

080. EVOLUÇÃO POLÍTICA DA EDUCAÇÃO PARA A CIDADANIA A NÍVEL SUPRANACIONAL E NACIONAL: UMA ANÁLISE DOCUMENTAL

Ana Margarida Neves¹, Ana Maria Seixas², Bruno de Sousa³

¹ Universidade de Coimbra, FPCE, CINEIC (PORTUGAL),
ana.margarida.neves75@gmail.com

² Universidade de Coimbra, FPCE, CES (PORTUGAL), anaseixas@fpce.uc.pt

³ Universidade de Coimbra, FPCE, CINEIC (PORTUGAL), bruno.desousa@fpce.uc.pt

Resumo

A Declaração de Paris, de 17 de março de 2015, da União Europeia, intitulada *Promoção da cidadania e dos valores comuns da liberdade, tolerância e não discriminação através da educação* poderá ser entendida como um marco recente e, talvez, um ponto de viragem na abordagem política da educação para a cidadania.

Este estudo pretendeu conhecer e analisar a evolução da política da educação para a cidadania a nível supranacional e nacional, através dos principais documentos oficiais produzidos pela União Europeia, Conselho da Europa, UNESCO e pelo Ministério da Educação de Portugal, desde o ano 2000 até 2018.

Para tal, realizou-se uma análise documental e de conteúdo, dos principais instrumentos legais e linhas orientadoras oficiais produzidos pelas entidades acima referidas, utilizando fontes *online* e *in loco*. A estratégia adotada para as análises integrou dois caminhos com leitura paralela: *i)* Mapeamento dos principais instrumentos legais e linhas orientadoras e *ii)* Análise crítica do conteúdo, identificando a conceção da cidadania presente nos vários documentos.

A análise permitiu identificar um possível crescente interesse político pelo desenvolvimento das políticas da educação para a cidadania, quer pelo crescente número de documentos produzidos, quer pelo seu conteúdo. Também se conseguiram identificar diferentes períodos e conceções de cidadania nos documentos da União Europeia. Nos documentos do Conselho da Europa foram identificadas diferentes fases e na documentação da UNESCO destaca-se a fidelidade à educação para cidadania global. Finalmente, no contexto português identificam-se momentos de avanço e recuo que incluíram várias conceções da cidadania.

Palavras-chave: educação para a cidadania, política de educação para a cidadania, análise crítica de conteúdo, conceções de cidadania.

Abstract

The Paris Declaration, of 17 March 2015, from European Union, entitled *Promoting citizenship and the common values of freedom, tolerance and non-discrimination through education* could be seen as a recent landmark and perhaps a turning point in the political approach of citizenship education.

This study aimed to know and analyze the evolution of the policies regarding citizenship education at supranational and national level, through the main official documents produced by the European Union, Council of Europe, UNESCO, and by the Portuguese Ministry of Education, from 2000 to 2018.

To this end a documental and content analysis were carried out of the main legal instruments and official guidelines produced by the entities mentioned above, using *online* and *in loco* sources. The strategy adopted for the analysis integrated two parallel reading paths: *i)* Mapping of the main legal instruments and guidelines; and *ii)* Critical analysis of the content, identifying the citizenship conception that could be present in the several documents.

The analysis has identified a possible growing political interest in the development of citizenship education policies, both by the growing number of documents produced, and by their content. Different periods and conceptions of citizenship have also been identified in

European Union documents. In the Council of Europe documents it is also possible to identify different stages and from the UNESCO documentation stands out fidelity to education for global citizenship. Finally, within the Portuguese context moments of progress and drawbacks can be identified, including different conceptions of citizenship.

Keywords: citizenship education, citizenship education policy, content critical analysis, citizenship conceptions.

1. INTRODUÇÃO

A educação para a cidadania tem tido, ao longo do tempo, um percurso marcado por ausências de políticas e de vontade política, o que poderá ter comprometido o seu desenvolvimento e consolidação.

Num tempo em que se assiste a um enfraquecimento da democracia para níveis preocupantes, ao aumento da frequência de atos de violência com novos contornos, nomeadamente os atos de terrorismo, e se assiste à emergência de movimentos radicais, que já se refletem em resultados eleitorais, que nos transportam para momentos da História marcadamente antidemocráticos, e acreditando que a educação para a cidadania possa ter um papel fundamental para prevenir e transformar esta realidade, reflete-se sobre a eficácia da atuação das políticas produzidas, tanto a nível nacional como supranacional, e sobre o seu desenvolvimento, implementação e consolidação ao longo do tempo.

A controvérsia e a falta de consenso em torno das conceções da cidadania e dos modelos mais ajustados para os diferentes espaços territoriais – internacional, europeu, nacional e local – ou sociais, também poderá estar na base da dificuldade do desenvolvimento e consolidação da educação para a cidadania.

Também a nível europeu, e no que respeita a uma possível vontade de concretização da educação para a cidadania, o poder de atuação da União Europeia poderá confinar-se ao seu poder de influência e não legislativo sobre os sistemas educativos dos Estados-Membros, que estão sob a alçada dos próprios Estados. Quanto ao poder de atuação do Conselho da Europa e da UNESCO, este também depende do poder de influência das suas recomendações e orientações.

