

A “crise” da cidadania e a educação para a cidadania

Júlio Gonzaga Vaz de Medeiros Andrade

Resumo

O texto que se segue parte da constatação de que a cidadania está hoje em desequilíbrio e por isso num processo de mudança. Sugere-se um conceito de cidadania como sendo o exercício do poder comunicativo (isto é, do processo de argumentação) na definição das políticas públicas e na modificação do próprio estatuto de cidadão, e procura mostrar-se que esse conceito é coerente com a Constituição da República Portuguesa e que é útil também para a educação para a cidadania.

Palavras Chave: cidadania, educação, Constituição, argumentação.

Abstract

The following text begins with the observation that citizenship is now unbalanced and therefore is in the process of modification. A concept of citizenship is suggested as being the exercise of communicative power (ie, the process of argumentation) in defining public policies and in changing the proper status of citizen and it seeks to show that this concept is consistent with the Constitution of the Portuguese Republic and that it is also useful for citizenship education.

Keywords: citizenship, education, Constitution, argumentation.

1. Introdução: a educação para a cidadania e os desafios à cidadania

A investigação que se está a desenvolver¹ visa estudar as mudanças nas “ideias” de cidadania que “alimentaram” as políticas curriculares da educação escolar em Portugal entre 1986 e 2011. Esse período de tempo foi dividido, para efeitos de investigação, em dois momentos: a “Reforma Curricular” conhecida por Reforma Roberto Carneiro (plasmada no Dec.lei, n.º 286/89 de 29 de Agosto) e o período da “Reestruturação Curricular” (concretizada no Dec.lei, n.º 6/2001 de 18 de Janeiro) com os desenvolvimentos subsequentes.

¹ Esta investigação decorre no âmbito do doutoramento em Educação na Especialidade em Administração e Política Educacional no Instituto de Educação da Universidade de Lisboa, sob a orientação do Professor Doutor Natércio Afonso.

O estudo parte de duas perspetivas: uma de pendor mais institucional que procura analisar a interação entre os atores e a produção e circulação das ideias,² e outra mais especificamente cognitiva, que visa estudar as próprias ideias³ que circularam durante esse período e que depois se materializaram em programas curriculares.⁴

Este texto enquadra-se nesta segunda linha de investigação e é uma tentativa de problematizar o conceito de cidadania para que sirva de enquadramento à leitura de algumas das várias temáticas que foram incluídas no que se designou por “Formação Pessoal e Social” e depois por “Educação para a Cidadania” no currículo do ensino básico e do ensino secundário. Essas várias temáticas de “cidadania” cobriram um vasto leque de conteúdos, uns que podem ser associados à liberdade dos modernos (por exemplo, a vida familiar ou o empreendedorismo) ou à liberdade dos antigos (como a participação na vida democrática). O texto debruça-se fundamentalmente sobre este segundo aspeto; mais exatamente o texto que se segue procura respostas, principalmente na Constituição da República Portuguesa, aos desafios que hoje são lançados ao exercício da cidadania e conseqüentemente à educação para a cidadania.

1.1. A cidadania e a educação para a cidadania

A cidadania é normalmente definida como o vínculo jurídico que liga o indivíduo ao Estado, não sendo por isso possível pensar, com rigor, uma cidadania supra estatal (como a europeia) nem por referência à Nação, como entidade cultural portadora da identidade e facilitadora da pertença a uma comunidade (Miranda, 2002; Ramos,

² Através da distinção entre *fóruns* e *arenas* desenvolvida por Jobert (1994; 1995; 2004) e Fouilleux (2002; 2011) e do neoinstitucionalismo discursivo de Schmidt (2010).

³ Esta linha de investigação especificamente cognitiva procura usar as perspetivas do “referencial” (Muller, 2005) e do “paradigma” (Hall, 1993) no sentido de identificar as eventuais mudanças nas “ideias”.

⁴ A problemática da educação para a cidadania em Portugal pode, no período em análise, ser equacionada de várias perspetivas. Pode ser abordada a partir das principais formas como é “integrada no currículo” (como disciplina autónoma ou com conteúdos disseminados pelas várias disciplinas curriculares), como “política curricular” (através de políticas regulamentares com programas obrigatórios definidos centralmente ou políticas incitativas assentes na disseminação das “boas práticas” das escolas); a partir dos “temas programáticos” (focando principalmente a participação política ou a vida social, ou seja a liberdade dos antigos, as liberdades positivas do *cidadão* ou a liberdade negativa dos modernos, do *burguês*). Finalmente há que ter em conta a diversidade de designações (Formação pessoal e social, Desenvolvimento pessoal e social, Educação cívica ou Educação para a cidadania e Formação cívica).

1984). A cidadania é assim concebida como um conjunto de direitos e obrigações plasmados no estatuto.

A cidadania se pensada desta forma está hoje a ser desafiada por vários desenvolvimentos económicos, políticos e sociais interligados, como a globalização, as migrações e a reconfiguração do Estado. O liberalismo e a integração económica mundial colocam desafios à ação do Estado-soberano, as políticas públicas não encontram no Estado o único ator, e enquanto as migrações têm conduzido cidadãos nacionais à condição de estrangeiros, a criação de espaços supra-estatais (como a União Europeia) procura criar uma cidadania mais rarefeita.

