those groups most affected (in particular, young people and minority/migrant groups): what can be done to counter their exclusion and lack of participation in society and economy?
- the effects of the growing 'internationalisation' of European societies and cultures (multiculturalism, multi-ethnicity, mobility/migration, globalised communications, ...): what can be done to counter the negative aspects (racism/xenophobia, discrimination) and promote the positive aspects (intercultural experience, tolerance/respect for diversity, synergy from complementarities and working together ...)?
- the effects of growing complexity and opacity of social and political processes in the context of European integration together with regional and local differentiation: what can be done to enhance not only levels of information and skill but also levels of engagement and participation in all forms of democratic culture?
- the effects of human action on the environment as a transnational and global challenge: what can be done to prevent further environmental degradation and to maintain quality of life?

Some area studies found that one or another of these issues seemed especially prominent for the sample of projects they looked at. For example, the 'southern European' area study (Greece, Italy, Portugal, Spain) identified growing internationalisation as an especially central issue, and related this to the structuring context of countries experiencing a rapid shift from 'cultures of emigration to cultures of immigration'. The researchers saw promoting social inclusion to be the key issue addressed by their sample of projects. This was expressed in project aims and activities in terms of breaking down ethnocentrism and discrimination whilst encouraging tolerance and diversity as core elements of the European dimension of citizenship.

- These issues were likely to be translated into *four kinds of learning aims*, which are:
- acquiring the *information and knowledge* to deconstruct stereotypical judgements and to discover commonalities and complementarities between different social, cultural and national groups;
- acquiring and practising the kinds of *personal, social and technical skills* that enable people to participate more effectively in their local communities and in the context of European integration and broader economic and social change;
- personally *experiencing encounter and confrontation* with the unfamiliar and the different (spaces, places, people) to prompt the 'chain of critical reflection' referred to earlier (in section 1.1);
- embarking on a journey of *personal discovery and development* as part of the ongoing search for identity in a complex and individualised world.
- The *projects* ultimately included in the five area studies *can be divided into four broad types* (but some projects span types, even though their primary purpose is usually identifiable):
- mobility projects: transnational and intercultural experience to widen horizons and prompt reflection
- training projects: learning activities for gaining new knowledge and skills
- production projects: creating an information or communication product as a team
- networking projects: developing channels for transnational links and exchange of ideas/practices

- Projects seeking to make a contribution to learning for citizenship *included some of the following elements of content:*
- explicit emphasis on human dignity and human rights as fundamental values
- knowledge and experience of democratic institutions and decision-making
- critical appraisal of the media
- skills to combat social marginalisation/exclusion
- sense of belonging at different levels of community (local, national, European) and of solidarity and responsibility towards one's communities
- understanding of the processes leading to prejudice and discrimination against minorities and the 'different'
- developing intercultural experiences and skills
- application of environmental values and sustainable development

"The training programme to support socially excluded families contributes to women's active citizenship by providing workshops for low income and unskilled women designed to empower them to participate more widely in society beyond the household. Through the development of general learning skills, reflection and discussion of the shortcomings of present social conditions, it aims to provide basic knowledge and tools for participation in the local community. The methodology of the workshops and the emphasis on the participation of the women themselves make this a project which highlights a particular pedagogical approach to education for active citizenship where learners are encouraged to participate in the learning processes rather than one which promotes a specific content." (p.43, synthesis report)

PROJECT TARGET GROUPS

- The kinds of participants served by the projects included in the study can be summatively described as follows:
 - age/generation status*
 - young people 2
 - adults 4
 - weak/marginalised* 2 4
 - social location*
 - strong/mainstream 1 3

- Participants in group 1 are typically pupils and students in full-time education and training and/or young adults actively involved in youth associative life; this is probably the group that has benefited most from opportunities to participate in Community education, training and youth programmes over the years.
- The young people in group 2 now represent a general priority for the current generation of action programmes, so that many projects focus on attracting the young unemployed, young people belonging to ethnic minorities and from migrant backgrounds, the young disabled, and those young people living in particularly disadvantaged circumstances and localities.
- Group 3 is populated most particularly by the 'mediators and multipliers', i.e., teachers, trainers, youth and community workers and related personnel. There are provisions for co-operation, exchange and mobility for these groups in all the action programmes; and 'training the trainers' is increasingly regarded as an important area for action.
- Group 4 brings together adults in similar situations to the marginalised youth of group 2.
- Three observations emerge from the study's findings:
- group 4 is probably least well-served at the moment by projects funded under the action programmes;
- current Community actions may not be catering well for the 'ordinary citizen', i.e. those falling into group 3 but who are not professionally involved in education and training;
- the action programmes' commitment to furthering equal opportunities between the sexes does not yet seem to be sufficiently reflected in the range of projects relevant to the theme of learning for active citizenship: "Relatively few projects address the specific citizenship needs of women, and some projects aimed at young people within informal settings seem to have a bias towards male participants. It is perhaps surprising, given the Commission's commitment to equal opportunities, that projects which make a formal commitment to gender equality, for example by ensuring that equal numbers of males and females are recruited, are unusual." (p.51, synthesis report)
- Two of the area studies looked more closely at what projects offered to 'weaker' and 'stronger' target groups:
- What could be termed '*reactive*' projects are more likely to be designed for the marginalised: these place more emphasis on personal deve-

lopment, on acquiring the information and skills needed to resist their marginalisation and to participate actively on their own terms, and are oriented towards participants' local communities and immediate problems.