Seguidamente, apresenta-se uma breve referência à literatura sobre os modelos de cidadania e o seu enquadramento histórico, para melhor entender o posicionamento das atuais conceções de cidadania que serviram de base à análise crítica de conteúdo do estudo. Por outro lado, far-se-á, também, referência aos principais documentos que serviram de apoio ao mapeamento dos documentos produzidos pelas várias entidades em análise, desde o ano 2000 até 2018.

Posteriormente serão apresentados a descrição do estudo e os resultados, que permitiram chegar a algumas conclusões sobre a influência da política na concretização da educação para a cidadania.

2. QUADRO DE REFERÊNCIA TEÓRICO

2.1. As conceções da Cidadania do ponto de vista da Educação

A análise crítica de conteúdo com o objetivo de identificar a conceção da cidadania presente nos vários documentos teve por base várias conceções de cidadania, já concebidas sob uma ótica educativa pelos autores Veugelers (2007), Westheimer e Kahne (2004) e Eidhof, Dam, Dijkstra e Werfhorst (2016). Estas conceções ancoram-se em teorias e modelos de cidadania que foram desenvolvidos e adotados ao longo do tempo.

Assim, numa análise à cidadania e com uma preocupação educativa, Veugelers (2007) identifica três conceções de cidadania: *a)* cidadania adaptativa; *b)* cidadania individualista; e *c)* cidadania crítico-democrática. O autor, partindo do seu trabalho com professores/as, alunos/as e pais agrupou os objetivos educativos em três *clusters*, aos quais associou uma conceção de cidadania e práticas educativas para a sua concretização (Veugelers, 2007; Veugelers & Kat de, 2003). Desta forma, o *cluster* designado pelo autor por *adaptação e disciplina* inclui como objetivos a obediência, as boas maneiras e a autodisciplina. A conceção de cidadania associada

a este *cluster* de objetivos é a cidadania adaptativa, que atribui grande importância à disciplina e à consciência social e relativamente pouca importância à autonomia. Para concretizar os objetivos educativos deste *cluster* o autor identifica como práticas educativas a transferência de valores e o controlo de normas.

O *cluster autonomia e pensamento crítico* inclui os objetivos da formação de opinião pessoal e o aprender a lidar com críticas. A conceção de cidadania associada a este *cluster* é a cidadania individualista, que atribui grande importância à disciplina e à autonomia e relativamente pouca importância à consciência social. As práticas educativas identificadas para concretizar estes objetivos educativos são as práticas que destacam a escolha e responsabilidade individuais.

Por último, o *cluster consciência social* inclui levar os outros em consideração, ou mostrar respeito pelos outros que têm diferentes perspetivas e a solidariedade, como objetivos. A conceção de cidadania associada a este *cluster* é a cidadania crítico-democrática, que atribui grande importância à autonomia e à consciência social e relativamente pouca importância à disciplina. Como práticas educativas para o alcance destes objetivos Veugelers (2007) identifica a aprendizagem cooperativa, a pesquisa ação e a reflexão. Das três conceções, Veugelers (2007) entende que tanto a cidadania adaptativa, como a cidadania individualista já estão a ser trabalhadas nas escolas e há necessidade de se desenvolver, também, a conceção crítico-democrática.

Westheimer e Kahne (2004) são outros dois autores que se debruçam sobre a educação para a cidadania, particularmente, sobre a educação do bom cidadão e também apresentam as suas conceções de cidadania, resultantes do seu trabalho de investigação, sobre os tipos de cidadão e sobre qual será o melhor tipo de cidadão, para apoiar uma sociedade democrática efetiva. Estes autores distinguem, então, três tipos de cidadãos, que poderão identificar as seguintes conceções de cidadania: a) cidadania pessoalmente responsável, b) cidadania participativa e c) cidadania orientada para a justiça social. A cidadania pessoalmente responsável tem como pressuposto nuclear que os cidadãos têm que ter um bom caráter, ser honestos, responsáveis e membros da comunidade respeitadores da lei. A cidadania participativa tem como pressuposto central a participação ativa e assunção de posições de liderança dentro dos sistemas estabelecidos e das estruturas comunitárias. Por último, a cidadania orientada para a justiça tem como pressuposto fundamental o questionamento e a mudança dos sistemas e as estruturas estabelecidos, quando estes reproduzem padrões de injustiça ao longo do tempo (Westheimer & Kahne, 2004).

Eidhofe colaboradores (2016) identificam dois conjuntos de objetivos da cidadania, distinguindo a cidadania democrática consensual (geral) – composta por objetivos partilhados por todos, estando presentes em todas as constituições democráticas – e a cidadania específica contestada, composta por objetivos que são disputados, portanto, não consensuais. Em resultado do seu trabalho, os autores afirmam que a conceção trabalhada pelas escolas é a cidadania consensual democrática, uma vez que o conteúdo da cidadania contestada não colhe consenso entre diretores/as e professores/as, para o seu desenvolvimento.