Mas enquanto estatuto a cidadania é também de pouca valia para a educação. A ser assim a educação para a cidadania seria somente o “ensino”⁵ dos direitos e deveres atualmente plasmados no estatuto e não seria coerente com a natureza dinâmica que a história de conquista demonstra e que Marshall (1992) procurou descrever. Com efeito a conquista dos direitos e o desenvolvimento dos deveres, que foram sendo incorporados no estatuto, alertam para a sua natureza “auto-poiética”: o exercício da cidadania não é somente o cumprimento das obrigações e o exercício dos direitos, mas é também a luta para os manter e os alargar.

Deste modo a conceção da cidadania como estatuto que liga o indivíduo ao Estado parece insuficiente para a educação porque não tem em consideração entre outros aspetos a dinâmica da conquista e aprofundamento e limita-se ao Estado soberano num mundo globalizado.

Como alternativa sugere-se um conceito de cidadania caracterizado como sendo o exercício do poder comunicativo (isto é, do processo de argumentação) na definição das políticas públicas e do estatuto de cidadão em vários contextos (Estatais, supra ou infra estatais).

1.2. O contexto da investigação- os desenvolvimentos curriculares

A Reforma Curricular inicia-se no X Governo Constitucional (1985-1987) mas concretiza-se especialmente durante o XI Governo (1987-1991), com o Ministro Roberto Carneiro, num período que pode ser caracterizado por um certo

⁵ Usa-se aqui o termo “ensino” num sentido muito próximo do seu étimo, (*insigare*), para designar “marcar”, ou seja “impor”.

“messianismo reformista” (Barroso, 1988, *apud* Barroso 2003, p. 70). Durante esse período decorrem os trabalhos da Comissão de Reforma do Sistema Educativo, criada pelo X Governo (Resolução do Conselho de Ministros nº. 8/86) e da Assembleia da República que então elabora a Lei de Bases do Sistema Educativo aprovada em 1986.⁶

Esta reforma desenvolveu-se no âmbito de um discurso modernizador associado aos desafios da adesão à CEE e tem sido caracterizada como centralista, descendente, *top down*, regulamentar, normativa e prescritiva (Afonso, 1997; Barroso, 2003, 2004; Fernandes, 2006 e Freire-Ribeiro, 2008; Teodoro, 2001). Como resume Barroso (1988: 70):

A reforma é concebida e desenvolvida segundo um modelo normativo-dedutivo, fundado numa conceção determinista da mudança, conduzida do topo para a base do sistema (*top-down*), com o reforço dos dispositivos de planeamento e legitimada politicamente por um discurso “modernizador” tendo em vista assegurar a integração plena de Portugal na Comunidade Europeia.

Esse centralismo e messianismo reformista manifestou-se na elaboração dos programas curriculares por equipas nomeadas pelo Ministério da Educação e pelo Instituto de Inovação Educacional para a, então criada, disciplina de Desenvolvimento Pessoal e Social (para o ensino básico e para o ensino secundário) e para o programa de Educação cívica para a participação nas instituições democráticas (para o 3º ciclo do ensino básico).

O segundo período da reforma corresponde à reestruturação curricular iniciada com o XIII Governo Constitucional (1995-1999) e continuada pelo XIV Governo (1999-2002). Foram dois governos do Partido Socialista que iniciaram o mandato com a bandeira, hasteada durante a campanha eleitoral, da “paixão pela educação”. Dessa paixão nasceu primeiro o Pacto Educativo para o Futuro, que o Ministro Marçal Grilo apresentou na Assembleia da República em 1996. Porém, o Pacto Educativo não chegou a afirmar-se devido às condições políticas (governo de maioria relativa) e à ambiguidade do próprio conteúdo (Barroso, 2003).

Foi um período caracterizado, pelo menos ao nível do discurso político e das intenções, pela “geometria variável” e pela “flexibilidade”. No processo de reorganização curricular a geometria variável procurou ganhar corpo pela inclusão de

⁶ Na IV legislatura (1985-1987) foram apresentados cinco projetos por esta ordem de entrada: Projetos de lei do PCP, do PS, do MDP-CDE, do PRD e do PSD. O CDS não apresentou Projeto de lei.

vários atores (outros ministérios, poder local, sindicatos, associações de pais e alunos, órgãos de gestão das escolas, fundações, etc.) num processo que procurava dar cumprimento ao primeiro objetivo estratégico definido no Pacto como o de “[p]romover a participação social no desenvolvimento do sistema educativo” (Ministério da Educação, 1996: 11).

Procurou-se assim inverter a anterior orientação centralista através do processo da revisão participada dos currículos e de uma preocupação com a disseminação de boas práticas através da página *on line* da Direcção Geral de Inovação e de Desenvolvimento Curricular, sugerindo uma política incitativa. Neste contexto é que pode ser entendido que a área curricular de Formação Cívica (uma das áreas curriculares não disciplinares do ensino básico), criada pelo Dec. lei n.º 6/2001 de 18 de janeiro, não venha acompanhado por um programa curricular.

Os dois governos seguintes, do centro-direita (XV e XVI Governos de 2002 a 2005), parecem ter constituído como que um interregno nas iniciativas em relação à educação para a cidadania. Já com os XVII e XVIII Governos (de 2005 a 2011) ressurgem algumas diligências de assinalar e que se enquadram ainda no que foi definido pelo Decreto-lei n.º. 6/2001 de 18 de Janeiro, e que parecem ter visado dar as orientações curriculares mais claras e necessárias que faltavam no período anterior da reestruturação curricular.