- Projects designed for other groups are more inclined to be 'proactive' in nature: they place the accent on contributing to social and community development, are often engaged in producing resources or providing services for others, and incorporate more explicitly the development of a European dimension to learning for citizenship.

THE PROMINENCE OF LEARNING FOR ACTIVE CITIZENSHIP WITH A EUROPEAN DIMENSION

- The area studies all found that in practice, it could not be said that the majority of the projects they looked at had a primary, explicit and concrete orientation towards learning for active citizenship.

The term 'citizenship' may have been included in applications and project self-descriptions, but this did not necessarily translate into specific aims and clearly identifiable activities on the ground. As is the case for other key concepts included in action programmes' guidelines, the term 'citizenship' may on occasion be used as an available 'peg' around which to construct a project for which European-level funding is sought. To some extent, this is probably inevitable; but in this particular case, all the researchers underlined that *few* of those with whom they spoke – *including project promoters and co-ordinators* – were able to articulate clearly just what active citizenship with a European dimension meant for them. In addition, those running such projects frequently remarked that in their view, 'European' topics and concerns are too distanced from project participants' lives to be seen by them as relevant and attractive as such; project activities, including their transnational elements, have to be related to the immediate community context if they are to be effective.

- Nevertheless, *the area studies could themselves identify some of the work projects were doing as being relevant to learning for active citizenship and making some contribution to this agenda, albeit in implicit and emergent ways and often in terms of developing the potential for future learning (which may or may not be realised).*

This potential is expressed most clearly in the opportunities provided by supporting transnational and intercultural co-operation, exchange and mobility; in the stimulation produced by participants' awareness that Europe 'exists' (insofar as they know their activities are funded by Community action programmes); and where the opportunities for using innovative teaching and learning methods and contexts are positively taken up by project personnel.

Overall, where personal contacts between partners are part of project activities, where products/resources are co-operatively developed and exchanged, and where everyone involved knows that their activities are being supported by an EU action programme, it is likely that strengthened identification with a European dimension to people's identities and lives will emerge quasi-spontaneously. This could be seen as setting the stage for active citizenship with a European dimension; but, as the area studies reports underline, these benefits may well be of a short-term nature only if they are not subsequently supported and developed further.

The 'European dimension' of such projects is best seen in terms of the ways in which the transnational element gives an impulse and motivation to citizens whose lives are largely experienced at local level. It is at this level that most people will be able to appreciate the meaning of active citizenship for themselves and their communities, and therefore projects are more likely to be successful in teaching and learning terms if they can build 'two-way bridges' between the local and the transnational:

"Our research confirms that many people (perhaps most) are only able to articulate their understandings of citizenship at local levels, but that a project is a community where participation can develop: a transnational project achieving this contributes to a sense of belonging to Europe. ... This is not to overlook the European dimension of active citizenship, but to place it in the context of people's everyday experience." (pp.v, 15, synthesis report)

ELEMENTS OF GOOD PRACTICE FOR PROJECTS

- The area studies broadly conclude that *effective projects* are those which
- incorporate multidimensional aspects of active citizenship (cultural, economic, political and social);

- use innovative and participatory teaching and learning methods which combine cognitive, affective and pragmatic levels in a judicious and balanced way;
- place a commitment to core European values at the centre of their concerns (democratic culture, humanitarianism and social justice, respect and tolerance for diversity and difference, ...);
- and *balance self-direction with professional guidance and supervision*.
- Facilitative 'contextual' factors include the presence of project co-ordinators who are themselves highly committed to developing the European dimension in their work and who possess charismatic qualities which inspire others. The availability of supportive infrastructural resources which enable projects to cope with the technical and administrative difficulties they may encounter is also important, although projects may be well-advised to ensure their activities are not 'swallowed up' by the broader agendas of organisations with which they are affiliated, making their specific concerns and contributions more difficult to realise.
- Effective teaching and learning strategies used by projects include:
- exchange visits: for critical reflection, widening horizons, and recognising the potential for change; of particular value for marginalised/excluded groups
- embedded in-service training: for reflecting/developing skills in working with the disadvantaged, and for networking/liaising with fellow practitioners elsewhere
- participant involvement in development and management of projects: for learning and practising democratic and participative skills in a 'low threshold' context
- research-action approach: focusing on barriers to active citizenship relevant to the participants' personal lives
- product focus: working together towards a concrete goal, gaining technical and human skills along the way.
- Proposals for *good practice criteria* include:
- ensure *clarity of aims* and a *concrete methodological framework* for their achievement;
- profile the contribution made by *European-level funding* to the project;
- allow time and space at the outset to reflect and to establish *a sense of common purpose and direction* between project partners;