A cidadania democrática consensual (geral) tem os seguintes objetivos: a) tolerância e diversidade, que ajudam à interação democrática entre os indivíduos, que são diferentes entre si em um ou vários sentidos; b) a não violência, isto é, os indivíduos resolverem os conflitos pessoais, públicos e políticos de forma não violenta, o que facilita a interação democrática; e c) o envolvimento cívico na forma de voluntariado, que é visto como essencial à vitalidade política e social da sociedade democrática, uma vez que promove laços informais entre membros de diferentes grupos e cria oportunidades para uma interação cooperativa e aumentar a confiança interpessoal. Para a cidadania específica contestada, os autores, objetivando criar um quadro que facilitasse a tarefa dos/as diretores/as e professores/as no ensino desta conceção da cidadania, apoiaram-se em quatro teorias políticas e cada uma delas tem os seus valores e orientações específicos e, assim, objetivos específicos da cidadania. As teorias políticas são: a) o individualismo liberal, b) o comunitarismo liberal, c) comunitarismo igualitário e d) o comunitarismo conservador.

A teoria do individualismo liberal identifica como objetivos da cidadania a importância da autonomia pessoal, o conhecimento dos direitos individuais de liberdade e uma reprodução social consciente. Quanto aos objetivos individuais são: ter reflexão crítica e capacidade de lidar com críticas, ter conhecimento de diferentes conceções de boa vida, ter conhecimento e respeito pelos direitos individuais e ter competências para o desenvolvimento moral.

A teoria do comunitarismo liberal inclui os mesmos objetivos individuais da cidadania dos individualistas liberais, contudo, a grande distinção entre eles reside na ordenação das relações

sociais, onde realçam a importância das comunidades, para o desenvolvimento da autonomia individual.

No comunitarismo igualitário, os principais objetivos da cidadania são os seguintes: a autonomia individual, o desenvolvimento das atitudes igualitárias, a capacidade de refletir criticamente sobre a sociedade e a capacidade para discutir e cooperar.

O comunitarismo conservador compreende que a natureza social do ser humano torna os indivíduos bastante dependentes dos outros, para o seu funcionamento social. Os objetivos individuais da cidadania dos comunitaristas conservadores são: adquirir conhecimento sobre as tradições, instigar o respeito pela tradição, o reconhecimento e a identificação com a autoridade da comunidade. A educação serve para a transmissão da identidade cultural tradicional às gerações seguintes (Eidhof et al., 2016).

Estas são as concepções de cidadania, do ponto de vista educativo, que serviram de apoio à análise documental deste estudo.

2.2. Mapeamento da política da Educação para a Cidadania: os principais documentos

Para se concretizar a análise proposta neste estudo, relativa ao mapeamento dos documentos oficiais produzidos pelas entidades, tanto a nível supranacional como nacional, utilizaram-se alguns documentos de referência. Estes documentos foram selecionados pela sua importância e, também, sugeridos pela literatura sobre esta matéria.

A preocupação com a educação para a cidadania, por parte da União Europeia – na altura Comunidade Económica Europeia – começou, aparentemente, com uma breve referência à educação cívica em 1963, num documento sobre formação profissional e integração dos cidadãos no mercado de trabalho – a Decisão do Conselho ‘A definição de princípios gerais para a aplicação de uma política comum de formação profissional’ (Council of the European Union, 1963). Até ao ano 2000 a produção de documentação nesta temática não foi avultada, tendo sido encontrado um total de quarenta e seis documentos, com referência a educação cívica, educação para a cidadania ou educação democrática, em todos os formatos – Resoluções, Comunicações, Questões Escritas, Opiniões, etc. – com maior ou menor importância, para a concretização da educação para a cidadania. Assim, até ao ano 2000 destaca-se a criação do Livro Verde sobre a Dimensão Europeia para a Educação, pela Comissão Europeia, em 1993, que apresenta como um dos objetivos da dimensão europeia na educação, o contributo para a cidadania europeia, enfatizando o respeito pelas identidades, pelas diferenças culturais e étnicas e a importância de lutar contra todas as formas de chauvinismo e xenofobia, mas esta dimensão europeia não pretendia substituir as outras dimensões da cidadania já integradas nos currículos nacionais (Comissão das Comunidades Europeias, 1993).

Os documentos de referência que suportaram a análise de 2000 a 2018 – o período em análise neste estudo – foram os seguintes: *a)* Estratégia de Lisboa, cujo foco estava na preparação dos/as cidadãos/ãs para uma economia competitiva, dinâmica e baseada no conhecimento. (União Europeia, 2000); *b)* Comunicação da Comissão – Investir eficientemente na Educação e Formação: um imperativo para a Europa, de 2003, que dá seguimento à Estratégia de Lisboa, reforçando a ideia do potencial da educação para a cidadania ativa, para elevar o nível da responsabilidade social e política, no local de trabalho e na sociedade civil (Commission of the European Communities, 2003); *c)* Recomendação do Parlamento Europeu e do Conselho, de 18 de Dezembro de 2006, sobre as competências essenciais para a aprendizagem ao longo da vida, onde no seu Quadro de Referência inclui como um dos principais objetivos “(...) Identificar e definir as competências essenciais necessárias à realização pessoal, à cidadania activa, à coesão social e à empregabilidade na sociedade do conhecimento” (União Europeia, 2006, p.13); *d)* Estratégia Europa 2020, em vigor desde 2010, preocupada com um crescimento inteligente, sustentável e inclusive, dando continuidade à Estratégia de Lisboa, no que respeita à promoção da equidade, coesão social e cidadania ativa (União Europeia, 2010); *e)* Declaração sobre a promoção da cidadania e dos valores comuns da liberdade, tolerância e não-discriminação através da educação, adotada na reunião informal dos Ministros da Educação da União Europeia realizada em Paris, a 17 de março de 2015. Nesta reunião informal, motivada pelos ataques terroristas em França e na Dinamarca nesse ano (2015), foi acordado entre os ministros e a Comissão um conjunto de ações a serem concretizadas a nível europeu, nacional e local, com o objetivo de apoiar os valores fundamentais da União Europeia, tais como: respeito pela dignidade humana, liberdade (incluindo a liberdade de expressão), democracia, igualdade, estado de direito e respeito pelos direitos humanos (União Europeia, 2015); *f)* Resolução do