Desde logo, e por ocasião dos 20 anos da aprovação da Lei de Bases do Sistema Educativo, a Assembleia da República promoveu, conjuntamente com o Governo, um Debate Nacional sobre a Educação, à semelhança do que ocorreu então noutros países. E no mesmo ano – 2006 – agora por iniciativa do Ministério da Educação e da Secretaria de Estado da Presidência do Conselho de Ministros - é criado o Fórum de Educação para a Cidadania.

Resumidamente, nestes últimos desenvolvimentos, parece existir uma tentativa de integrar e divulgar as boas práticas que decorriam desde 2001 nas escolas, e simultaneamente dar fundamento e coerência a um programa de Educação para a Cidadania que sirva não só as áreas curriculares não disciplinares (como a Formação Cívica e a Área de Projeto) como à formação transdisciplinar que antes faltavam. A “Proposta Curricular para os Ensinos Básico e Secundário” (Santos, 2011) procura dar corpo finalmente a essa tentativa de coerência.

2. A participação democrática

A origem da problemática da educação para a cidadania que, com essa ou outras designações, foi desenvolvida curricularmente nas reformas esboçadas acima, encontra-se no nº 2 do Artigo 73º da Constituição da República Portuguesa que estabelece o seguinte:

O Estado promove a democratização da educação e as demais condições para que a educação, realizada através da escola e de outros meios formativos, contribua para a igualdade de oportunidades, a superação das desigualdades económicas, sociais e culturais, o desenvolvimento da personalidade e do espírito de tolerância, de compreensão mútua, de solidariedade e de responsabilidade, para o progresso social e para a participação democrática na vida coletiva.

Esse desiderato foi retomado e desenvolvido, como não podia deixar de ser, na Lei de Bases do Sistema Educativo, aprovada 10 anos depois da Constituição, onde se pode destacar os nºs 4 e 5 do Artigo 2º que invocam a “formação de cidadãos livres, responsáveis, autónomos e solidários” (nº 4) e a formação de “cidadãos capazes de julgarem com espírito crítico e criativo o meio social em que se integram e de se empenharem na sua transformação progressiva” (nº 5).⁷

Mas o Artigo da referida Lei de Bases que maior impacto teve na definição das políticas curriculares no âmbito de educação para a cidadania, foi certamente o Artigo 47º (atual Artigo 50º- Desenvolvimento curricular), nomeadamente o nº. 2, que deu origem à formação pessoal e social, na qual se inserirá principalmente e de formas diversas a formação do cidadão.⁸

2.1. A cidadania e a democracia participativa

⁷ Este artigo da Lei de Bases parece reflectir a Constituição da República Portuguesa nomeadamente o Art. 1º quando refere a “construção de uma sociedade livre, justa e solidária” e o Art. 2º “visando [...] o aprofundamento da democracia participativa”.

⁸ Artigo 47º, n.º 2 “Os planos curriculares do ensino básico incluirão em todos os ciclos e de forma adequada uma área de formação pessoal e social, que pode ter como componentes a educação ecológica, a educação do consumidor, a educação familiar, a educação sexual, a prevenção de acidentes, a educação para a saúde, a educação para a participação nas instituições, serviços cívicos e outros do mesmo âmbito”. Este nº 2 merece, pela sua importância e pelas suas consequências, alguma atenção. E como refere Campos (1992: 93-94), a disposição nele contida “não constava de nenhum dos cinco projetos de Lei de Bases apresentados à Assembleia da República”. A proposta surgiu na Subcomissão Parlamentar, foi submetida à Comissão Parlamentar de Educação e depois ao Plenário. Esse surgimento inusitado corresponde bem ao seu inevitável sucesso no Parlamento na medida em que era coerente com o que então era a prática na maioria dos países da Europa (Menezes, 2006, Campos, 1992).

O citado nº. 2 do Artigo 73º da Constituição da República Portuguesa, enuncia os “objetivos” das “políticas públicas da educação” (Miranda e Medeiros, 2005: 730) de entre os quais se salienta que a educação “realizada através da escola e de outros meios formativos” contribui para “a participação democrática na vida coletiva” (Constituição da República Portuguesa, Artigo 73º, n.º 2).

Segundo Jorge Miranda e Rui Medeiros a interpretação do Artigo 73º remete para o Artigo 2º e para a alínea c) do Artigo 9º “Tarefas fundamentais do Estado”⁹ (Miranda e Medeiros, 2005: 731). Esta alínea c) do artigo 9º determina que compete ao Estado: “Defender a democracia política, assegurar e incentivar a participação democrática dos cidadãos na resolução dos problemas nacionais”.

Este texto pode ser analisado distinguindo a “defesa” da “democracia política” por um lado e o “incentivo” da “participação democrática dos cidadãos” por outro¹⁰. Em bom rigor a referida alínea pode ser escalpelizada da seguinte forma: ao Estado¹¹ compete *defender* e compete *incentivar*, *defender a democracia política* e *incentivar a democracia participativa*. Canotilho e Moreira expressam esta análise da seguinte forma: “Na realidade, enquanto a “democracia política” é um bem adquirido a *defender*, a democracia-participação é um bem a *cultivar*, isto é, a promover e a desenvolver” (Canotilho e Moreira, 2007: 278).

