Formar Professores em Educação para a Cidadania: um desafio do Século XXI

Alice Mendonça

[1]Departamento de Ciências da Educação

Centro de Investigação em Educação

Universidade da Madeira

Introdução

A Educação Global para a Cidadania (GCED) é uma das áreas estratégicas do Programa do Setor Educacional da UNESCO para o período 2014-2021. O reconhecimento do papel da educação na construção de um mundo pacífico e sustentável adjudicou-lhe a responsabilidade de promover conhecimento, habilidades, valores, atitudes e comportamentos que permitam aos indivíduos tomar decisões informadas e assumir papéis ativos a nível local, nacional e mundial.

Em Portugal, a introdução da disciplina de Educação para a Cidadania nos currículos do ensino oficial, constituiu o reconhecimento de que a escola para além de transmitir conhecimentos deve também contribuir para a formação global dos alunos preparando-os para a sua participação ativa enquanto cidadãos, tal como preconizam as diretrizes da UNESCO.

Neste ensaio, questionamos o modo como se introduziu a Educação para a Cidadania nos atuais currículos escolares de Portugal assim como a formação de professores com competências para desenvolver esta área de trabalho. Para tal, desenvolvemos três pesquisas distintas: a bibliográfica, a documental e a legislativa que nos permitiram efetuar o enquadramento teórico desta temática, numa vertente metodológica qualitativa. A utilização de dados quantitativos teve como proveniência os resultados do International Civic and Citizenship Education Study: 2016 (ICCS) que permitiram determinar as grandes linhas de tendência a nível internacional, no que concerne à abordagem abordagem expectável para a Educação para a Cidadania em contexto escolar, bem como à formação de professores nesta área.

Esta comparação permitiu-nos reconhecer o enquadramento de Portugal nesta temática, face às tendências registadas nos 24 países que integraram aquele estudo.

1. Educação Global para a Cidadania (GCED)

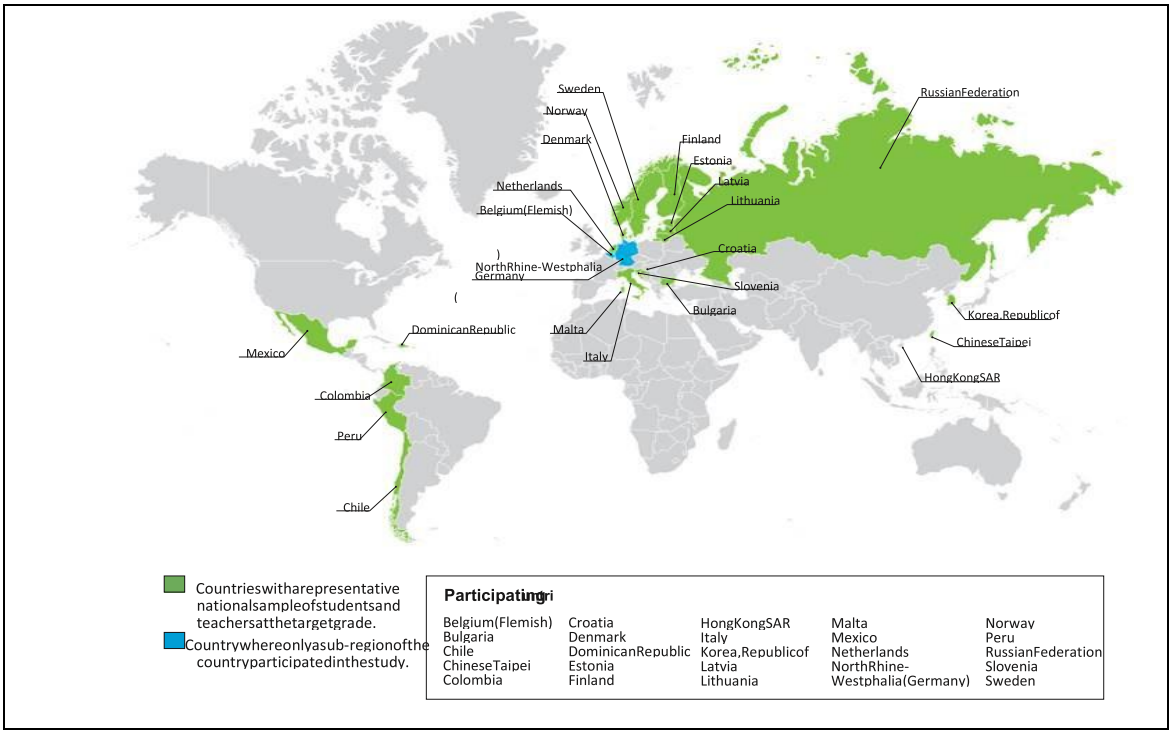
A Educação Global para a Cidadania (GCED) é uma das áreas estratégicas do Programa do Setor Educacional da UNESCO para o período 2014-2021. E reconhece-se que o seu desenvolvimento em simultâneo com a Educação para o Desenvolvimento Sustentável (EDS) constitui um reforço mutuo, na priorização da relevância e do conteúdo da educação, a fim de garantir que esta ajude a construir um mundo pacífico e sustentável. Ambas enfatizam a necessidade de promover o conhecimento, habilidades, valores, atitudes e comportamentos que permitem aos indivíduos tomar decisões informadas e assumir papéis ativos a nível local, nacional e mundial.