Conselho sobre o incentivo à participação política dos jovens na vida democrática da Europa, que apresenta orientações para a promoção do desenvolvimento de competências sociais relacionadas com os valores democráticos e os direitos humanos, com a liberdade de expressão e o respeito pela diversidade, através da educação formal e aprendizagem não-formal (Council of the European Union, 2015); e *h*) Conclusões do Conselho e dos Representantes dos Governos dos Estados-Membros, sobre a prevenção da radicalização que conduz ao extremismo violento de 2016, sobre combate a todas as formas de terrorismo e radicalização entre os jovens, através de todas as formas de educação e formação (União Europeia, 2016).

O Conselho da Europa, com o objetivo de promover a paz e a democracia na Europa, conduziu um conjunto de projetos, entre os anos 1950 e 1960, sobre esta temática e, desde então, tem-se preocupado com o desenvolvimento da educação para a cidadania democrática e para os direitos humanos, podendo distinguir-se várias fases do seu desenvolvimento e implementação. A primeira fase ocorreu entre 1997 e 2000 com o Projecto I, que consistiu no desenvolvimento de um quadro concetual e estudos-piloto, para as práticas da educação para a cidadania. A segunda fase refere-se ao Projeto II e ocorreu entre 2001 e 2004, consistindo na aplicação do conhecimento alcançado com o projeto anterior, em políticas e práticas. A terceira fase ocorreu entre 2004 e 2006 e respeita à consolidação e disseminação das políticas para a educação para a cidadania democrática, através do *European Year of Citizenship through Education*, em 2005. A quarta e última fase ocorreu entre 2006 e 2009, quando foi criado o programa *Learning and Living Democracy for All*, que procurava desenvolver os resultados dos projetos da educação para a cidadania democrática e para os direitos humanos (Keating, Ortloff & Philippou, 2009a; Kerr & Lopes, 2006). Em 2010, o Conselho da Europa cria a *Carta para a Educação para a Cidadania Democrática e para os Direitos Humanos*, a merecer aqui maior destaque, dado ser um instrumento legal e ter maior peso, comparativamente com outros documentos oficiais do Conselho. A *Carta*, no seu âmbito de atuação, não se dirige, diretamente, a temáticas paralelas como a educação intercultural, educação para a igualdade, a educação para o desenvolvimento sustentável ou educação para a paz, salvo se estas se cruzarem ou interagirem com a educação para a cidadania democrática e os direitos humanos (Council of Europe, 2010). Desde 2010 que os materiais, relatórios e documentos orientadores têm aumentado e a atividade da formação de professores nestas temáticas também se intensificou, através do seu programa *Pestalozzi* que, em 2017, contou com mais de vinte atividades de formação oferecidas a participantes dos cinquenta países membros (Council of Europe, sem data). O ano de 2017 foi, também, anfitrião da importante Conferência *Learning to Live Together*, uma Conferência sobre o futuro da educação para a cidadania e dos direitos humanos na Europa (Council of Europe, 2017).

A UNESCO, sempre muito empenhada com a educação para a cidadania global, e à semelhança do Conselho da Europa, tem um vasto conjunto de documentos orientadores sobre este assunto. Antes do ano 2000 destaca-se a Declaração e o Quadro Integrado da Ação sobre Educação para a Paz, Direitos Humanos e Democracia. Após o ano 2000 destacam-se as Conferências Internacionais sobre a Educação de 2001 e 2004, com várias recomendações para a educação para a cidadania global e a Conferência Internacional de 2008 com recomendações mais direcionadas para uma educação inclusiva (UNESCO, 2001, 2004, 2008).