Ora essa “cultura”, “promoção” e “desenvolvimento” da “democracia-participação” está a cargo dos incentivos de que o Estado dispõe. Com efeito, e de acordo com Jorge Miranda e Rui Medeiros (2005: 103), o Estado dispõe de “instrumentos” e de “incentivos” para “assegurar a participação dos cidadãos na resolução dos problemas nacionais”. Os primeiros são legislativos ou não legislativos (eleições, tempos de antena, etc.), já quanto aos “incentivos, o meio mais eficaz vem a ser a educação, aliás também voltada para a participação democrática na vida coletiva (artigo 73º, n.º 2)”, a que se acrescenta as políticas de juventude, da terceira idade, de organização económica, etc.. Assim a educação é um meio para incentivar a participação

⁹ As quatro primeiras alíneas do Artigo 9º “constituem a ‘tradução’ em quatro tarefas fundamentais do Estado de quatro princípios políticos fundamentais contidos nos Arts. 1 e 2º: independência nacional, Estado de direito, democracia e ‘Estado social’” (Canotilho e Moreira, 2007: 276).

¹⁰ Note-se que Miranda e Medeiros, 2005 parecem não fazer esta distinção, ao contrário de Canotilho e Moreira (2007) que se seguem aqui.

¹¹ Ao Estado cabe “defender a democracia”. E aqui o Estado é o poder central (Miranda e Medeiros, 2005: 98).

democrática na resolução dos problemas nacionais, participação essa que deve ser aprofundada (Art. 2º).¹²

Como foi referido, Miranda e Medeiros (2005) remetem, na interpretação do Artigo 73º, para a alínea c) do Artigo 9º e para o artigo 2º. E com se viu, segundo Canotilho e Moreira, (2007: 278) é possível distinguir no âmbito do artigo 9º a democracia em sentido formal da “democracia enquanto exercício participado do poder”, e que a primeira é um bem adquirido, enquanto que a segunda é um bem a construir ou desenvolver. A isso Miranda e Medeiros (2005) acrescentam que a educação é um meio para incentivar esse desenvolvimento.

Ora a democracia radica na vontade popular (Art. 1º) mas esta não tem uma significação unívoca na Constituição (Canotilho e Moreira, 2007: 200), pois pode revestir-se da forma de sufrágio e de referendo, mas também pode assumir outras formas de concretizar na dimensão participativa. Como assinalam os mesmos autores (2007: 278), a “democracia política” aponta para a democracia no sentido formal (instituições, formas de organização, eleições, separação de poderes, etc.). Este aspeto remete para a própria definição de Estado como um estado de direito democrático que tem por base a soberania popular. Já a segunda parte da alínea c) do Art. 9º – “assegurar e incentivar a participação democrática dos cidadãos” – remete para o final do artigo 2º quando refere que a República Portuguesa visa “o aprofundamento da democracia participativa” (Canotilho e Moreira, 2007: 278).

No que se refere à democracia participativa,¹³ são possíveis dois enfoques (Miranda e Medeiros, 2005: 64): um que põe a ênfase no objeto dessa participação e outro que sublinha o processo democrático.

Na primeira aceção trata-se de “pôr em prática e valorizar a participação dos interessados nas decisões que os afetem diretamente, seja no interior dos

¹² Recorda-se aqui o Art. 2º: “A República Portuguesa é um Estado de direito democrático, baseado na soberania popular, no pluralismo de expressão e organização política democráticas, no respeito e na garantia de efetivação dos direitos e liberdades fundamentais e na separação e interdependência de poderes, visando a realização da democracia económica, social e cultural e o *aprofundamento da democracia participativa*.” (Os itálicos não estão no original).

¹³ Isto não significa que a democracia participativa tenha capacidade de decisão. A decisão compete aos órgãos representativos (Miranda e Medeiros, 2005: 65). É de notar ainda que segundo Canotilho e Moreira (2007: 212), as sucessivas revisões constitucionais têm ampliado sensivelmente o âmbito da democracia participativa.

procedimentos legislativos e administrativos adequados, seja mediante estádios de descentralização institucional ou funcional” (Miranda e Medeiros, 2005: 64). Trata-se de uma participação em setores, como a participação na elaboração da legislação laboral ou nos organismos de concertação social, nas organizações de consumidores ou na gestão das escolas, etc.. Esta é a perspectiva preferida por Miranda e Medeiros.

A segunda opção sublinha o incentivo ao aprofundamento da “participação democrática dos cidadãos na resolução dos problemas nacionais [...] e o impulso à participação direta e ativa” (Miranda e Medeiros, 2005: 64). Essa parece ser a perspectiva preferida por Canotilho e Moreira (2007: 212):

Ao referir-se ao “aprofundamento da democracia participativa” o texto constitucional sugere que a democracia é um conceito dinâmico, postulando um processo de democratização, e não uma estrutura sistémica fechada: daí a ênfase da Constituição na “participação direta e ativa de homens e mulheres na vida política” (art. 109º) e na resolução dos problemas nacionais (art. 9º/c).

Neste entendimento, a democracia participativa vai além da participação nos processos decisórios ou consultivos formais no âmbito das instituições formais, pois aponta para o aprofundamento ou alargamento dos direitos numa perspectiva que é coerente com a intuição de Marshall segundo a qual a cidadania é um processo de conquista.

2.2. A cidadania como construção do estatuto

Marshall (1992) além de reconhecer que os direitos são o resultado de uma luta e de uma conquista, admitia que os direitos políticos tinham uma componente eventualmente subversiva quando escreve:

The political rights of citizenship, unlike the civil rights, were full of potential danger to the capitalist system, although those who were cautiously extending them down the social scale probably did not realize quite how great the danger was. (Marshall, 1992: 25).