A abordagem da UNESCO para a GCED, enquanto processo dinâmico, apresenta quatro características que lhe permitirão atingir aqueles objetivos:

1. Holístico: abordando o conteúdo e os resultados da aprendizagem, a pedagogia e o ambiente de aprendizagem em contextos de aprendizagem formal, não formal e informal;
2. Transformativo: permitindo que os alunos transformem a sociedade;
3. Baseado em valores: promovendo valores universalmente compartilhados, como a não discriminação, igualdade, respeito e diálogo;
4. Enformado num compromisso: visando apoiar a qualidade e a relevância da educação.

Face a estes objetivos, a monitorização dos resultados da aprendizagem em GCED e em EDD constituiu uma necessidade da UNESCO, que deste modo, desenvolveu o International Civic and Citizenship Education Study (ICCS), envolvendo a participação de 24 países que integram 3 continentes distintos (Mapa 1).

Mapa 1. Países participantes no ICCS 2016



Fonte: ICCS 2016, p.32

Nestes países, de modo a determinar-se o entendimento dos alunos do ensino básico e secundário face à questão da cidadania, estudaram-se as suas atitudes e perceções, identificaram-se as atividades que desenvolvem nas instituições cívicas, bem como os seus próprios comportamentos e práticas.

Da análise destes indicadores resultou o relatório do ICCS divulgado em 2016, onde foi possível constatar, em todos os países participantes, um aumento no conhecimento cívico dos alunos de 13-14 anos face aos resultados obtidos no relatório similar de 2009. Ou seja, a proporção de alunos que alcançaram os níveis mais altos na escala de conhecimento cívico aumentou de 61 % para 67 %.

Embora o conhecimento cívico variasse bastante entre os alunos dos diferentes países, encontraram-se correlações positivas entre três variáveis: o nível de conhecimento cívico dos alunos, o seu interesse por estas questões e a respetiva participação cívica.

Em comparação com o ICCS 2009, os estudantes expressaram, por exemplo, níveis mais altos de envolvimento em questões como a igualdade de género e a igualdade de oportunidades face a todos os grupos étnicos e raciais. Embora as raparigas apresentassem globalmente níveis mais elevados de conhecimento cívico do que os

rapazes, o contexto socioeconómico dos alunos desempenhou um papel fundamental como preditor positivo do conhecimento cívico em todos os países participantes.

Questões como a poluição, o terrorismo, a escassez de água e alimentos, as doenças infeciosas e a pobreza, foram apontadas pela maioria dos estudantes, como principais ameaças para o futuro mundial e, apesar de o número de estudantes que declarou integrar grupos de ação ambiental fosse reduzido - apenas 9% - a efetivação de esforços pessoais para proteger o meio ambiente foi elevada: 49%.