- do not over-extend the number of partners, but focus on building a solid basis for co-operation with *a manageable partnership team*;
- construct projects around *definable social issues and/or identifiable products* to attract and maintain participant commitment;
- include *direct personal contacts* and exchanges *between partners* wherever feasible, but match the transnational component appropriately to the needs and circumstances of the target group;
- adapt specialist languages to the world of everyday practice;
- design *flexible but structured learning* contexts and processes;
- use methods that *place participants directly into situations where they can practise the skills of active citizenship* (in particular, active learning and collaborative work on concrete issues) and which promote the confrontation/negotiation of viewpoints;
- ensure a *continuing* solid level of *guidance and support throughout the project* to ensure focus and quality is maintained;
- introduce *participant-based evaluation* mechanisms.
- This means that *effective projects* are those in which:
 - the learning focus is neither solely on identities and feelings (although as a starting-point this can be effective) nor solely on information and rights (essential as these are for the exercise of active citizenship), but rather, there is balanced emphasis upon these complementary aspects of learning;
 - participants learn to find the information they need actively, rather than being supplied with it by project leaders/trainers;
 - participants have opportunities to practise the citizenship skills they are gaining by sharing in project management, planning and development;
 - when the target participant group can be described as disadvantaged/ marginalised: explicitly participatory strategies are used in designing and implementing activities, so that projects work with participants rather than for them;
 - where the target participant group is children/young people rather than adults, active involvement in the processes of project development is equally built in;
 - when the aim is to focus on the barriers to active citizenship stemming from racism and structural inequalities: (a) participants are encouraged to consider the experiences and identities of both the disadvantaged/ marginalised and those belonging to the 'majority' group/s in their

- communities, and (b) personal learning processes are foreseen (as in the study of personal biographies and family histories);
- the formal aim to contribute to learning for citizenship corresponds to a genuine commitment to doing so in practice, rather than a simple response to stated action programme priorities and funding categories;
 - those running the projects know and share the values and aims of those who designed them in the first place, to avoid the risk of discontinuity between funding acquisition and project implementation on the ground;
 - the European dimension of the project is valorised and profiled, so that participants know where (part of) their project funding has come from and that the transnational aspect of project activities is an essential learning element in its own right;
 - the organisational environment in which a project is based permits accountability and dissemination of outcomes;
 - where the target participant group is professional ETY practitioners and/or where the aim is to produce teaching/training materials: follow-up and evaluation procedures are built in so that (a) the potentially significant multiplier effect of such projects can be monitored, and (b) best practice can be accumulated and replicated elsewhere.
 - The area study researchers held *differing views* on the following three issues, *which* therefore *deserve wider discussion*:
 - The effectiveness of small-scale autonomous groups working 'close to the ground' is uncontested, but they are disadvantaged by their detachment from more institutionalised frameworks of professional and administrative support. But *are well-established organisations better-equipped to run action projects more reliably?* Or should new forms of infrastructural support be developed to mediate between funders and funding recipients?
 - The appropriateness of democratic and participatory learning approaches and methods is uncontested, but left to themselves, projects designed and carried through without the benefit of professional guidance and support are also vulnerable to loss of direction and counter-productive outcomes. *What is the appropriate balance between self-direction and professional management?* What kinds of innovative guidance and support services could be developed in this context?
 - The prioritisation given in the action programmes to ensuring the participation of disadvantaged and marginalised groups in the activities they fund and to including projects specifically directed towards their

- needs and demands is uncontested. But *is it ultimately more effective to concentrate more resources and efforts on activities designed for 'mediators and multipliers'*, who may be readier to engage with a European dimension to their lives and identities and who will themselves develop appropriate learning opportunities at local, regional and national levels? *Alternatively*, is it better to focus resources and efforts above all *on the more vulnerable*, in the sense that the social integration of potentially marginalised groups is a first and very important step towards active citizenship per se? *And what is the role of the 'ordinary mainstream citizen' in this field of action* – would it be better to focus effort on reaching them as a matter of urgency, given the gap that appears to have opened up between the broad sweep of citizenry and the project of European integration?
- Many of these conclusions are, of course, relevant for the development of good practice criteria in relation to projects funded by the action programmes more generally, and not only those which are making a contribution to learning for active citizenship.

RECOMMENDATIONS FOR ACTION PROGRAMME GUIDELINES AND IMPLEMENTATION

- Action programme vademeca could profitably *strengthen the emphasis given to learning for active citizenship across the board*; brochures with *examples of good practice* could be prepared to assist national agencies and project promoters.
- The *administrative complexity* of securing funding and running projects *must be simplified*, in order to open up access to wider sections of the population and to facilitate the participation of smaller-scale groupings.
- The *concept of added value should be defined more clearly and used more consistently* in programme planning and evaluation cycles in order to show unequivocally the distinctive contribution that is made by Community support and action.
- More thought should be given to *specifying when and where shorter and longer term outcomes are sought*, with appropriate consequences for project selection and evaluation criteria.
- Give *greater priority to the 'training of trainers'* in this field: mediators and multipliers are themselves aware of their need for more knowledge

and a greater range of pedagogic skills, especially in relation to working with disadvantaged and marginalised groups.

- Develop *channels for linking projects into more durable and mobilisable networks* from which they can individually benefit but equally to which they can contribute their experience and expertise.
- Promote the development of frameworks and guidelines for *a democratic (collegial and participant based) audit system for projects* funded by the programmes. [...]



Recensões

CIVIC VIRTUES AND PUBLIC SCHOOLING. EDUCATING CITIZENS FOR A DEMOCRATIC SOCIETY

Patricia White, Teachers College Press, Columbia University, New York, 1996, 103 pp.

Patricia White é investigadora em Filosofia da Educação no Instituto de Educação da Universidade de Londres. As suas publicações incluem títulos como *Beyond Domination: An Essay in the Political Philosophy of Education* (Routledge, 1983); *Personal and Social Education: Philosophical Perspectives* (Kogan Page, 1989); *Beyond Liberal Education: Essays in Honour of Paul H. Hirst* (Routledge, 1993), assim como vários artigos no âmbito ético-político da Filosofia da Educação. É actualmente Presidente da Philosophy of Education Society of Great Britain e membro da American Philosophy of Education Society e da Women in Philosophy.