Ora os direitos políticos têm, ou podem ter, uma capacidade reflexiva ativa, pois através deles os cidadãos podem modificar - aprofundar, alargar – o próprio estatuto. Como refere Habermas (1996), a descrição de progresso linear da cidadania – dos direitos civis, aos políticos e depois aos sociais, tal como foi descrita por Marshall - não permite compreender o papel específico que os direitos políticos têm hoje:

This description is blind to the actual use made of an active citizenship status that allows individual to play a role in democratically changing their own status. Indeed, only rights of political participation ground the citizen's reflexive, self-referential legal standing. (Habermas, 1996: 504).

Pode acrescentar-se que, inversamente, a falta de uso desse estatuto, ou o seu uso impróprio também pode resultar em modificações que vão no sentido da restrição desse mesmo estatuto. Mas a compreensão da importância e da autonomia dos direitos políticos é essencial para que o seu uso não se reduza a uma utilização instrumental desses direitos políticos ao serviço da manutenção ou do alargamento somente dos direitos sociais, o que a prazo pode conduzir a uma relação paternalista do poder político em relação aos cidadãos. Ou seja a cidadania deve, desta perspectiva, ser compreendida como produtora de direitos e não somente como reclamação, por parte do cidadão-cliente, da efetivação dos direitos já estabelecidos.

Neste sentido, Habermas propõe a complexa tese da co-originalidade dos direitos que esquematicamente se pode resumir num paradoxo: o uso dos direitos positivos de participação política só é possível se estão garantidos os direitos subjetivos da autonomia privada, mas por outro lado a manutenção da autonomia privada só é garantida pelo uso dos direitos positivos de participação política. Assim, por exemplo, o direito à liberdade de expressão só é garantido pela efetiva participação dos cidadãos na formação da vontade geral no sentido de que esta garante a (manutenção da) liberdade de expressão, concomitantemente a participação dos cidadãos na formação da vontade geral só é possível através do direito à liberdade de expressão. Ou como escreve Habermas (2003, p. 8):

Les citoyens ne peuvent faire un *usage approprié* de leur autonomie publique telle que la garantissent les droits politiques que si, grâce à une autonomie privée également assurée dans la conduite de leur vie, ils sont suffisamment indépendants. Cependant, les citoyens au sein d'une société ne peuvent jouir de leur égale autonomie privée (la «valeur équitable» des droits également distribués) que si, en tant que citoyens politiques, ils font un usage approprié de leur autonomie publique.

Deste modo a questão da prioridade entre os direitos – entre os direitos civis *versus* direitos políticos – deixa de ser um problema e simultaneamente extingue-se a problemática da “metafísica” dos direitos (ditos)“naturais”.

3. Os valores e a argumentação

Tendo em consideração os atuais desafios que são colocados à cidadania, nomeadamente aqueles que se relacionam com a construção de espaços políticos supranacionais (como a União Europeia) ou com as migrações potenciadas pela integração económica liberal, a educação para a cidadania em contexto escolar não pode centrar-se numa conceção de cidadania que tenha por base os valores nacionais, até porque um projeto assim estruturado pode resvalar para um nacionalismo perigoso e serôdio.

Assim, e em lugar de promover valores, a educação para a cidadania pode (e deve) concentrar-se no desenvolvimento de competências de argumentação que pode ser entendida de modo análogo àquele que lhe é dado por Habermas (1984: 18):

*We use the term *argumentation* for that type of speech in which the participants thematize contested validity claims and attempt to vindicate or criticize them through arguments. An *argument* contains reasons or grounds that are connected in a systematic way with the validity claim of a problematic expression.*

Neste sentido a educação para a cidadania fomentará principalmente o debate que permita avaliar a força dos fundamentos das posições possíveis sobre situações controversas e não a promoção de valores mais ou menos consensuais.¹⁴

3.1 Os valores, os procedimentos didáticos

O programa de Educação Cívica elaborado durante o ministério de Roberto Carneiro, apesar de abordar os Direitos Humanos, a Comunidade Europeia (à qual Portugal tinha então aderido) e as organizações internacionais, centra-se fundamentalmente na realidade nacional. O mesmo acontece com o programa de Desenvolvimento Pessoal e Social para o ensino secundário, do mesmo período, que desenvolve, além disso, a problemática da multiculturalidade. Mas o pendor nacional desses programas é visível nos textos que orientaram a sua elaboração, como o Preâmbulo do Desp. n.º 155/ME/89 de 29 de Setembro e o Relatório da Comissão Executiva do Grupo Coordenador para o Estudo da Formação Pessoal e Social no

¹⁴ Aqui não é possível desenvolver a distinção entre “discurso” (prático) e “crítica” (ver por exemplo, Habermas, 1984: 22-42 e Benhabib, 1986: 283-297). Essa distinção articula-se com a distinção entre normas e valores (ver também Habermas, 1996: 255-6) e conseqüentemente com a distinção entre educação moral e educação para os valores.

Quadro do Desenvolvimento Curricular dos Ensinos Básico e Secundário que referem explicitamente “os valores culturais da Nação Portuguesa” e a “Pátria”.