2. A Educação para a Cidadania no contexto educativo português

Em Portugal, estas questões manifestaram-se formalmente no Sistema Educativo a partir de 2001. Numa área denominada Formação Cívica, a questão da cidadania entrou no currículo, a par da Área de Projeto e do Estudo Acompanhado, alterações propostas pelo então Ministro da Educação, Augusto Santos Silva, e pela Secretária de Estado, Ana Benavente. Contudo, estas áreas curriculares possuíam um estatuto que as distinguiam das demais, pois ao invés das restantes disciplinas, a sua classificação não era contabilizada para o cálculo da classificação final dos alunos. Consideradas, por esse motivo, "áreas não disciplinares", as críticas ao seu funcionamento e eficácia multiplicaram-se e estenderam-se aos próprios professores. O pendor de inferioridade que lhes estava subjacente, bem como os comentários depreciativos, conjugaram-se para a eliminação do currículo, destas "áreas não disciplinares". Deste modo, aquando da Revisão Curricular de 2012, promovida pelo então Ministro da Educação, Nuno Crato, determinou-se que "a educação para a cidadania enquanto área transversal [era] passível de ser abordada em todas as áreas curriculares, não sendo imposta como uma disciplina isolada obrigatória" (Decreto-Lei n.º 139/2012). E o tempo ganho com a sua extinção foi alocado ao que o legislador considerou mais importante, as "disciplinas fundamentais, como Português, Matemática, História, Geografia, Físico-Química e Ciências Naturais (…)" (Ibidem).

No ano letivo de 2017/2018, no âmbito do Programa do XXI Governo Constitucional, as preocupações com a formação humanística dos indivíduos retornaram ao Sistema Educativo Português, com a introdução da disciplina de "Educação para a Cidadania".

Com esta medida, pretendeu-se envolver os alunos na construção de conhecimentos, capacidades, atitudes e valores basilares para a promoção do respeito pelos direitos

humanos, justiça social, paz, diversidade, igualdade de género e sustentabilidade ambiental, tal como defendem os princípios da UNESCO (2015). Ou seja, visou-se que a Escola facultasse aos jovens portugueses a aquisição de competências que lhes permitissem ser cidadãos democráticos, participativos, humanistas, tolerantes e não discriminatórios, dando-lhes simultaneamente a oportunidade de socialmente reivindicarem os seus direitos e assumirem os seus deveres de modo responsável.

A presença da cidadania no contexto escolar traduziu a intenção política de imputar á escola a capacidade e a responsabilidade da transmissão de «um conjunto de direitos e deveres que devem ser veiculados na formação das crianças e jovens portugueses de modo que no futuro sejam adultos e adultas com uma conduta cívica que privilegie a igualdade nas relações interpessoais, a integração da diferença, o respeito pelos Direitos Humanos e a valorização de valores e conceitos de cidadania nacional» (cf. Preâmbulo do Despacho n.º 6172/2016, de 10 de maio).

A viabilização formal de espaços para a aprendizagem e o exercício da cidadania na escola refletiu, deste modo, as "preocupações transversais à sociedade, que envolvem diferentes dimensões da educação para a cidadania" (MEC, 2013, p. 1) e enformaram-se no conceito de "Educação para…", associado a várias disciplinas, que comportam "questões socialmente vivas" que a escola atualmente terá de abordar (Fabre, 2014, s/p).

Na disciplina de "Educação para a Cidadania" colocaram-se em debate temas transversais à sociedade, pelo que as diretrizes legais mencionam que a sua abordagem ao nível curricular pressupõe transversalidade, tanto nas áreas disciplinares e disciplinas como em atividades e projetos. Deste modo, determinou-se que a abordagem curricular da "Educação para a Cidadania" poderia assumir formas diversas, consoante as dinâmicas adotadas pelas escolas no âmbito da sua autonomia, nomeadamente através do desenvolvimento de projetos e atividades da sua iniciativa, em parceria com as famílias e outras entidades, no âmbito da relação entre a escola e a comunidade.

