

# Educação para a Cidadania

*António Cândido de Oliveira\**

## 1. Introdução

O presente texto tem a finalidade bem modesta de chamar a atenção para a importância da educação para a cidadania, como forma de fortalecer o Estado de direito democrático que a nossa Constituição consagra e que tão importante é para combater fenómenos que ele vivamente repele, como é o da corrupção. Utilizamos, para o efeito, um documento do Conselho da Europa que nos parece de particular interesse. Na verdade, em 11 de maio de 2010, foi adotada, pelo Comité de Ministros do Conselho de Europa, a Recomendação CM/Rec (2010)7 que aprovou a Carta do Conselho da Europa sobre a Educação para a Cidadania Democrática e a Educação para os Direitos do Homem<sup>1</sup>.

Esta Carta, que não tem efeito vinculativo, insere-se nas preocupações do Conselho da Europa de promoção dos direitos do homem, da democracia e do primado do direito. Não esqueçamos, a este propósito, que o Conselho da Europa é uma organização fundada em 1949 que abrange atualmente 47 Estados (dos quais 28 fazem parte da União Europeia) e possuindo 820 milhões de habitantes. Portugal pertence, como sabemos, às duas organizações.

A Carta tem uma história que, sem procurar mais longe, remonta à Conferência Mundial sobre os Direitos do Homem, organizada em Viena em 1993, que convidou os Estados-Membros a inscrever os direitos do homem, a democracia e o primado do direito no programa de todos os estabelecimentos pedagógicos de educação formal e não formal. Por sua vez, em 1997, a segunda Cimeira dos Chefes de Estado e do Governo do Conselho da Europa tomou a decisão de lançar uma ação para a educação para a cidadania democrática, com vista a promover a tomada de consciência pelos cidadãos dos seus direitos e das suas responsabilidades numa sociedade democrática. A mesma preocupação consta das recomendações (2002)12, (2003)8 e (2004)4 do Comité de Ministros do Conselho da Europa. Ainda é de salientar a recomendação 1682(2004) da Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa em favor do estabelecimento de uma convenção-quadro europeia sobre a educação para a cidadania e para os direitos do homem. Acresce o apelo lançado pela 7.<sup>a</sup> conferência dos ministros europeus responsáveis pela juventude reunidos

---

\* Professor da Escola de Direito da Universidade do Minho (Braga – Portugal).

<sup>1</sup> Ver [http://www.coe.int/t/dg4/education/edc/Source/Charter/EDC\\_Charter2\\_PT.pdf](http://www.coe.int/t/dg4/education/edc/Source/Charter/EDC_Charter2_PT.pdf).

em Budapeste, em 2005, no sentido da elaboração de um documento quadro sobre a educação para a cidadania democrática e para os direitos do homem.

Lembrando também a experiência de 2005 (Ano Europeu da Cidadania pela Educação), o Comité de Ministros, na sua reunião de 2010, recomendou aos governos dos Estados membros a larga difusão e aplicação da Carta sobre a Educação para a Cidadania e para os Direitos do Homem que aprovou e que segue em anexo à recomendação.

A Carta tem 16 artigos divididos por quatro capítulos. O capítulo I (Disposições Gerais) tem 4 artigos. Regula, no artigo 1.º, o campo de aplicação (cidadania democrática e direitos do homem). No artigo 2.º, acolhe um conjunto de definições (educação para a cidadania democrática; educação para os direitos do homem; educação formal, educação não formal e educação informal). O artigo 3.º, ao mesmo tempo que afirma que a educação para a cidadania democrática e a educação para os direitos do homem estão estreitamente ligadas, faz a respetiva distinção que retomaremos mais adiante. Finalmente, o artigo 4.º põe em evidência na aplicação da Carta o respeito pelas estruturas constitucionais de cada Estado membro e as suas prioridades e necessidades.

O capítulo II (Objetivos e Princípios), contendo apenas um artigo, ainda que muito extenso, proclama nomeadamente o direito de cada pessoa a ter acesso a uma educação para a cidadania e para os direitos do homem (alínea *a*); lembra que a educação nestas matérias é um processo que dura toda a vida (alínea *b*); e contém, ao longo das restantes oito alíneas, orientações para uma aprendizagem eficaz neste domínio com reflexos concretos na prática quotidiana.

