

Entre a política e a prática: Uma reflexão longitudinal sobre a implementação da ENEC em Portugal (2017-2025)

Sofia Almeida Santos, Daniela Ferreira & Louise Lima

Resumo

Este artigo analisa a implementação da Estratégia Nacional de Educação para a Cidadania (ENEC, 2017) e da disciplina de Cidadania e Desenvolvimento (CD) em Portugal entre 2017 e 2025. A partir de uma abordagem qualitativa e longitudinal, que combinou 20 grupos de discussão focalizada realizados em 3 fases (2020, 2023 e 2025) e a análise da Avaliação Externa da Autonomia e Flexibilidade Curricular, procura-se compreender percepções de professores e estudantes, bem como identificar práticas organizacionais, pedagógicas e avaliativas ao longo do tempo. Os resultados revelam que, embora amplamente reconhecida como relevante, a CD é frequentemente percecionada como “parente pobre” do currículo, limitada por resistências docentes, fraca integração institucional e prevalência de práticas transmissivas e classificatórias. Conclui-se que a consolidação da CD exige lideranças pedagógicas mobilizadoras, formação específica, maior articulação curricular e critérios avaliativos coerentes com uma lógica formativa, evidenciando a distância persistente entre a intenção política e os desafios de consolidação de uma cultura escolar mais democrática e participativa.

Palavras-Chave:

Educação para a Cidadania; Políticas Educativas; Percepções de professores e estudantes; Cultura democrática

Between Policy and Practice: A Longitudinal Reflection on the Implementation of the ENEC in Portugal (2017–2025)

Abstract: This article analyzes the implementation of the National Strategy for Citizenship Education (ENEC, 2017) and the subject Citizenship and Development (CD) in Portugal between 2017 and 2025. Drawing on a qualitative and longitudinal approach, which combined 20 focus group discussions conducted in three phases (2020, 2023, and 2025) and the analysis of the External Evaluation of Curricular Autonomy and Flexibility, it seeks to understand teachers' and students' perceptions as well as to identify organizational, pedagogical, and assessment practices over time. Findings reveal that although widely recognized as relevant, CD is often perceived as the "poor relative" of the curriculum, constrained by teacher resistance, weak institutional integration, and the predominance of transmissive and classificatory practices. The article concludes that consolidating CD requires mobilizing pedagogical leadership, specific training, stronger curricular articulation, and assessment criteria aligned with a formative logic, highlighting the persistent gap between policy and the challenges of consolidating a democratic and participatory school culture.

Keywords: Citizenship Education; Educational Policy; Teachers and Students' perceptions; Democratic school culture

Entre la Politique et la Pratique : Une Réflexion Longitudinale sur la Mise en Œuvre de l'ENEC au Portugal (2017–2025)

Resumé: Cet article analyse la mise en œuvre de la Stratégie Nationale d'Éducation à la Citoyenneté (ENEC, 2017) et de la discipline Citoyenneté et Développement (CD) au Portugal entre 2017 et 2025. À partir d'une approche qualitative et longitudinale, combinant 20 groupes de discussion focalisée menés en trois phases (2020, 2023 et 2025) et l'analyse de l'Evaluation externe de l'Autonomie et de la Flexibilité Curriculaire, il s'agit de comprendre les perceptions des enseignants et des élèves, ainsi que d'identifier les pratiques organisationnelles, pédagogiques et évaluatives au fil du temps. Les résultats révèlent que, bien que largement reconnue comme pertinente, la CD est souvent perçue comme la « parente pauvre » du curriculum, limitée par les résistances enseignantes, une faible intégration institutionnelle et la prévalence de pratiques transmissives et classificatoires. L'étude conclut que la consolidation de la CD exige des leaderships pédagogiques mobilisateurs, une formation spécifique, une articulation curriculaire renforcée et des critères d'évaluation cohérents avec une logique formative, mettant en évidence l'écart persistant entre la politique et les défis de la consolidation d'une culture scolaire démocratique et participative.