A presente obra divide-se em oito capítulos onde são apresentadas atitudes que escolas e professores devem desenvolver na educação de jovens para que se tornem “bons” cidadãos numa sociedade democrática. O estudo destas atitudes resulta da seguinte constatação: “Certamente que os cidadãos necessitam de uma grande gama de conhecimentos e de capacidades para a vida em democracia, mas também precisam de estar dispostos a usarem os seus conhecimentos e as suas capacidades democraticamente. Necessitam de atitudes democráticas”¹ mais afirma: “Estou principalmente preocupada com certas atitudes positivas, ou virtudes, nomeadamente, algumas que devem informar uma vida democrática florescente.”²

As atitudes apresentadas nesta obra são: Esperança, Crença, Coragem, Respeito próprio e Auto-estima, Amizade (companheirismo), Confiança, Honestidade e Decência (boas maneiras). Para a concretização no ensino destas atitudes concorrem vários princípios donde se destacam os seguintes: – Envolvimento de toda a comunidade escolar; – Relacionamento da escola com o mundo / meio envolvente; – Dinamização de um currículo oculto que aponte para o enraizamento de valores e competências; – Relevância dada à necessidade de compreensão e construção do

1 Op. cit., pp. 1.

2 Op. cit., pp. 2.

e com o outro próximo; – Extrapolação da vida escolar, com regras e funcionalismo próprias, para a vida em sociedade onde se devem demonstrar e exercer os valores democráticos; – Desenvolvimento de um reforço de consciência na importância que o indivíduo assume na construção activa e participante das sociedades; – Desenvolvimento de uma atitude positiva no relacionamento interpessoal favorável à noção de bem – comum³.

Nesta obra as questões são conduzidas de forma a justificar os pressupostos/preconceitos da autora. Para além da importância dada às atitudes que devem ser desenvolvidas pelos educadores britânicos na construção de uma melhor e mais efectiva sociedade democrática, a justificação e os resultados esperados e ou num futuro conseguidos, não oferecem garantias de sucesso porque não são apoiados por um plano objectivo de realização desse mesmo tipo de educação, como sejam programas, currículos e estratégias a aplicar. Falta-lhe um plano operacional, planificado e com hipóteses de ser concretamente executado, prevendo taxas de sucesso aceitáveis na sua aplicação porque, como Patricia White reconhece "...não é claro que a educação para a cidadania que agora faz parte do *National Curriculum in England and Wales*, seja fruto de uma concepção suficientemente forte da política educativa..."⁴. No entanto, os princípios que aqui são apontados devem ser tidos em conta para realizar e educar pessoas activas, participantes, responsáveis, empenhadas na construção de uma melhor sociedade.

A problemática tratada por Patricia White não se esgota nas condicionantes apresentadas pela autora para escalpelizar a dimensão noética das atitudes que refere. Ao forçar a justificação das suas afirmações com os nomes de Aristóteles e outros autores que se debruçaram sobre aspectos da Filosofia da Educação como sejam Bloom, McIntyre, Bacon ou Luhmann, e de outro modo socorrendo-se de exemplos literários e cinematográficos⁵ que justificam as teses produzidas, não consegue esgotar a problemática

3 "O pessoal escolar como um todo, não apenas professores mas também pessoal de apoio, necessitam de discutir e estabelecer em conjunto as políticas escolares que instituem valores democráticos que abarquem todos os aspectos da vida escolar. Neste sentido os governadores escolares e também os pais devem ser envolvidos neste processo." op. cit., pp. 13 e 14.

4 Op. cit., pp. 25.

5 "O segundo exemplo diz respeito ao caso do polícia, Frank Serpico (...) tornado célebre pelo filme *Serpico*, no qual Al Pacino protagoniza o papel principal", op. cit., pp.20 e 21.

de que uma educação para a cidadania revela no tratamento deste tipo de atitudes.

Não deixando de ser pertinente o texto alerta-nos para as constantes evoluções das sociedades democráticas e reforça em nós a preocupação de que o futuro das democracias passa por um grande e constante incentivo na Educação para a Cidadania, reforçando valores, competências e atitudes essenciais na construção das sociedades no esforço para a criação de um melhor mundo.

Luis Loia

EDUCAR CIUDADANOS: LA POLÉMICA LIBERAL-COMUNITARISTA EN EDUCACIÓN

Concepción Naval Durán, Ediciones Universidad de Navarra (EUNSA), 1995

As abundantes referências à cidadania e o reconhecimento da importância desta na formação das novas gerações tomam essencial saber de que falamos, quando falamos de educação para a cidadania. O tema da cidadania tem suscitado o aparecimento de um considerável número de publicações, a par de muitas iniciativas que o usam como suporte dos mais diversos colóquios e seminários. Tratando-se de uma situação recente, entre nós, convém notar que nem sempre, quer as publicações surgidas quer outro tipo de iniciativas, permitem um aprofundamento rigoroso das implicações do tema em matéria de educação. O aparente consenso gerado em torno da educação para a cidadania carece frequentemente de uma fundamentação para a qual é preciso compreender os contributos de uma ampla gama de autores cujo pensamento filosófico, moral e político tem repercussão na filosofia da educação e finalmente no currículo e nas práticas educativas.