O capítulo III (Políticas), com oito artigos (6.º a 13.º), assume-se como a parte central do documento, acolhendo prescrições muito concretas. Assim, convida os Estados-Membros a incluir as matérias a que a Carta se refere na respetiva educação formal até ao nível do ensino secundário inclusive (artigo 6.º). Apela à inclusão, respeitando o princípio da liberdade universitária, da educação para a cidadania e para os direitos do homem nos estabelecimentos de ensino superior (artigo 7.º). Incita a promover o governo democrático em todos os estabelecimentos de ensino como um meio de aprender e experimentar a democracia e o respeito pelos direitos do homem (artigo 8.º). A formação inicial e contínua dos professores nestas matérias é objeto da atenção do artigo 9.º. Os restantes artigos deste capítulo são dedicados ao papel das organizações não governamentais e às organizações de juventude (artigo 10.º); à avaliação da eficácia destes programas de educação (artigo 11.º); ao incentivo à investigação para fazer o ponto da situação nestes domínios e pôr em prática práticas inovadoras (artigo 12.º); à preocupação pela promoção da coesão social, aceitação da diversidade e gestão não violenta dos conflitos (artigo 13.º).

Finalmente, o capítulo IV (Avaliação e Cooperação) contém três artigos, chamando a atenção para a importância da cooperação internacional nestas matérias bem como para a avaliação das medidas tomadas de acordo com as prescrições da Carta.

## 2. A Educação para a Cidadania

A Carta, como vimos, abrange a Educação para a Cidadania e a Educação para os Direitos Humanos, matérias estreitamente interligadas mas que a Carta distingue.

Declara, no seu artigo 2.º, alínea *a*), que a “educação para a cidadania” engloba “a educação, a formação, a sensibilização, a informação, as práticas e as atividades que visam, através da aquisição pelos aprendentes<sup>2</sup> de conhecimentos e competências, da compreensão e do desenvolvimento das suas atitudes e dos seus comportamentos, capacitá-los para o exercício e a defesa dos direitos e deveres democráticos, para a valorização da diversidade e para o desempenho de um papel ativo na vida democrática, a fim de promover e proteger a democracia e o primado do direito”.

A educação para os direitos humanos, por sua vez, dirige-se mais para a “construção e defesa de uma cultura universal dos direitos humanos na sociedade, a fim de promover e proteger os direitos humanos e as liberdades fundamentais”.

Esta distinção é reafirmada no n.º 3 da Carta, ao dizer, tendo em conta o âmbito, que “a cidadania democrática centra-se, essencialmente, nos direitos e nas responsabilidades democráticos e na participação ativa nas esferas cívica, política, social, económica, jurídica e cultural da sociedade, enquanto que a educação para os direitos humanos incide sobre o espectro mais alargado dos direitos humanos e das liberdades fundamentais, em todos os aspetos da vida das pessoas.

Nesta breve exposição, a atenção vai estar voltada para a educação para a cidadania para permitir uma maior densificação deste âmbito. Repare-se que não utilizamos usualmente a expressão “cidadania democrática”, por entendermos que a cidadania implica democracia. Só se é cidadão em democracia, entendendo esta como um regime político baseado na separação dos poderes e no reconhecimento dos direitos fundamentais da pessoa humana.

---

<sup>2</sup> “Aprendentes” (*apprenants*, na versão francesa, e *learners*, na versão inglesa) tem aqui o significado de estudantes ou, melhor ainda, aqueles que, de modo formal ou informal, procuram apreender as matérias que são objeto da Carta.

Importa, antes de avançar, dizer um pouco mais do que se está a falar quando se fala de cidadãos em sede de educação para a cidadania. A Carta não desenvolve com detalhe este conceito e avançamos aquilo que é a nossa percepção. Falar de cidadãos é falar de pessoas que pertencem a uma organização denominada, em regra, Estado<sup>3</sup>, constituída por uma população assente num território e dotada de órgãos que denominamos de soberania. Mas atenção, pois estes órgãos não são soberanos no sentido de que têm, perante eles, um povo de súbditos. Têm antes um povo de cidadãos, o que faz toda a diferença. Não é de um qualquer Estado que estamos a falar mas de um Estado de direito. E Estado de direito é aquele que está organizado com base na radical igualdade de todas as pessoas que formam o seu povo (os seus cidadãos). Esta radical igualdade implica que ninguém de entre os cidadãos possui o poder de mandar. Este só existe dentro de certas regras. A primeira e mais fundamental é o respeito pelos direitos fundamentais de cada cidadão. Estes estão consagrados, em regra, na Constituição ou, não estando nesta, como sucede em alguns países, num diploma de alcance internacional, acolhido na ordem jurídica interna, como, por exemplo, a Convenção Europeia dos Direitos do Homem<sup>4</sup>. Os órgãos de soberania, por sua vez, constituem-se por vontade do povo (pela maioria da vontade do povo expressa em eleições livres). Desde logo, o órgão legislativo que tem o poder de fazer as leis que regulam a vida dos cidadãos e entre elas a lei suprema, a Constituição. Por sua vez, o Governo, que vai ser necessário formar para, nomeadamente, executar as leis (poder executivo), vai estar dependente da Assembleia da República e, assim, resultar indiretamente de eleições<sup>5</sup>. Os tribunais, por sua vez, não vão ser constituídos por juízes eleitos, apenas por se considerar que essa não é a melhor forma de escolher os juízes para administrar a justiça, mas vão estar submetidos à lei e ao direito e, na feliz expressão da Constituição da República Portuguesa, administram a justiça em nome do povo.