Relativamente a Portugal, e de acordo com Ribeiro, Neves e Menezes (2014), a educação para a cidadania conheceu diferentes momentos de acordo com o contexto sociopolítico vivido em cada momento. Apesar da análise neste estudo se centrar no período de 2000 a 2018, destacam-se alguns documentos anteriores a esta data. Assim, após a Revolução de 25 de abril de 1974 iniciou-se uma fase política democrática, que se preocupou em passar para a área da educação a ideologia democrática, substituindo a anterior ideologia doutrinadora por uma de natureza mais emancipadora e crítica. Um outro momento preponderante para o desenvolvimento da educação para a cidadania foi a entrada de Portugal na Comunidade Económica Europeia, uma vez que houve necessidade de se adaptar o sistema educativo à nova realidade social e política. Nesta altura, em 1986, destaca-se a aprovação da Lei de Bases do Sistema Educativo que, nesta área, reforçou a ideia do contributo da educação para a identidade nacional, para a fidelidade à matriz histórica de Portugal e para o desenvolvimento da personalidade, do carácter e da cidadania (Diário da República, 1986). Neste ano de 1986 destaca-se, também, a criação da área da Formação Pessoal e Social, em que um dos objetivos centrais é a promoção de cidadãos livres, ativos e críticos (Ribeiro et al., 2014).

A partir do ano 2000, de entre a legislação produzida salienta-se, em 2011, o Decreto-Lei n.º 50/2011, de 8 de abril, que cria a disciplina de Formação Cívica, na matriz dos cursos científico-humanísticos, orientada para o desenvolvimento da educação para a cidadania, para

a saúde e para a sexualidade (Diário da República, 2011). Destaca-se, também, o Decreto-Lei n.º 139/2012, de 5 de julho, que estabelece os princípios orientadores da organização e da gestão dos currículos e define uma abordagem transversal da educação para a cidadania em todas as áreas curriculares, não sendo esta imposta como disciplina obrigatória (Diário da República, 2012). O Decreto-Lei n.º 91/2013, de 10 de julho, procede a alguns ajustamentos ao Decreto-Lei n.º 139/2012, de 5 de julho, alargando a integração da educação para a cidadania ao 1.º ciclo do ensino básico como área transversal (Diário da República, 2013). O Despacho n.º 6173/2016, de 10 de maio, cria o grupo de trabalho de educação para a cidadania, cuja missão é conceber *A Estratégia para a Educação para a Cidadania*, para ser implementada nas escolas do ensino público com o objetivo de incluir competências e conhecimentos sobre cidadania em todos os graus de ensino (Diário da República, 2016). Por último, registe-se o Decreto-Lei n.º 55/2018, de 6 de julho, que regula a implementação da disciplina Cidadania e Desenvolvimento (Diário da República, 2018).

3. DESCRIÇÃO DO ESTUDO

Este estudo analisou a evolução da política da educação para a cidadania a nível supranacional e nacional, através dos principais documentos oficiais produzidos pela União Europeia, Conselho da Europa, UNESCO e pelo Ministério da Educação de Portugal, desde o ano 2000 até 2018. A estratégia adotada utilizou duas vias com leitura paralela: *i)* Mapeamento dos principais instrumentos legais e linhas orientadoras e *ii)* Análise crítica do conteúdo, identificando a conceção da cidadania presente nos vários documentos.

Para a análise optou-se pela realização de um estudo qualitativo, recorrendo-se à análise documental como técnica de recolha de dados. Para a recolha dos dados foram utilizadas fontes *online* e *in loco* e a análise de conteúdo como instrumento de recolha, com recurso à ferramenta de software RQDA para tratamento dos dados (Estrada, 2017). No âmbito da análise de conteúdo pode classificar-se este como um estudo estrutural, uma vez que o objetivo era a análise de ocorrências, procurando-se evidenciar a regularidade das palavras-chave ‘educação para a cidadania’, ‘educação cívica’ e ‘educação democrática’, bem como das características associadas às diferentes conceções de cidadanias mencionadas anteriormente. Para a categorização, embora tendo por base o quadro de referência teórico, que serviu para a primeira exploração do material, optou-se pelo procedimento aberto, em que a construção do plano das categorias partiu da análise (Amado, 2014). A categorização realizou-se em dois momentos. No primeiro momento identificaram-se os documentos e os recortes relativos às palavras-chave ‘educação para a cidadania’, ‘educação cívica’ e ‘educação democrática’, que se constituíram como as categorias. No segundo momento, identificaram-se as características das conceções da cidadania, dentro dos recortes que se constituíram como os indicadores, os quais definiram as subcategorias.

4. RESULTADOS

Relativamente à União Europeia, as fontes utilizadas foram os Arquivos Históricos da União Europeia e o Eurlex. Devido ao volume de documentação produzida pela União Europeia e alguns tipos de documentos não serem considerados tão relevantes, em termos jurídicos, para a concretização das políticas e medidas, foram selecionados os seguintes: Proposta para uma Decisão, Proposta para uma Recomendação, Proposta para uma Regulação, Proposta para um Ato; Relatório; Resolução; Documento de trabalho do *staff* e Livro Branco. A pesquisa dos documentos resultou num total de 79 documentos com a palavra-chave ‘educação para a cidadania’, 153 com ‘educação cívica’ e 8 com ‘educação democrática’, que se definiram como categorias. Destes documentos, e considerando os tipos de documentos selecionados, foram analisados os seguintes: 35 documentos com ‘educação para a cidadania’, 53 com ‘educação cívica’ e 7 com ‘educação democrática’. Esta primeira análise permitiu-nos concluir o seguinte: *i)* Observa-se, no total, uma maior produção de documentos com educação cívica e um aumento da produção de documentos com educação para a cidadania ao longo do tempo (de 2000 a 2018); *ii)* A produção de documentos com educação cívica não diminuiu porque houve um aumento da produção de documentos com educação para a cidadania, concluindo-se, assim, que há uma maior produção total de documentos nesta temática; *iii)* Observa-se um aumento da produção de documentos em 2006, 2008, 2012, 2013 e 2018, sugerindo uma influência dos documentos orientadores mencionados no quadro de referência teórico.