Compreender a educação para a cidadania nas suas múltiplas implicações é o que podemos esperar da obra de Concepcion Naval – “Educar Ciudadanos” – publicado em 1995 pelas Edições da Universidade de Navarra. Ao longo de 450 páginas organizadas em três grandes capítulos, a autora faz uma abordagem centrada nas concepções filosóficas, morais e políticas que o tema convoca, em particular nas implicações decorrentes da polémica entre liberais e comunitaristas. A actualidade da obra surge reforçada num momento em que se preparam (de novo) alterações curriculares no sistema educativo português, cujas intenções anunciamos parecem indicar um reforço da educação para a cidadania.

Numa matéria cuja conceptualização é ainda difusa, a obra de Naval permite-nos situar a definição de educação para a cidadania num *continuum* de interpretações acerca dos aspectos morais e cívicos. Com efeito, persistem nesta matéria interpretações minimalistas e maximalistas. Enquanto as primeiras se esgotam na apresentação de informações e no desenvolvimento de virtudes de carácter local e imediato, as formas maximalistas exigem um programa mais completo: um entendimento explícito dos princípios, valores e procedimentos da cidadania democrática juntamente com capacidades de participação e reflexão crítica. Como refere

Naval, logo nas páginas de introdução, a ideia de educação para a cidadania num mundo complexo, não corresponde nem ao pitoresco aparato do currículo de formação moral e cívica do século passado, nem a um complemento da educação geral, ideologicamente necessário, mas carente de validade cognitiva e afectiva. Trata-se de uma tarefa essencial nas sociedades livres que associa as diferentes dimensões da cidadania no contexto do desenvolvimento moral e cívico.

Naval faz uma extensa análise do que designa por polémica liberal-comunitarista em tomo da educação de cidadãos. Nessa análise são discutidas as divergências entre os protagonistas, acerca da ênfase nos valores e atitudes, ou seja das virtudes a desenvolver pela educação para a cidadania. Em parte, a polémica resulta do confronto entre os que defendem a primazia da autonomia, entendida como capacidade crítica, e a primazia da perfeição, entendida como cuidado ou preocupação pelo outro. São igualmente destacadas as posições acerca da justiça, da igualdade e da liberdade, assim como o papel da tradição. Embora a autora reconheça a ausência de acordo público sobre um ideal na educação moral, não deixa de acentuar a possibilidade de conciliar os pontos de vista de cariz individualista (liberal) com os pontos de vista comunitários, no sentido de reafirmar a liberdade e responsabilidade individuais. Nesse sentido, é significativa da perspectiva defendida a passagem seguinte:

“En un punto de vista comunitario, en cambio, se buscaría equilibrar el concepto de autonomía personal extrema como primer principio de la educación, con el de cuidado (*care*) de uno mismo, de los demás. Dos procesos deben ir a la par en este sentido: los educadores deben señalar la importancia central de estar anclados en un cultura y tradición para las vidas individuales, incluyendo los procesos de vincular al individuo al contexto socio-cultural; al mismo tiempo que apuntan a las posibilidades humanas de reconsiderar y superar las condiciones aniquilantes existentes en un comunidad o tradición”. (p. 134/5)

Tal como uma concepção de cidadania se apoia sobre um determinado sistema ético-moral, também a educação para a cidadania não pode ser compreendida ignorando esse enquadramento. Para a perspectiva comunitária, preocupada com a transmissão dos valores da tradição e de uma moralidade enraizado nas práticas particulares das comunidades, é fundamental acentuar a identificação cultural. Por seu lado, a perspectiva liberal preocupa-se mais com o pluralismo e o quadro de direitos e deveres, acentua as competências de reflexão crítica. Os autores próximos

desta segunda perspectiva enfatizam o espírito crítico como condição necessária à preparação de cada um na escolha do seu caminho, individualmente ou em associação voluntária no interior da sociedade. As diferenças entre as duas perspectivas, salientam que os protagonistas da crítica comunitária realçam a importância da herança cultural comum, opondo ao utilitarismo a preocupação com o bem comum.

Para além das diferentes concepções subjacentes à educação para a cidadania a obra aborda igualmente os respectivos desenvolvimentos práticos, desde as metodologias desenvolvidas para a educação moral até aos possíveis contextos de concretização. Nestes últimos cabe sublinhar os chamados programas de serviço à comunidade, contexto também muito ligado às tradições e políticas das comunidades educativas. Acerca do interesse e do profundo debate que estes programas desencadearam nas escolas norte-americanas, Naval identifica duas abordagens que, embora complementares, apresentam aspectos distintos. A primeira reúne os que argumentam a favor de projectos de serviço que atraiam jovens em regime de voluntariado, tendo em vista o fortalecimento do altruísmo e da filantropia. A segunda defende a integração do serviço na turma e no currículo académico, na tentativa de reforçar a responsabilidade social dos estudantes. O debate não está encerrado e levanta outras implicações, nomeadamente o progressivo desaparecimento do sentido de serviço face ao crescente individualismo. Entre nós esse debate está em grande medida por fazer.

A reflexão acerca do que deve ser uma (autêntica) educação para a cidadania na comunidade escolar é indissociável da própria concepção de educação nas sociedades abertas do nosso tempo. A obra "Educar Ciudadanos" ajuda-nos a situar o problema e a tomar decisões numa matéria incontornável no nosso tempo. Como escreve a autora, "se entendermos a educação como a actividade cujo principal objectivo é ajudar os outros a ser pessoas, a educação para a cidadania assume um lugar essencial nessa tarefa" (p. 131).