Ora, como é sabido, os termos *Pátria* e *Nação* não fazem parte do vocabulário constitucional. Mas isso não quer dizer que a Constituição Portuguesa esteja isenta de valores. Porém os valores presentes no texto constitucional são de natureza diversa dos valores culturais, não colocando por isso entraves ao desenvolvimento do chamado “patriotismo constitucional”.

Formalmente parece existir entre o nº 2 do Artigo 43º e o nº 2 do artigo 73º da Constituição uma contradição, pois o primeiro determina a “neutralidade do Estado” (Sousa e Alexandrino, 2000: 143) na medida que em que estabelece que o “Estado não pode programar a educação e a cultura segundo quaisquer diretrizes filosóficas, estéticas, políticas, ideológicas ou religiosas” e o segundo invoca diretamente valores como “espírito de tolerância, de compreensão mútua, de solidariedade e de responsabilidade” e que a Lei de Bases do Sistema Educativo irá repetir.

Essa contradição é porém aparente. Por exemplo Canotilho e Moreira (2007: 890) argumentam que, se a educação não pode ser programada ideologicamente, “ela também não pode pelo menos contrariar os valores democrático-constitucionais”. Essa posição vai no sentido da coerência entre os valores que servem de base ao quadro constitucional democrático e os valores que a educação deve promover.

Já Miranda e Medeiros (2005: 731), defendem uma posição semelhante mas, além disso, chamam a atenção para a natureza contraditória (dir-se-ia, procedimental, argumentativa ou discursiva) da sociedade livre e plural estabelecida na Constituição:

É que os objetivos e valores a que se apela [no nº 2 do Art. 43º] são coessenciais à ordem constitucional democrática, não fazem mais do que recortar o quadro básico em que o contraditório inerente a uma sociedade livre deve desenvolver-se e o Estado não lhes pode ser indiferente. É neste quadro básico que podem manifestar-se e conviver todas as correntes filosóficas, estéticas, políticas, ideológicas ou religiosas.

A vantagem deste argumento reside no facto de poder superar uma possível visão endoutrinadora de valores que o Conselho Nacional de Educação, no seu parecer sobre a Educação cívica para a participação nas instituições democráticas (Parecer nº 6/91, de 31 de Agosto), temia. Com efeito, ao sublinhar a natureza contraditória inerente a uma sociedade livre e democrática em desenvolvimento, Jorge Miranda e

Rui Medeiros (2005) remetem para o processo argumentativo e contraditório, e não para os conteúdos valorativos.

Daqui decorre que o que a Constituição espera da educação do (“bom”, “responsável”) cidadão é que ela promova os valores democráticos, como a tolerância, a solidariedade, etc., ou que desenvolva no cidadão as competências de argumentação racional. Agora a alternativa é entre a imagem do cidadão como aquele que aceita e respeita um conjunto de valores, ou aquele que tem competências de argumentar e debater. Se é verdade que em termos de cidadania essas alternativas não se excluem uma à outra pois que, por exemplo, para debater é necessário ser tolerante, já ao nível do processo educativo é muito diferente promover valores (ou mesmo endoutrinar) ou desenvolver competências de argumentação acerca dos fundamentos dos direitos inscritos (ou a inscrever) no estatuto e de debate acerca de assuntos que dizem respeito à sociedade ou à comunidade.

Assim a educação para a cidadania não pode ser vista na Constituição como sendo essencialmente uma invocação, como uma imposição dos valores constitucionais (ou das interpretações desses valores), mas como um processo de exercício da liberdade de expressão, como o exercício do contraditório e da argumentação.

3.2. Educação para a cidadania e argumentação

Já a Proposta Curricular de Educação para a Cidadania (Santos, 2011) elaborada no final do segundo período da reforma, reserva um papel de destaque ao desenvolvimento de competências de debate e de argumentação que se afiguram essenciais para o exercício da cidadania numa sociedade descentralizada em que o Estado (administração) é um ator importante, mas não o único.

Com efeito, a tradicional visão liberal de democracia e de Estado que restringe a política e a cidadania à conquista (através de eleições) do poder administrativo que em principio está ao alcance de todos os que, cumprido as regras do direito, sejam capazes de agregar o maior número de vontades, depende de uma conceção que ainda coloca o Estado como único, ou principal ator, quer na definição das políticas públicas quer na elaboração (ou reelaboração) do próprio estatuto de cidadania.

Ora o exercício da cidadania numa sociedade descentralizada coloca novas exigências que podem ser lidas através do conceito de “democracia deliberativa” que

se articula com a “teoria do discurso”. Esta leitura da sociedade moderna e descentralizada estabelece uma ponte entre o poder burocrático institucionalizado e a comunidade, compreendida como redes de comunicação.

A leitura que a perspectiva deliberativa faz da sociedade moderna reconhece que a esfera pública política (ancorada na sociedade civil) funciona como um sistema de “comportas” ou de “sensores” que direcionam e racionalizam o poder administrativo do Estado sem no entanto o dominar. O poder administrativo do sistema político é um sistema parcial que obriga coletivamente a comunidade e distingue-se das estruturas comunicativas, do poder comunicativo, que são sistemas que reagem à pressão dos problemas e das opiniões influentes da sociedade. Nas palavras de Habermas (1996: 301):

Strictly speaking, this [communicatively generated] power springs from the interactions among legally institutionalized will-formation and culturally mobilized publics. The latter, for their part, find a basis in the associations of a civil society quite distinct from both state and economy alike.