Após esta primeira fase analisaram-se os recortes de cada categoria e definiram-se as subcategorias, através dos indicadores identificados. Assim, cada categoria – educação para a cidadania, educação cívica e educação democrática – desdobrou-se nas seguintes subcategorias: cidadania ativa, cidadania democrática, cidadania europeia, cidadania global e cidadania, desenvolvimento sustentável e direito. A subcategoria cidadania ativa – tendo por base, para além do quadro de referência teórico, a definição de cidadania ativa da União Europeia – é identificada pelos seguintes indicadores: cidadania ativa, construção comunitária, inclusão, entendimento intercultural, respeito pela diferença, coesão social, integração social e tolerância. A subcategoria cidadania democrática foi identificada pelos seguintes indicadores: pensamento crítico, democracia, participação democrática, eleições, participação eleitoral, vida política, participação política, direitos políticos, protesto e voto/votar. A subcategoria cidadania europeia foi identificada pelos seguintes indicadores: cidadania europeia e valores europeus. A subcategoria cidadania global foi identificada pelo indicador cidadania global. A subcategoria desenvolvimento sustentável foi identificada pelos seguintes indicadores: desenvolvimento sustentável e ambiente. E, por fim, a subcategoria direitos foi identificada pelos seguintes indicadores: direito/direitos, direitos de cidadania e nacionalidade. Esta fase da análise permitiu concluir o seguinte: *i) Ao longo do tempo observa-se uma frequência da maioria dos indicadores analisados, com a exceção dos indicadores pensamento crítico, protesto e participação eleitoral, que aparecem mais tardiamente, a partir de 2015, podendo sugerir a influência dos documentos produzidos após a Declaração de Paris de 2015, inclusive (União Europeia, 2015).*

Relativamente aos resultados da UNESCO, e embora esta organização seja autora de uma vasta literatura orientadora sobre a cidadania global, o volume de documentação produzido é menor, comparativamente com a União Europeia. Como esta análise se restringiu à documentação oficial e legal, por se considerar com maior peso e poder de influência, os tipos de documentos analisados foram os seguintes: Resoluções/Decisões, Conferências e Recomendações. Então, no total foram analisados 61 distribuídos pelas categorias da seguinte forma: na categoria ‘educação para a cidadania’ 28, na categoria ‘educação cívica’ 15 e na categoria ‘educação democrática’ 18. A subcategoria cidadania ativa foi identificada pelos seguintes indicadores: cidadania ativa, inclusão, entendimento intercultural, coesão social e tolerância. A subcategoria cidadania democrática foi identificada pelos seguintes indicadores: democracia; participação democrática, eleições e voto/votar. A subcategoria cidadania global foi identificada pelo indicador cidadania global. A subcategoria desenvolvimento sustentável foi identificada pelos seguintes indicadores: desenvolvimento sustentável e ambiente. E, por fim, a subcategoria direitos foi identificada pelos indicadores direito/direitos.

Com esta análise pode concluir-se que os indicadores que se verificam com maior frequência são, claramente, direito/direitos, ambiente, desenvolvimento sustentável e cidadania global, sugerindo uma maior relação com as conceções de cidadania adaptativa/pessoalmente responsável e a cidadania individualista/participativa/consensual. Os indicadores com menor frequência são: eleições, voto/votar e, curiosamente, entendimento cultural. Os indicadores da subcategoria cidadania democrática e da cidadania ativa são os menos frequentes.

Relativamente ao Conselho da Europa e, à semelhança da pesquisa realizada para a UNESCO, forma analisadas Recomendações, num total de 9 dentro da categoria ‘educação para a cidadania’, 3 Recomendações para categoria ‘educação cívica’ e 15 para a categoria ‘educação democrática’. A subcategoria cidadania ativa foi identificada pelos seguintes indicadores: tolerância, coesão social e inclusão. A subcategoria cidadania democrática foi identificada pelos seguintes indicadores: voto, justiça social e pensamento crítico. A subcategoria desenvolvimento sustentável foi identificada pelos seguintes indicadores: desenvolvimento sustentável e ambiente. E, por fim a subcategoria direitos foi identificada pelos indicadores direito/direitos. Os indicadores mais frequentes são, claramente, os direitos/direito e pensamento crítico. Estes resultados confirmam ao trabalho desenvolvido pelo Conselho no âmbito da educação para a cidadania democrática e os para os direitos humanos, com foco, nos direitos humanos e na democracia. Inversamente à União Europeia, constatou-se uma maior produção de documentos com ‘educação democrática’ do que com ‘educação cívica’.