Não sendo imposta como uma disciplina obrigatória, concedeu-se às escolas que integram o Projeto de Autonomia e Flexibilidade Curricular a possibilidade de decidir da sua oferta como disciplina autónoma, nos 1.º, 2.º e 3.º ciclos do Ensino Básico, desde que "em convergência (…) com as Aprendizagens Essenciais" (ENEC, 2017). Ou seja, foi retomado o discurso de 2001 que havia conferido a esta área um estatuto de menoridade.

3. O estatuto da Educação para a Cidadania no contexto educativo português

Considerou-se que não sendo imposta como uma disciplina obrigatória, e tendo um cariz de transversalidade disciplinar, a "Educação para a Cidadania" poderia ser abordada por todos os docentes, independentemente da sua formação inicial. Nesta conceção de transversalidade temática subjaz uma visão integradora das diversas áreas do saber que atravessa o contexto educativo e que supõe, para além de uma dinâmica ao nível curricular, uma vivência de escola alargada ao seu contexto, o que segundo Paulo Guinote (in Expresso 26.02.2017) é quase impossível concretizar pois "num currículo organizado por disciplinas, cada uma com um professor, e as horas repartidas, torna-se muito difícil ".

Acresce também o pressuposto de que o professor não necessita de formação específica para efetuar tais abordagens, facto que urge de correção uma vez que a abordagem destas temáticas assume duas dimensões: uma dimensão horizontal ou cronológica (com tomada de posição, construção e resolução do problema) e uma posição vertical (onde é necessária a articulação de dados e condições em quadros teóricos, éticos, políticos ...) (Fabre, 2014).

Por outro lado, do ponto de vista epistemológico, os conhecimentos escolares pressupõem o ensino de "conteúdo disciplinar supostamente estável, correspondente ao estado do conhecimento em determinado momento e disponibilizado aos estudantes" (Fabre, 2014, s/p), assumido como verdadeiro, racional e distinto de questões éticas, religiosas ou políticas. Ora no contexto da "Educação para a Cidadania" são apresentadas problemáticas cuja resolução pressupõe o posicionamento do professor face às práticas de referência e a sua articulação com os pressupostos éticos e políticos que na sua comunidade são considerados "corretos". Ou seja, a "Educação para a Cidadania" tem como objetivo "capacitar os indivíduos para a reflexão crítica sobre os legados e os processos das suas culturas, para imaginarem soluções futuras diferentes e para assumirem responsabilidade sobre as suas decisões e ações" (Andreotti, 2014, p. 63) e tal abordagem não pode realizar-se sem estarem reunidas algumas condições.

Podemos pois, considerar que essas temáticas não envolvem especificamente conhecimentos em sentido estrito, mas comportam valores éticos, políticas e comportamentos; referem-se mais às práticas de referência do que do conhecimento e "visam mais transformar as práticas sociais do que escolarizar as práticas existentes" (Fabre, 2014, s/p). A inexistência de manuais é substituída por documentos que

constituem referenciais na abordagem das diferentes dimensões de cidadania e que se assumem como meros orientadores e que não constituem guias ou programas prescritivos, mas instrumentos de apoio. É nestes aspetos que se incorpora o descontentamento de inúmeros professores face à lecionação desta disciplina que não lhes proporciona a assunção do seu papel tradicional de instrução e que ao invés lhes reclama um posicionamento global fundamentado numa prática de cidadania. Segundo Leite (Expresso 26.02.2017) "num país habituado a uma educação muito centralizada e um currículo muito prescritivo, este modelo é difícil de concretizar. Porque exige que os professores se tornem decisores curriculares, que trabalhem em conjunto quando estão sobrecarregados com as suas disciplinas e os programas extensos que têm de cumprir (…)"

Por fim, a indicação legal de que o desenvolvimento da Educação para a Cidadania deverá decorrer "em convergência (…) com as Aprendizagens Essenciais" (ENEC, 2017) remete-a de imediato para a sua situação de "não essencial" e consequentemente para um estatuto de inferioridade.

4. Formação de Professores em Educação para a Cidadania numa perspetiva comparativa – ICCS 2016

Os dados quantitativos apresentados na Tabela 1, decorrem dos resultados do International Civic and Citizenship Education Study: 2016 e permitem determinar as grandes linhas de tendência a nível internacional, no que concerne ao desenvolvimento da formação de professores em Educação para a Cidadania, nos países participantes.