Ao falar deste modo, estamos a falar de democracia, pois estamos a falar da vontade do povo, mas tendo sempre presente que a vontade do povo não pode tudo, não pode violar os direitos fundamentais dos cidadãos, pois, nesse momento, o regime já não era uma democracia mas outra coisa. Democracia só existe com respeito pelos direitos fundamentais. É errado, por isso, confundir democracia apenas com vontade da maioria. É da essência da democracia a dignidade da pessoa humana e essa limita o poder da maioria.

---

<sup>3</sup> Importa não esquecer a cidadania decorrente da pertença à União Europeia.

<sup>4</sup> Ver [http://www.echr.coe.int/Documents/Convention\\_POR.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_POR.pdf).

<sup>5</sup> A concretização do Estado de Direito pode assumir diversas formas, desde logo, umas mais parlamentares, que seguimos nesta brevíssima exposição, outras mais presidenciais, mas sempre na base da vontade do povo.

Para que o Estado de Direito funcione, é necessário, pois, que os cidadãos tenham disto plena consciência; é preciso uma educação para a cidadania e, mais ainda, que dela resulte a existência de um povo de cidadãos. Cidadãos que só o serão se tiverem em conta que cada um deles tem uma parcela do poder do povo, que o seu poder é limitado pelos direitos dos outros, que os órgãos que elegem lhe devem prestar contas e que tem o direito de exigí-las a cada momento e, mais particularmente, por ocasião das eleições. Os cidadãos têm poder a vários níveis e exercem-no diretamente ou por representantes eleitos.

Diz a Carta, no seu artigo 5.º, que todas as pessoas que vivam no seu território deverão ter acesso à educação para a cidadania democrática (bem como para a educação para os direitos humanos). Diz ainda que a aprendizagem nesta matéria é um processo que dura toda a vida e que todas as modalidades de educação e formação, sejam formais, não-formais ou informais (conceitos a que voltaremos adiante), têm um papel a desempenhar neste processo de aprendizagem, realçando o papel que neste devem ter “as organizações não-governamentais e as organizações juvenis”.

A Carta chama a atenção, ainda, na alínea *h*) do seu artigo 5.º, para a importância da “formação e o desenvolvimento contínuo dos profissionais de educação, dos responsáveis pela juventude e dos formadores no que se refere aos princípios e às práticas de educação para a cidadania democrática”, de modo a “assegurar a continuidade e a eficácia da educação neste domínio”.

### **3. As políticas (os meios de ação)**

A Carta passa depois a indicar os meios de fomentar a educação para a cidadania e, no capítulo sobre “Políticas”, recomenda desde logo que os Estados-Membros incluam a educação para a cidadania democrática (bem como a educação para os direitos humanos) nos programas de educação formal nos níveis de educação pré-escolar, ensino básico e ensino secundário, tanto como no ensino e na formação geral e profissional, tendo o cuidado de os rever e atualizar.

Por “educação formal” entende a Carta, na alínea *c*) do seu artigo 2.º, o “sistema estruturado de educação e formação que se inicia na educação pré-escolar e no ensino básico e se prolonga nos ensinos secundário e superior. É desenvolvida, em princípio, em instituições de ensino geral ou profissional e conduz a uma certificação”.

Esta recomendação clara de inclusão da educação para a cidadania no sistema de ensino não chega da mesma forma ao ensino superior. Aqui recomenda-se, “respeitando o princípio da autonomia académica”, a inclusão da “educação para a

cidadania democrática e a educação para os direitos humanos nas instituições de ensino superior, particularmente para os futuros profissionais de educação”.

Onde a Carta é também particularmente incisiva é na promoção da “governança democrática” em todas as instituições de ensino, “tanto como um método de pleno direito de governança desejável e benéfico, como um meio prático de aprender e experimentar a democracia e o respeito pelos direitos humanos”. Os Estados devem encorajar e facilitar, através de meios apropriados, uma participação ativa, na governança nas instituições de ensino, dos aprendentes, dos profissionais da educação e das partes interessadas, incluindo os pais” (artigo 8.º). Deve entender-se que, ao recomendar este governo democrático em todas as instituições de ensino, ela deve abranger muito particularmente as instituições de ensino superior, pois é nestas que há mais possibilidade de o pôr em prática intensamente. Poderemos dizer mesmo que as universidades e demais instituições de ensino superior devem ser exemplo de “governança democrática” e se nelas não funciona a democracia é de questionar como funciona no país onde elas se integram.