Daqui decorre que a preparação do cidadão para uma sociedade descentrada exige o desenvolvimento de competências de argumentação e de debate por forma a potenciar o seu poder comunicativo de intervenção na esfera pública política.

4. Conclusão

A interpretação de democracia participativa como não sendo somente a participação nas políticas setoriais, mas também como o processo argumentativo de defesa e desenvolvimento do estatuto exige o desenvolvimento de competências de argumentação. A interpretação dos valores constitucionais aqui proposta remete para procedimentos argumentativos e não para o conteúdo dos valores. Fica assim resolvido o problema da endoutrinação de valores, que seria contrária a uma prática educativa racional e democrática. Mas cria-se também condições para a solução de um outro problema, o da identidade como pertença a uma comunidade particular de tradição, valores, língua, etc.. A pertença passa a ser uma competência para agir entendida no “sentido universalista” (Habermas, 1996: 513), no sentido de um patriotismo constitucional, coerente com um “federalismo global” (Rodrik, 2000) que

conjuga a “política de massas” (a política democrática)¹⁵ com a integração económica internacional, aligeirando o papel e a importância dos Estados nacionais.

É verdade que a cidadania global não é hoje “no longer merely a mirage. State citizenship and world citizenship form a continuum whose contours, at least, are already becoming visible.” (Habermas, 1996: 515). Mas também é verdade que “[t]he label of transnational citizen is not deserved unless the means exist for effective participation.” So far, it seems premature to proclaim the existence of transnational ‘citizenry’ (Falk, 2000: 14).

Se é possível considerar que a cidadania está em crise, desafiada pela globalização, também é possível reconhecer que, dada a sua natureza, a cidadania pode recriar-se através do processo argumentativo. E a educação pode e deve contribuir para esse processo.

Referências bibliográficas

Afonso, Almerindo (1997), O neoliberalismo mitigado numa década de governação social-democrata.

Revista Portuguesa de Ciências da Educação, 10 (2), 103-137.

Barroso, João (2003), “Organização e regulação dos ensinos básico e secundário, em Portugal: Sentidos de uma evolução”, *Educ. Soc.*, 24, (82), 63-92. Versão eletrónica, consultada a 8.12.10, em

<http://www.scielo.br/pdf/es/v24n82/a04v24n82> .

Barroso, João (2004), “A autonomia das escolas: uma ficção necessária”, *Revista portuguesa de educação*, 17 (2), 49-83.

Benhabib, Seyla (1986), *Critique, norm, and utopia: A study of the foundations of critical theory*. New York: Columbia University Press.

Campos, B. P. (1992), *Educação e desenvolvimento pessoal e social*. Porto: Edições Afrontamento.

Canotilho, José Joaquim; Moreira, Vital. (2007), *Constituição da República Portuguesa Anotada*. Coimbra: Coimbra Editora [vol. I.].

Dani Rodrik's weblog - Unconventional thoughts on economic development and globalization. Página consultada a 9.7.11, em

http://rodrik.typepad.com/dani_rodriks_weblog/2007/06/theinescapable.html

¹⁵ É essa aliás a designação que Rodrik utilizou no seu blogue: http://rodrik.typepad.com/dani_rodriks_weblog/2007/06/the-inescapable.html

Decreto-Lei n.º 286/89 de 29 de Agosto. Diário da República n.º 198/89 - I Série. Ministério da Educação. Lisboa.

Decreto-Lei n.º 6/2001 de 18 de Janeiro. Diário da República n.º 15/2001 - I Série A. Ministério da Educação. Lisboa.

Despacho n.º 155/ME/89 de 29 de Setembro. Diário da República nº 225/89 - II Série. Ministério da Educação. Lisboa.

Direcção Geral de Inovação e de Desenvolvimento Curricular, Currículo e Programas - Educação para a Cidadania. Página consultada a 5.7.11, em <http://www.dgdc.min-edu.pt/educacaocidadania/index.php?s=noticias&tipo=1>.

Falk, Richard (2000), "The decline of citizenship in an era of globalization", *Citizenship Studies*, 4 (1), 5-17. Versão eletrónica, consultada a 4.6.10, em <http://dx.doi.org/10.1080/136210200109997>.

Fernandes, Preciosa (2006), "Paradigmas curriculares do ensino básico, no sistema educativo português (1989-2001)". *Teias*, 7, (13/14), 1-17. Versão eletrónica, consultada a 12.11.10, em http://scholar.google.com.br/scholar?q=paradigmas+curriculares%2Bpreciosa+fernandes&btnG=Pesquisar&hl=pt-BR&as_sdt=0%2C5.

Fouilleux, Ève (2011), "Analisar a mudança: políticas públicas e debates num sistema em diferentes níveis de governança", *Estudos Sociedade e Agricultura*, 19 (1), 88-125. Versão eletrónica, consultada a 5.11.12, em <http://r1.ufrrj.br/esa/index.php?cA=db&al=333&vT=da&vA=7>.

Fouilleux; Ève (2002), "Propositions pour une approche dynamique des processus d'inertie et de changement dans les politiques publiques. L'exemple de la PAC". in Joseph Fontaine; Patrick Hassenteufel (org.) *To change or not to change? Les changements de l'action publique à l'épreuve du terrain*. Paris: PUF, 255-279.

