

# 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 noutros espaços europeus, em curso e a desenvolver,<sup>1</sup> 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.<sup>2</sup>

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.<sup>3</sup>

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 Cibebe, (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 cívicas 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.<sup>4</sup> 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 solidariedade<sup>5</sup> 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.<sup>6</sup> 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.<sup>7</sup>

---

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 Está 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 Cibebe.

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”.<sup>8</sup>

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.<sup>9</sup>

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., Bantam 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.<sup>10</sup>

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 evoluiu, 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.<sup>11</sup> 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.<sup>12</sup>

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.<sup>13</sup> 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 2ª Declaração (Praia, 1998) e a 3ª 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.<sup>14</sup>

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, e 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, 2ª 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 contra-producentes 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.<sup>15</sup>

### 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

---

<sup>15</sup> 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.<sup>16</sup>

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”*.<sup>17</sup> 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.<sup>18</sup> 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,<sup>19</sup> 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, nº12

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 Dewey<sup>20</sup> 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.<sup>21</sup> 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.<sup>22</sup>

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 inculcar. 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.<sup>23</sup>

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.<sup>24</sup>

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.<sup>25</sup> 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 neo-clássica 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 1ª 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.<sup>26</sup>

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 al (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 resultem 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.