Tendo na devida conta de que educar para a cidadania exige quem saiba educar, o artigo 9.º da Carta lembra que os Estados-Membros “devem proporcionar a professores, a outros profissionais de educação, a responsáveis pela juventude e a formadores” não só “a formação inicial e contínua e o aperfeiçoamento necessários em matéria de educação para a cidadania democrática e educação para os direitos humanos”, o que garantirá o seu “conhecimento e a sua compreensão em profundidade dos objetivos e dos princípios desta matéria e os métodos apropriados de ensino e aprendizagem”, bem assim “como de outras competências essenciais para as suas atividades educativas”. Deve relacionar-se esta formação, especialmente de professores, com as disposições da Carta que recomendam a ensino destas matérias no ensino superior, particularmente para os profissionais de educação (artigo 2.º).

Saindo já da educação propriamente formal, a Carta incita os Estados-Membros a “encorajar o papel das organizações não-governamentais e das organizações juvenis” nestas matérias, considerando a ação destas organizações um “elemento valioso do sistema de ensino” que devem, por isso, receber adequado apoio (artigo 10.º). A Carta recomenda ainda a participação nestas tarefas de educação para a cidadania dos *media* e do público em geral.

Para que este trabalho de educação para a cidadania seja levado a bom termo, recomenda-se a avaliação da eficácia destes programas de educação para a cidadania, dando particular relevo à opinião dos destinatários das ações levadas a cabo (artigo 11.º).

Dá ainda o documento, no seu artigo 12.º, um particular destaque à investigação, para que se possa fazer não só o “ponto da situação” como fornecer especialmente aos “responsáveis pela elaboração das políticas”, às “instituições de ensi-

no”, aos “professores” e às “organizações não-governamentais e organizações juvenis envolvidas” a informação necessária para aumentar a eficácia e melhorar as suas práticas (artigo 12.º).

Numa parte final já da carta e depois de manifestar preocupação com a promoção da coesão social, a valorização da diversidade e da igualdade, a resolução dos conflitos de forma não violenta e o respeito pelos direitos de cada um, com combate especialmente ao “*bullying* e o assédio” (artigo 13.º) a Carta insiste na avaliação regular das políticas que tenham sido postas em prática, revendo-as sempre que necessário.

Aliás, avaliação e cooperação é o título da última parte do documento, notando-se aqui a preocupação no sentido de que a Carta não seja letra morta e assim fomentando a cooperação entre os Estados-Membros do Conselho da Europa na prossecução dos “objetivos e dos princípios” da Carta.

Para isso a aplicação da carta deve ser objeto de informação não só no país em causa mas nos outros. Devem fomentar-se atividades de interesse comum, atividades multilaterais e transfronteiriças, codificando “boas práticas” e divulgando-as.

A cooperação internacional nesta matéria é realçada no último artigo, o 16.º, da seguinte forma: “Os estados-membros devem partilhar os resultados das suas atividades em matéria de educação para a cidadania democrática e os direitos humanos no quadro do Conselho da Europa com outras organizações internacionais”.

Não queremos terminar este breve texto sem uma informação sobre a aplicação da carta. Socorremo-nos para o efeito de um documento de 2012 da Eurydice<sup>6</sup> intitulado “A Educação para a Cidadania na Europa” ([http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/documents/thematic\\_reports/139PT.pdf](http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/documents/thematic_reports/139PT.pdf))

Logo na abertura preambular desse documento subscrito pela Comissão Europeia responsável pela Educação, Cultura, Multilinguismo e Juventude, lê-se que os “países europeus necessitam que os cidadãos intervenham na vida política e social não só para assegurar o desenvolvimento dos valores democráticos fundamentais, mas também para fomentar a coesão social numa época de crescente diversidade social e cultural”. E, a fechar o preâmbulo, a Senhora Comissária lembra que, em 2010, os Estados-Membros da União Europeia adotaram a Carta do Conselho da Europa sobre Educação para a Cidadania Democrática e os Direitos Humanos, apoiando vivamente essa atitude.

---

<sup>6</sup> A Eurydice é uma rede europeia que colige e difunde informação comparada sobre as políticas e os sistemas educativos europeus, sob a forma de estudos e análises comparadas sobre várias temáticas nas áreas da Educação e da Formação desde a Infância ao Ensino Superior.

A visão geral que resulta do relatório é muito positiva e Portugal situa-se num muito bom lugar. Não só leciona a “educação para a cidadania” como disciplina autónoma obrigatória tanto no ensino primário como secundário, como é, juntamente com a França, o país que a introduz mais precocemente (logo aos 6 anos de idade) e ao longo de 9 anos (12 em França). Problema é saber se a prática, no nosso país, está em exata consonância com o relatório.