Mots-clés: Éducation à la citoyenneté; Politique éducative; Perceptions des enseignants et des élèves; Culture scolaire démocratique

Entre la Política y la Práctica: Una Reflexión Longitudinal sobre la Implementación de la ENEC en Portugal (2017–2025)

Resumen: Este artículo analiza la implementación de la Estrategia Nacional de Educación para la Ciudadanía (ENEC, 2017) y de la asignatura Ciudadanía y Desarrollo (CD) en Portugal entre 2017 y 2025. A partir de un enfoque cualitativo y longitudinal, que combinó 20 grupos de discusión focalizada realizados en tres fases (2020, 2023 y 2025) y el análisis de la Evaluación Externa de la Autonomía y Flexibilidad Curricular, se busca comprender las percepciones de profesores y estudiantes, así como identificar prácticas organizativas, pedagógicas y evaluativas a lo largo del tiempo. Los resultados revelan que, aunque ampliamente reconocida como relevante, la CD es frecuentemente percibida como la "pariente pobre" del currículo, limitada por resistencias docentes, débil integración institucional y la prevalencia de prácticas transmisivas y clasificatorias. El artículo concluye que la consolidación de la CD exige liderazgos pedagógicos movilizadores, formación específica, mayor articulación curricular y criterios de evaluación coherentes con una lógica formativa, evidenciando la persistente distancia entre la política y los desafíos de consolidar una cultura escolar democrática y participativa.

Palabras clave: Educación para la ciudadanía; Política educativa; Percepciones de docentes y estudiantes; Cultura escolar democrática

Introdução

A Educação para a Cidadania (EdC) tem vindo a consolidar-se como um eixo estratégico das políticas educativas internacionais, em resposta a transformações sociais, ambientais e tecnológicas que desafiam a escola a formar cidadãos críticos, solidários e comprometidos com a justiça social. Organismos como a Comissão Europeia (2024a; 2024b), UNESCO (2020) e Conselho da Europa (2010), entre outros, sublinham a necessidade de promover uma cidadania global assente na interdependência, nos direitos humanos e no respeito pela diversidade cultural. Esta perspetiva desloca o foco da mera pertença nacional para uma consciência de responsabilidade partilhada num mundo cada vez mais interligado (Davies, 2005; Veugelers, 2007). Também a União Europeia, através de instrumentos como as Competências-Chave para a Aprendizagem ao Longo da Vida (2006; 2018) e da Declaração de Paris (2015), tem reforçado a educação enquanto instrumento de inclusão, coesão social e participação democrática.

É neste quadro internacional que se inscrevem igualmente os percursos nacionais. Em Portugal, a EdC não é novidade. As suas raízes remontam ao pós-25 de Abril de 1974, inicialmente como prática transversal associada à consolidação das liberdades, ao pluralismo e à participação social. Desde então, manteve presença nas políticas educativas, oscilando entre fases de maior formalização e momentos de relativa invisibilidade. Ao longo das décadas de 1980 e 1990, com a integração europeia, a proliferação de projetos educativos consolidou a retórica democrática, num momento que Menezes (2007) define como o “big bang da cidadania”. Ainda assim, a primeira referência legislativa explícita à EdC só surge com o Decreto-Lei n.º 6/2001, enquadrado na Estratégia de Lisboa (2000), embora a indefinição curricular e a ausência de docentes especializados tenham continuado a limitar o seu impacto (Ribeiro et al., 2014). Mesmo partindo de uma base estruturalmente frágil, a viragem política de 2011-2013 implicou recuos ainda mais substanciais: os Decretos-Lei n.º 50/2011 e 139/2012 diluíram a EdC numa transversalidade sem avaliação, refletindo uma lógica tecnocrática e centrada em exames (Claudino & Hortas, 2015). A inflexão surge com a Estratégia Nacional de Educação para a Cidadania (ENEC, 2017), inspirada em agendas internacionais e articulada pelo Decreto-Lei n.º 55/2018, que formaliza a disciplina obrigatória de Cidadania e Desenvolvimento (CD). O modelo adotado é híbrido: transversal no 1.º ciclo e disciplinar nos restantes, podendo assumir diferentes formatos no ensino secundário. A ENEC assenta no princípio de que a cidadania se aprende através da participação plural e responsável, preparando estudantes para sociedades mais justas e inclusivas (Estrela & Lima, 2024). Contudo, a sua implementação tem sido marcada por tensões e apropriações seletivas, entre resistências políticas, disputas ideológicas e controvérsias públicas. Exemplos paradigmáticos incluem a tentativa de objeção de consciência do conhecido “Caso de