Tabela 1. Educação para a Cidadania na Formação de Professores

Country	Civic and citizenship education mandatory part of preservice/initial teacher education?			In-service, continuing education, or professional development for civic and citizenship education offered?		
	Specialist teachers	Teachers of subjects related to civic and and citizenship education	Teachers of subjects not related to civic and citizenship education	Specialist teachers	Teachers of subjects related to civic and and citizenship education	Teachers subjects not related to civic and citizenship education
Belgium (Flemish)		●	●		●	●
Bulgaria		●			●	●
Chile		●			●	

Chinese Taipei	●	●		●	●	
Colombia				●	●	●
Croatia					●	●
Denmark		●	●			
Dominican Republic					●	
Estonia	●	●	●	●	●	●
Finland		●			●	
Hong Kong SAR				●	●	●
Italy		●		●	●	●
Korea, Republic of		●				
Latvia	●	●	●	●	●	●
Lithuania		●		●	●	●
Malta		●			●	●
Mexico	●	●	●	●	●	●
Netherlands		●				
Norway	●	●	●			
Peru	●	●		●	●	
Russian Federation	●	●		●	●	
Slovenia					●	
Sweden		●	●		●	●
North Rhine-Westphalia (Germany)	●			●	●	●

Fonte: ICCS 2016, p. 37 (adaptado)

A análise da Tabela 1 permite constatar que em 83,3 % dos países envolvidos neste estudo, a Educação para a Cidadania integra a formação inicial de professores e que em apenas 4 países – Colombia, Croácia, Eslovénia e República Dominicana - a formação de professores nesta área é remetida para etapas posteriores à formação inicial.

Nos países em que a Educação para a Cidadania integra a formação inicial de professores, existem três modalidades distintas mas passíveis de coexistência: em 8 países os professores podem optar por especializar-se exclusivamente na área de Educação para a Cidadania; em 18 países a formação em Educação para a Cidadania direciona-se aos professores que são especialistas em áreas disciplinares afins e em 7 países, esta área de formação na etapa inicial, direciona-se aos professores especialistas em áreas disciplinares não afins.

Em vários países, a especialização em Educação para a Cidadania coexiste nas duas circunstâncias: na formação inicial de professores e na sua formação posterior, facto que sugere um elevado investimento e reforço na formação dos docentes nesta área, visto que a mesma já integrara a sua formação inicial.

Embora Portugal não tenha integrado este estudo, a Educação para a Cidadania não é contemplada na formação inicial de professores.

A Tabela 2, contém os resultados do International Civic and Citizenship Education Study: 2016 (ICCS), face à abordagem expectável da Educação para a Cidadania nos países participantes.

Tabela 2. Abordagens perspetivadas para a Educação para a Cidadania numa perspetiva comparativa – ICCS 2016

Country	Taught as a separate subject by teachers of subjects related to civic and citizenship education	Taught by teachers of subjects related to human/ social sciences (e.g., history, geography, law, economics)	Integrated into all subjects taught at school	An extracurricular activity	Considered the result of school experience as a whole
Belgium (Flemish)		●	●		●
Bulgaria		●	●	●	●
Chile		●	●		●
Chinese Taipei	●	●	●	●	●
Colombia			●		
Croatia		●	●	●	
Denmark	●	●	●		●
Dominican Republic		●	●		
Estonia			●	●	●
Finland	●	●	●		●
Hong Kong SAR	●	●	●	●	●
Italy		●	●		●
Korea, Republic of		●			
Latvia	●	●			
Lithuania		●	●	●	●
Malta		●			
Mexico	●	●	●		
Netherlands		●		●	
Norway	●	●	●	●	●
Peru	●	●			
Russian Federation	●	●		●	●
Slovenia	●	●	●		●
Sweden		●	●		●
North Rhine-Westphalia (Germany)	●	●	●		●

Fonte: ICCS 2016, p. 31 (adaptado)

É notória a existência de uma perspetiva consensual no que concerne aos professores que deverão desenvolver a área da Educação para a Cidadania pois em praticamente todos os países (22), com exceção da Colombia e da Estónia, se partilha a ideia de que os professores que ensinam ciências humanas e sociais são os indicados efetuar aquela abordagem.