Por fim, e relativamente a Portugal, a fonte utilizada foi o Diário da República Eletrónico e, à semelhança da pesquisa realizada para a União Europeia, não foram analisados todos os tipos de documentos, mas os seguintes: Decreto-Lei, Despacho, Lei e Portaria. Dentro destes tipos foi encontrado um total de 63 documentos dentro da categoria ‘educação para a cidadania’, 32 dentro da categoria ‘educação cívica’ e 3 dentro da categoria ‘educação democrática’. Contudo, para análise foram utilizados os mesmos indicadores e apenas se conseguiu identificar a subcategoria cidadania ativa com os indicadores cidadania ativa e inclusão. A subcategoria

desenvolvimento sustentável foi identificada pelo indicador ambiente. E, por fim, a subcategoria direitos foi identificada pelos indicadores direito/direitos e direitos de cidadania. O número de documentos encontrados com os indicadores em análise foi muito reduzido, o que não permitiu chegar-se a conclusões sobre tendências, ou fazer comparações com as outras entidades.

5. CONCLUSÕES

De um modo geral, este estudo permitiu concluir que as políticas da educação para a cidadania têm sido alvo de uma atenção crescente, por parte dos atores políticos, ao longo do tempo. No entanto, confirma-se o empenho por parte do Conselho da Europa e da UNESCO. O Conselho da Europa está mais voltado para a educação para a cidadania democrática e para os direitos humanos e a UNESCO mais empenhada com a educação para a cidadania global. A União Europeia preocupou-se mais com a integração da dimensão europeia nos sistemas curriculares dos Estados-Membros e com a cidadania ativa, mas nem sempre alcançou a concretização desejada. Por outro lado, a ligeira atenção dada às medidas sobre a educação para a cidadania nas Estratégias de Lisboa, em 2000, e na Estratégia 2020, em vigor desde 2010, dada a sua importância orientadora para o desenvolvimento da União Europeia, também poderá ter contribuído para o tímido desenvolvimento, implementação e consolidação da educação para a cidadania.

As concepções de cidadania que se conseguiram identificar como dominantes, durante o período em análise, foram a cidadania adaptativa, ou pessoalmente responsável, a individualista ou participativa, e a cidadania consensual democrática geral. A concepção da cidadania adaptativa, porque inclui os objetivos obediência, boas maneiras, autodisciplina. A concepção da cidadania pessoalmente responsável, porque pressupõe que os cidadãos devem ter bom caráter, ser honestos, responsáveis e membros da comunidade respeitadores da lei. A cidadania individualista, porque inclui objetivos como a formação da opinião pessoal e o aprender a lidar com críticas. A cidadania participativa, porque enfatiza a participação ativa e assunção de posições de liderança, dentro dos sistemas estabelecidos e das estruturas comunitárias. E a cidadania consensual, porque valoriza o envolvimento cívico na forma de voluntariado, tolerância, respeito pela diversidade e a não violência.

Entre os resultados salienta-se, também, a introdução de características da cidadania crítico-democrática, ou orientada para a justiça, nos documentos mais recentes, mais particularmente a partir de 2015, o que sugere que possa haver uma influência da Declaração de Paris, de 17 de março de 2015. Assim, entende-se poder estar a acontecer uma mudança de paradigma na evolução das políticas da educação para a cidadania da União Europeia que passa a incluir as características destas concepções mais políticas da cidadania.

Pode estabelecer-se, aqui, uma relação entre estas concepções mais presentes nestes documentos e as concepções que, também, têm sido mais desenvolvidas na educação, ao longo do tempo. A necessidade identificada pelos autores mencionados, para se desenvolver, também, as concepções mais políticas da cidadania na educação poderá, agora, receber maior apoio por parte dos atores políticos.

Relativamente à UNESCO, os resultados da análise permitiram confirmar as prioridades da UNESCO com a educação para a cidadania global e para os direitos humanos, podendo identificar-se uma associação com a concepção da cidadania adaptativa ou pessoalmente responsável e da cidadania consensual.

Quanto ao Conselho da Europa, os resultados da análise sugerem a confirmação do trabalho desenvolvido no âmbito da educação para a cidadania democrática e para os direitos humanos. As concepções de cidadania mais identificadas são a cidadania adaptativa, ou pessoalmente responsável, a individualista e a cidadania crítico-democrática, ou orientada para a justiça.

Por fim, em Portugal, a documentação sobre educação para a cidadania produzida é muito reduzida, sugerindo pouca atenção política no seu desenvolvimento, implementação e consolidação, confirmando, assim, o referido no ponto 2.3., quando se apresenta a evolução histórica da política da educação para a cidadania em Portugal, marcada por longos períodos de ausência de medidas e políticas. No entanto, tomando por base os poucos documentos de referência recentes, consegue-se confirmar a mesma tendência na adoção das concepções da cidadania.

Para finalizar, os resultados do estudo sobre a União Europeia e sobre Portugal – que de entre as quatro entidades em análise são as que detêm poder legislativo – permitiram chegar a um possível entendimento sobre a causa do débil desenvolvimento, implementação e

consolidação da educação para a cidadania, ao longo do tempo, mas identifica-se, agora, um ponto positivo de viragem, não apenas pela maior atenção prestada mas, também, pela adoção das características mais políticas da cidadania na documenção política.