João Reis

EDUCAÇÃO PARA A CIDADANIA

Mendo Henriques, Filipe Cunha, João Reis, Lisboa, Plátano Editora, 1999, 342 pp.

A recente edição da obra em referência, serve como pretexto para efectuarmos a sua recensão, tanto mais que entendemos ser um livro que surge no momento em que as questões relacionadas com a temática da Cidadania, assumem cada vez mais um lugar de destaque no limiar do século XXI.

Na última década, a Educação para a Cidadania tem alcançado uma importância crescente nos sistemas educativos das sociedades democráticas, reflexo das próprias alterações sociais, económicas e políticas.

Também a comunidade europeia, esta preocupação com a formação cívica dos jovens, suscita grandes desafios que cada Estado-membro procura encontrar a resposta curricular mais adequada.

Em Inglaterra, o espírito da Cidadania está presente num terço das escolas e poderá mesmo em 2002/2003 transformar-se numa disciplina obrigatória para todos os alunos do ensino secundário daquele país.

Actualmente em fase experimental, pretende-se que a educação para a cidadania sensibilize os alunos para a compreensão de direitos/deveres, enquanto cidadãos empenhados numa democracia civilizada e consolidada com uma tradição secular.

Igualmente em Portugal, com a generalização da revisão curricular, estão previstas três áreas curriculares não disciplinares, a saber: Estudo Acompanhado (duas horas), Projecto Interdisciplinar (duas horas) e Educação para a Cidadania (uma hora).

A área da Educação para a Cidadania, de acordo com o consignado no ponto 4.6. do anexo ao Despacho nº 9590/99, de 14 de Maio, será “(...) coordenada pelo director de turma, em cujo horário deve constar uma hora especificamente destinada a esta actividade” e coincidente “(...) com a hora marcada no horário dos alunos”.

A exequibilidade da disposição normativa, agendada já para o próximo ano lectivo, seria só por si suficiente para justificar a edição da obra em análise, colmatando assim um vazio existente, quer no sistema educativo, quer no próximo panorama editorial.

No entanto, o livro não se esgota apenas nesse facto, reconhecendo o próprio Presidente da República que o prefaciou como “um valioso instrumento posto a serviço de professores, alunos e todos os cidadãos

que querem compreender melhor o mundo e o tempo em que vivem". Este roteiro de matérias, conforme os autores assim o denominam, apresenta os tradicionais instrumentos didácticos, facilitadores do ensino/aprendizagem, como sejam: os sumários, os objectivos, as palavras-chave, o desenvolvimento propriamente dito das matérias, as boas práticas e por último os testes de avaliação.

Elaborado segundo os modelos e a sistematização anglo-americanos, este manual didáctico, mantém presentes a identidade nacional e a especificidade sócio-cultural das escolas portuguesas.

O desafio pedagógico desta obra, centra-se nas denominadas "boas práticas" que segundo os responsáveis pela sua elaboração, envolvem um conjunto de competências e metodologias que implicam o saber articular interesse e objectivos, o estabelecer consensos e a gestão de conflitos.

Afigura-se de igual forma importante a inclusão na obra de um glossário de termos, que conjuga termos de significado corrente, com nomenclaturas científicas, facilitando assim a sua acessibilidade a um público diversificado com interesses nestas áreas.

Os temas da Cidadania que integram esta obra, encontram-se sistematizados em sete capítulos, a saber:

- I – Comunidade Nacional;
- II – Estado soberano;
- III – Participação na democracia;
- IV – Economia e Governo;
- V – Segurança e defesa;
- VI – Política externa;
- VII – Comunidade internacional.

Pela sua importância na formação de cidadãos civicamente responsáveis, abordaremos de seguida o teor dos capítulos III, V e VII.

A participação dos cidadãos na democracia não se limita apenas ao voto, pelo que a Educação para a Cidadania deverá privilegiar, tal como refere o manual em apreço, o envolvimento dos estudantes em projectos concretos de acção, dentro das próprias comunidades escolares, tais como associações estudantis, assembleias de escola, ou ainda serviços à comunidade.

Quanto às matérias atinentes à segurança e defesa, a obra destaca, no seu capítulo V, a importância e o papel das forças armadas e forças de

segurança, como pilares da democracia e defesa do território nacional, numa perspectiva de abertura e cooperação com outros povos e culturas, bem como no assumir dos compromissos internacionais do Estado Português.

Finalmente o último capítulo do livro é dedicado à comunidade internacional, tema que sensibiliza o leitor para os problemas globais, nomeadamente os que se reportam à globalização da economia, à segurança colectiva e às questões ambientais, matérias que pela sua complexidade e dimensão, ultrapassam e esbatem as fronteiras nacionais de cada Estado, apelando à consciencialização do cidadão do mundo, por forma a que as respostas sejam elas próprias emergentes no âmbito de uma cooperação alargada a todos.

Concebido fundamentalmente para o universo de professores dos ensinos básico e secundário, numa perspectiva transversal da cidadania, este roteiro constitui um precioso auxiliar para o corpo docente envolvido em projectos de Educação para a Cidadania, abrindo pistas para a formação de formadores que tem vindo a ser desenvolvida neste âmbito pelo I.D.N. em parceria com vários Centros de Formação de Professores e que se têm saldado por um assinalável êxito, quer ao nível das adesões registadas, quer ao nível do interesse que as matérias abordadas têm suscitado.