Relativamente ao estatuto escolar da Educação para a Cidadania, 18 países consideram que esta temática deverá integrar todas as áreas disciplinares, enquanto 15 consideram que a Educação para a Cidadania deve ser o resultado da experiência escolar como um todo.

Abordar a Educação para a Cidadania enquanto disciplina autónoma, ou ainda como uma atividade extracurricular, foram as opções menos consideradas, assinaladas respetivamente, por 11 e por 8 países.

Neste cenário, Portugal partilha das opiniões maioritárias, ou seja, considera-se que esta temática deverá integrar todas as áreas disciplinares, embora a possibilidade de existir como disciplina autónoma também possa ser equacionada por algumas escolas.

Conclusão

A introdução da Educação para a Cidadania no contexto escolar português visa promover nos jovens as competências que lhes permitam ser cidadãos democráticos e participativos para que socialmente reivindiquem os seus direitos e assumam os seus deveres de modo responsável.

O envolvimento dos alunos na construção de atitudes e valores basilares para a promoção do respeito pelos direitos humanos, justiça social, paz, diversidade, igualdade de género e sustentabilidade ambiental decorre em conformidade com os princípios e objetivos da UNESCO.

Porém, embora a presença da cidadania no contexto escolar português traduza a intenção política de responsabilizar a escola pela transmissão destas competências, o espaço facultado para tal não aparece formalmente assumido naquele contexto, nem os professores possuem formação específica para efetuar tais abordagens.

Contudo, os resultados do ICCS permitiram concluir que a integração de vários aspetos de educação para a cidadania nos currículos e metas de aprendizagem das escolas, promovem o conhecimento e o envolvimento cívico dos alunos. Assim, consideramos necessário que Portugal invista na formação de professores nesta área que requer inúmeros conhecimentos e competências para a abordagem de temas atuais transversais à sociedade.

Referências Bibliográficas

Ackerman, J. (2003). Co-Governance for Accountability: Beyond 'Exit' and 'Voice'. World Development, 32 (3), 447-463.

Andreotti, V. (2014). Educação para a cidadania global – soft versus critical. Sinergias, (1), 57-66. Disponível em http://www.ceipaz.org/images/contenido/Revista%20sinergia.pdf

Carothers, T. (1999). Aiding democracy abroad: the learning curve. Washington DC: Carnegie Endowment for International Peace.

Cohen, J. & Fung, A. (2004). Radical Democracy. Swiss Political Science Review, 10 (4), 23-34.

Expresso " Educação para a Cidadania desde o pré-escolar", 26 de fevereiro de 2017.

Fabre, M. (2014) Éducation et Socialisation, Dossier 1 : les éducations à … et le développement de la pensée critique. Cahiers du CERFEE, (36).

Freire, P. (1970). Pedagogía del Oprimido. Madrid: Siglo XXI.

Gadotti, M. (2006) A escola na cidade que educa, Cadernos Cenpec, n. 1, São Paulo (133-139).

Gaventa, J. (2005). Triumph, Deficit or Contestation? Deepening the 'Deepening Democracy' Debate. IDS. Working Paper, 264.

Schulz, W. et al (org) (2016) International Civic and Citizenship Education Study 2016: ICCS/IEA

UNESCO (2015). Global Citizenship Education: Topics and learning Objectives. Paris: UNESCO. Disponível em http://unesdoc.unesco.org/images/0023/002329/232993e.pdf

Viegas, J., Santos, S. & Faria, S. (Org.) (2010), A Qualidade da Democracia em Debate – Deliberação, representação e participação políticas em Portugal e Espanha, Lisboa: Editora Mundos Sociais.

Legislação

Decreto-Lei n.º 139/2012)

Despacho n.º 6173/2016, de 10 de maio

Documentos orientadores

ENEC- Estratégia Nacional de Educação para a Cidadania (2017).

MEC/Direção-Geral da Educação, (2013) Educação para a cidadania - Linhas orientadoras 2013.