REFERÊNCIAS

- Amado, J. (Org.) (2014). *Manual de Investigação Qualitativa em Educação* (2.^a ed). Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra.
- Comissão das Comunidades Europeias (1993). *Livro Verde sobre a Dimensão Europeia na Educação*, Pub. L. No. COM(93) 457.
- Commission of the European Communities (2003). *Communication from the Commission - Investing efficiently in education and training: an imperative for Europe*, Pub. L. No. COM(2002) 779.
- Council of Europe (2010). *Council of Europe Charter on Education for Democratic Citizenship and Human Rights Education*, Pub. L. No. Recommendation CM/Rec(2010)7.
- Council of Europe (2017). *Learning to Live Together: a Shared Commitment to Democracy - Conference on the Future of Citizenship and Human Rights Education in Europe Strasbourg, 20 – 22 June 2017*, Pub. L. No. DGII/EDU/CIT (2017) 7 / DDCP-YD/ETD.
- Council of Europe (sem data). Pestalozzi Programme. Consultado em novembro, 2018, em www.coe.int/en/web/pestalozzi/home.
- Council of the European Union (1963). *Council Decision of 2 April 1963 laying down general principles for implementing a common vocational training policy*, Pub. L. No. 63/266/EEC.
- Council of the European Union (2015). *Council Resolution on encouraging political participation of young people in democratic life in Europe*, Pub. L. No. 2015/C 417/02.
- Decreto-Lei n.º 139/2012 de 5 de julho. Diário da República n.º 129 - I Série (pp. 3476-3491).
- Decreto-Lei n.º 50/2011 de 8 de abril. Diário da República n.º 70 - I Série (pp. 2097-2126).
- Decreto-Lei n.º 55/2018 de 6 de julho. Diário da República n.º 129 - I Série (pp. 2928-2943).
- Decreto-Lei n.º 91/2013 de 10 de julho. Diário da República n.º 131 - I Série (pp. 4013-4015).
- Despacho n.º 6173/2016 de 10 de maio. Diário da República n.º 90 - II Série (p. 14676).
- Eidhof, B. B., Dam, G. T. t., Dijkstra, A. B., & Werfhorst, H. G. v. d. (2016). Consensus and contested citizenship education goals in Western Europe. *Education Citizenship and Social Justice*, 11(2), 114-129. <https://doi.org/10.1177/1746197915626084>.
- Estrada, S. (2017). Qualitative Analysis Using R: A Free Analytic Tool. *The Qualitative Report*, 22(4). Obtido de <https://nsuworks.nova.edu/tqr/vol22/iss4/2>.
- Keating, A., Ortloff, D. H. & Philippou, S. (2009). Introduction: Citizenship education curricula: the changes and challenges presented by global and European integration. *Journal of Curriculum Studies*, 41(2), 145-158. Obtido de <https://doi.org/10.1080/00220270802485063>.
- Kerr, D. & Lopes, J. (2006). *Implementation and outcomes of the '2005 European Year of Citizenship through Education' 'Learning and Living Democracy'* (No. DGIV/EDU/CAHCIT 11). Strasbourg.
- Lei n.º 46/86 de 14 de outubro. Diário da República n.º 237/86 - I Série A (pp. 3067-3081).

- Ribeiro, N., Neves, T., & Menezes, I. (2014). Educação para a Cidadania em Portugal: contributos para analisar a sua evolução no currículo escolar português. *Currículo sem Fronteiras*, 14(3), 12-31.
- UNESCO (2001). *International Conference on Education 46th session - Final report*. Geneva.
- UNESCO (2004). *International Conference on Education 47th session - Final report*. Geneva.
- UNESCO (2008). *International Conference on Education 48th session - Final report*. Geneva.
- União Europeia (2000). *Conselho Europeu extraordinário de Lisboa (março de 2000): para uma Europa da inovação e do conhecimento*.
- União Europeia (2006). Recomendação do Parlamento Europeu e do Conselho de 18 de dezembro de 2006 sobre as competências essenciais para a aprendizagem ao longo da vida, Pub. L. No. 2006/962/CE.
- União Europeia (2010). Europa 2020: Estratégia para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo.
- União Europeia (2015). A Declaração sobre a promoção da cidadania e dos valores comuns da liberdade, tolerância e não-discriminação através da educação, adotada na reunião informal dos Ministros da Educação da União Europeia realizada em Paris, a 17 de março de 2015.
- União Europeia (2016). Conclusões do Conselho e dos Representantes dos Governos dos Estados-Membros, reunidos no Conselho, sobre a prevenção da radicalização que conduz ao extremismo violento, Pub. L. No. 2016/C 467/02.
- Veugelers, W. (2007). Creating Critical-Democratic Citizenship Education: Empowering Humanity and Democracy in Dutch Education. *A Journal of Comparative Education*, 37(1), 105-119. <https://doi.org/10.1080/03057920601061893>.
- Veugelers, W., & Kat de, E. (2003). Moral Task of the Teacher According to Students, Parents and Teachers. *Educational Research and Evaluation*, 9(1), 75-91.
- Westheimer, J., & Kahne, J. (2004). What Kind of Citizen? The Politics of Educating for Democracy. *American Educational Research Journal*, 41(2), 237-269.