Se é certo que toda a temática da Cidadania, pela notória necessidade sócio-cultural dos tempos modernos, se tem vindo a assumir como uma urgente prioridade, não podemos deixar de recordar que, com os distanciamentos que o tempo histórico nos impõe, estas matérias encerram em si uma tradição milenar, remontando tão somente à tradição clássica.

O mérito da obra analisada, para além do seu pioneirismo, pode ser equacionado como a primeira tentativa, segundo a nossa opinião plenamente conseguida, de formalização de matérias que parecendo de senso comum, apontam para uma reflexão por parte do leitor, apelando assim às suas responsabilidades cívicas.

José Filipe Teles de Matos



Através das leituras

Obras existentes no acervo do IDN

MONOGRAFIAS

BARBALET, J.M., *A Cidadania*, Editorial Estampa, 1989, Cota 9794 – 34 F

CABRAL, Manuel Villaverde, *Cidadania Política e Equidade Social em Portugal*, Celta, 1997, Cota 9947 – 33 C

Comissão Europeia, *Conferência Inter-Governamental 1996: relatório da comissão ao grupo de reflexão*, Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 1995, Cota 9201– 33 D

CRUZ, Manuel Braga da, “A participação social e política”, in *Portugal Hoje*, Eduardo de Sousa Ferreira coord., INA, 1995, Cota 8895 – 23 G

LENOBLE, Jacques, DEWANDRE, Nicole dir., *L'Europe au Soir du Siècle: Identité et Démocratie*, Éditions Esprit, 1992, Cota 10021 – 35 B

MARTINS, Guilherme d'Oliveira, “Cidadania e Instituições Europeias ou o peso da História”, in *Portugal no Centro da Europa*, Álvaro Vasconcelos, Lisboa, Quetzal Editores, 1995, pp. 149-172, Cota 8938 – 18 G

MENEZES, Isabel, XAVIER, Elisabete, CIBELE, Carla, *Educação Cívica em Portugal nos Programas e Manuais do Ensino Básico*, Instituto de Inovação Educacional, 1997, Cota 9694 – 33 A

PIZZOLATO, Luigi Franco, *Educazione civica nella scuola*, Morcelliana, 1991, Cota 9603 – 33 A

REIS, João Faustino Silva, *Formação para a Cidadania na Comunidade Escolar: contribuição do professor de geografia e papel das associações de estudantes em quatro escolas secundárias*, Lisboa, 1996, Cota 9438 – 33 G

TOURAINÉ, Alain, *O que é a Democracia?*, Instituto Piaget, 1996, Cota 9793 – 34 F

PERIÓDICOS

CARNEIRO, Roberto, “Educação para a Cidadania e Cidades Educadoras”, in: *Brotéria*, Lisboa, vol.144, n.º 4, 1997, pp. 391-413

ESPADA, João Carlos, “O projecto europeu: estará o estado-nação em vias de desaparecimento”, in: *Análise Social*, Lisboa: Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, vol. 32, n.º 141, 1997, pp. 443-460

FERREIRA, José Medeiros, “Cidadania europeia, liberdade e segurança” in: *Nação e Defesa*, Lisboa, Instituto da Defesa Nacional, n.º 85, 1998 2ª série, pp. 71-81

HENRIQUES, Mendo Castro, “Formação para a cidadania, formação para a responsabilidade”, in: *Nação e Defesa*, Lisboa, Instituto da Defesa Nacional, Ano 19º, n.º 71, 1994, pp. 99-115

PARIS, Henri, “Citoyenneté et défense”, in: *Défense Nationale*, Paris, ano 54, n.º 2, 1998, pp. 11-19

PINTASILGO, Maria de Lurdes, "Mulheres, mobilidade e cidadania", in: *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n.º 50, 1998, pp. 5-197

REGO, José Gabriel, NETO, Paulo Oliveira, "Média, públicos e direitos de cidadania", in: *Sociologia*, Lisboa, ISCTE, n.º 21, 1996, pp. 69-92

ROQUEPLO, Jean-Claude, "Défense nationale et citoyenneté", in: *Défense Nationale*, Paris, ano 54, n.º 5, 1998, pp. 63-72

SEABRA, Augusto, "A identidade cultural portuguesa: um patriotismo aberto à universalidade", in: *Nação e Defesa*, Lisboa, Instituto da Defesa Nacional, Ano 19º, n.º 69, 1994, pp. 121-134

TRONQUOY, Philippe dir., "Citoyenneté et société", in: *Cahiers Français*, n.º 281, 1997, pp. 3-83

ENDEREÇOS INTERNET SELECCIONADOS

- <http://www.civicus.org/>
CIVICUS – World Alliance for Citizen Participation
- <http://www.civnet.org/civitas/civitas.htm>
CIVITAS: international non-governmental organization promoting civic
- http://europa.eu.int/comm/dg1a/human_rights/intro/index.htm
Comissão Europeia – DG1a
- <http://culture.coe.fr/postsummit/citoyennete/>
Conselho da Europa
- <http://www.publiek-politiek.nl/english/index.html>
Instituut voor Publiek en Politiek, Dutch Centre for Civic Education education
- <http://www.drel.min-edu.pt/cidadania/>
Ministério da Educação
- <http://www.nagb.org>
National Assessment Governing Board
- <http://www.gddc.pt>
Procuradoria Geral da República – Gabinete de Documentação e Direito Comparado



Abstracts

Citizenship, Education and Defence 2000, Guilherme de Oliveira Martins, pp. 15-24

The article concerns three main subjects: the relation between education and citizenship, how does this relation affects the educational programs and finally how will it work the challenge of an education for citizenship in Portugal. For the author the sense of multiple belongings, which starts with the sense of belonging to a community and only then to mankind remains a central goal. In the context of education it is fundamental that notions such as: belonging, identity and frontier contribute to improve the capacities of thought and dialogue. The notion of citizenship should be present in school's organisation and educational organisation in order to cement social cohesion and a concept of inclusive and open citizenship.