Freire-Ribeiro, Ilda (2008), "A educação para a cidadania na escola básica em Portugal: da reforma de 1986 à reorganização curricular de 2001", *Actas do VII Congresso Luso-Brasileiro de História da Educação*, 1-11. Versão eletrónica, consultada a 13.6.10, em <http://bibliotecadigital.ipb.pt/bitstream/10198/4825/1/Artigo%20Hist%C3%B3ria.pdf>

Habermas, Jürgen (1984), *The theory of communicative action: Reason and the rationalization of society*. Cambridge: Polity Press.[vol. 1]

Habermas, Jürgen (1996), *Between facts and norms: contributions to a theory of law and democracy*. Cambridge: Polity Press.

- Habermas, Jürgen (2003), "Au-delà du libéralisme e du républicanisme, la démocratie délibérative", *Raison Publique*, 1, 40-57. Versão eletrónica, consultada a 12.6.10, em www.raison-publique.fr/IMG/pdf/Habermas01.pdf
- Hall, Peter A. (1993), "Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain" *Comparative Politics*, 25 (3), 275-296, Published by: Ph.D. Program in Political Science of the City University of New York. Versão eletrónica, consultada a 6.1.11, em <http://www.jstor.org/stable/422246>.
- Jobert, Bruno (1994), "Introduction: Le retour du politique", in Bruno Jobert (org.), *Le tournant néolibéral en Europe*. Paris: L'Harmattan, 9-20.
- Jobert, Bruno (1995), "Rhétorique politique, controverses scientifiques et construction des normes institutionnelles: esquisse d'un parcours de recherche", in Alain Faure; Gilles Pollet; Philippe Warin (org.), *La construction du sens dans les politiques publiques: débats autour de la notion de référentiel*. Paris: L'Hamattan, 13-24.
- Jobert, Bruno (2004), "Une approche dialectique des politiques publiques : l'héritage de L'État en action", *Pôle Sud*, 21, 43-54. doi : 10.3406/pole.2004.1201. Versão eletrónica, consultada a 15.9.12, em http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/pole_1262-1676_2004_num_21_1_1201
- Lei nº 46/86 de 14 de Outubro. (Lei de Bases do Sistema Educativo). Diário da República nº 237/86 - I Série. Assembleia da República. Lisboa.
- Marshall, Thomas H (1992), "Citizenship and social class", in Marshall, Thomas H; Bottmore, Tom (1992), *Citizenship and social class*. London: Pluto Press.[ed. orig. 1950].
- Menezes, I. (2006), Evolução da cidadania em Portugal, *Atas do 3º Encontro de Investigação e Formação: Educação para a cidadania e culturas de formação 2006*, CIED - Escola Superior de Educação – Instituto Politécnico de Lisboa, 17-34.
- Ministério da Educação/Instituto de Inovação Educacional (1991), *Programa de educação cívica para a participação nas instituições democráticas (7º, 8º e 9º anos)*. Ano letivo 1991/92. Texto policopiado.
- Ministério da Educação (1996), *Mensagem do Ministro da Educação: Pacto educativo para o futuro*. Lisboa: Ministério da Educação.
- Miranda, Jorge; Medeiros, Rui (2005), *Constituição Portuguesa Anotada*. Tomo I. Coimbra: Coimbra Editora.

Muller, Pierre (2005), "Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique. Structures, acteurs et cadres cognitifs", *Revue française de science politique*, 55(1), 155-187. doi : [10.3917/rfsp.551.0155](http://dx.doi.org/10.3917/rfsp.551.0155). Versão eletrónica, consultada a 15.9.11, em <http://www.cairn.info/revue-francaise-de-science-politique-2005-1-page-155.htm>

Parecer n.º 3/91 – Programa de Educação Cívica para a Participação nas instituições Democráticas, Diário da República nº 200/91 – II Série. Conselho Nacional de Educação. Lisboa.

Ramos, Rui M.M. (1984), "Cidadania", in *Polis: Enciclopédia Verbo da Sociedade e do Estado*, Lisboa: Verbo. Vol I, 824-829.

Relatório da Comissão Executiva do Grupo Coordenador para o Estudo da Formação Pessoal e Social no Quadro do Desenvolvimento Curricular dos Ensinos Básico e Secundário (Desp. 155/ME/89, II Série, nº.225, 29/9/1989). Texto policopiado.

Rodrik, Dani (2000), "How far will international economic integration go?", *Journal of Economic Perspectives*, 14 (1), 177-186 Versão eletrónica, consultada a 25.5.11, em <http://pubs.aeaweb.org/doi/pdfplus/10.1257/jep.14.1.177> .

Santos, Maria Emília (Coord.), (2011). *Educação para a cidadania: – Proposta curricular para os ensinos básico e secundário*. Direção Geral de Inovação e de Desenvolvimento Curricular. Currículo e Programas - Educação para a Cidadania. Consultado a 03-11-2011, em <http://www.dgidec.min-edu.pt/educacaocidadania/index.php?s=noticias&tipo=1> .

Schmidt, Vivien (2010), "Taking ideas and discourse seriously: explaining change through discursive institutionalism as the fourth 'new institutionalism'", *European Political Science Review* 2 (1), 1–25. doi:10.1017/S175577390999021X. Versão eletrónica, consultada a 13.10.12, em <http://cc.sjtu.edu.cn/G2S/eWebEditor/uploadfile/20120415134250019.pdf>

Sousa, Marcelo; Alexandrino, José (2000), *Constituição da República Portuguesa Anotada*. Lisboa: Lex.