National identity, democratic state and education for citizenship, Augusto Santos Silva, pp. 25-33

The author proposes to consider the dimension of the Portuguese and the Portuguese society with the State, that is how can we associate the identity and citizenship – social and cultural community - with the State. On what concerns the first aspect the author shows the impact caused by the new information technologies over the perception of the values which constitute the people's identity. The second question raised concludes that the Portuguese accept themselves as being part of the same cultural and social community, established around common values and their difficulty in recognising in the State the only way to organise a society.

Conceptual perspectives for education for citizenship, Mendo Castro Henriques, pp. 35-52

The article is related to the importance of education for citizenship in a pluralistic, democratic and changing society which educational system does meet the crisis of values that young generations are facing. The author defines the concept of citizenship from its traditional link to nationality, to its larger assumption that links citizenship to the economical, political and social level, proving the need on one hand for a strong

connection between values, believes and social practices, on the other to ethical and civic education, due to the fact moral values are responsible for civic behaviour and these two responsible for the quality of social responsible acts in societies so affected by disturbances. The article provides an overview of civic education from the time of Portuguese liberal revolutions to democracy in the context of national education and European education.

**Education for citizenship in Portugal: Twenty five years of democracy,
Maria Emilia Brederode Santos, pp. 53-62**

This article analysis the role of the Ministry of Education in the education for citizenship in the period after 1974.

First the author considers the consequences of the political changes in schools, the general revision of teaching programs, the unification of the third cycle, the replacement of History by Social Studies and the creation of Politecnical Civic Education. Secondly it outlines the harmonisation of school programs when all the former experiences were suspended. The third phase begins with the approval of the Lei Bases which launched the debate about civic education as the main goal of Education. Finally in the fourth phase, considered by the author as the time of Democratic Education for Citizenship, different factors influenced education in Portugal: the fall of the Berlin Wall and the consequent liberalisation of the Eastern Europe countries, the internationalisation of the European process and the dynamics brought to schools by the projects funded by the European Union.

**An approach to education for citizenship in Europe on the last decade,
Concepción Naval Durán, pp. 63-88**

This article is focused on the importance of education for citizenship after late 80's, particularly the efforts taken in Europe in order to turn it into a reality in European schools. It is divided into three parts. The first is related with the projects and proposals from International Organisations (European Council, EU, UN, UNESCO) concerning education for citizenship. The second with education for citizenship after 1989 in

Central and Eastern Europe within the CIVITAS Exchange Program, the third and final with the educational reform in England.

Civic education in democratic countries, Dominique Schnapper, pp. 89-98

The article is about the transformations in modern nations and the problems that teaching civic education and the transmission of the sense of belonging to a national community are facing today. In the first place the author considers the conditions that made possible the birth of European nations. Then it analysis the European building process and the consequences of the apolitical nature of modern democracy. The main question lies on how to transmit common values and to consolidate democratic societies. The author concludes that education for citizenship should play a role on what concerns spreading the inherent meaning to the civic values and the way they connect the people's past and culture .

Citizenship: Crick Report, 1998, Bernard Crick, pp. 99-124

This report outlines the importance of education for citizenship and its relevance in school programmes. It demonstrates the importance of education for citizenship, its public benefits and provides a general orientation concerning guiding principles and areas of major concern, namely the importance of the education for citizenship as a field within which it is possible to establish relations and a positive inter-action with local communities and civil society's organisations. In its second part the report is addressed to teachers and educational authorities, providing an example of how teaching an expanded range of subjects may contribute to education for citizenship.



Av. das Descobertas, n.º 17

Restelo • 1400-091 LISBOA

Tel.: 21 302 07 73 • Fax: 21 302 10 22

EUROpress

Editores e Distribuidores de Publicações, Lda.

Rua João Saraiva, 10-A • 1700-249 Lisboa

Tel.: 21 844 43 40 • Fax: 21 849 20 61

europress@mail.telepac.pt



NAÇÃO E DEFESA

Revista trimestral

Boletim de Assinatura

Nome _____

Morada _____

Nº de Assinante _____

Código Postal _____

Localidade _____

Indicativo _____

Telefone (horas expediente) _____

Desejo adquirir a revista Nação e Defesa, na seguinte modalidade:

ASSINATURA ANUAL

AVULSO

- Instituições 5.000\$00 Para o estrangeiro, os preços são
 Individuais 4.000\$00 acrescidos de despesas de expedição.

Estudantes 3.500\$00 É necessária a fotocópia do cartão
de estudante referente ao ano em
curso.

Números a assinar:

Cada número 1.500\$00
Preço acrescido de despesas de expedição.

Números a comprar:

Assinatura _____

Data _____

O pagamento deve ser efectuado por vale postal ou cheque à ordem do **Instituto da Defesa Nacional**, e anexado a este Boletim

INSTITUTO DA DEFESA NACIONAL

Calçada das Necessidades, 5, 1399-017 LISBOA

http://www.idn.pt - idn@mail.idn.pt
Tel. 21 392 46 00 - Fax 21 392 46 58