Famalicão”, a retirada do guia *O Direito a SER nas Escolas* (CIG, 2023) e declarações governamentais recentes que apelam a “libertar a disciplina das amarras ideológicas” (2024). Estes episódios evidenciam a dimensão política da EdC e a persistência de clivagens quanto ao seu conteúdo e finalidade.

É neste quadro que se inscreve o presente artigo, que procura compreender como as orientações da ENEC se materializam no quotidiano escolar. A análise baseia-se em três fases de recolha de dados (2020, 2023 e 2025), oferecendo uma perspetiva longitudinal e nacional sobre a implementação da CD ao longo do período 2017-2025. Partindo do princípio de que a cidadania se aprende não apenas *sobre*, mas sobretudo *através de* experiências vividas (Biesta & Lawy, 2006), o estudo procura captar como professores e estudantes interpretam e experienciam a disciplina no terreno, respondendo a três questões centrais:

- i. Quais as percepções de professores e estudantes sobre a implementação da CD?
- ii. Que práticas organizacionais, pedagógicas e avaliativas têm emergido?

A relevância desta reflexão reside em articular intenções políticas com práticas vividas, num campo onde a cidadania se assume simultaneamente como horizonte normativo e prática contestada. O ano de 2025, marcado por uma nova revisão da Estratégia Nacional de Educação para a Cidadania, oferece uma oportunidade singular para uma análise breve e longitudinal do tempo de vida da ENEC em vigor. Neste enquadramento, o artigo organiza-se em quatro seções: uma breve exploração das tensões ideológicas que moldam a EdC; a apresentação da abordagem metodológica; a análise dos resultados relativos às práticas organizacionais, pedagógicas e avaliativas; e, por fim, uma reflexão sobre os desafios e condições necessárias para consolidar uma cultura escolar democrática e inclusiva.

Debates que persistem...

A EdC é, assim, um campo em disputa, refletindo conceções divergentes sobre o que significa ser cidadão, competências a promover e qual o papel da escola. Esta tensão ecoa debates entre modelos normativos, que tendem a despolitizar e neutralizar a cidadania (Menezes, 2007); e abordagens críticas, que enfatizam conflito, diversidade e participação (Biesta & Lawy, 2006). Esta tensão cruza-se com a oposição entre uma *lógica minimalista*, que privilegia conhecimentos básicos, e uma *lógica maximalista*, que incentiva a participação transformadora e a consciência (Lopez et al., 2024). Por isso, importa reconhecer a coexistência de diferentes conceções de Educação para a cidadania que orientam as finalidades de práticas. É possível identificar três conceções principais: a *social*, a *moral* e a *político-democrática*. Enquanto

a social entende a cidadania como identidade partilhada e prática relacional que promove interculturalidade e compreensão mútua entre sociedades (Handler, 2000; Hooghe & Oser, 2017), a abordagem moral centra-se na formação do carácter e das virtudes, numa lógica de educação ética e de valores (Carr, 2006; Kristjánsson, 2004). Já a conceção político-democrática coloca a ênfase na cidadania enquanto identidade política, ligada à participação ativa, à igualdade e ao respeito pelos direitos humanos (Yigit, 2021). Estas perspetivas não se excluem, mas dialogam de forma tensa, revelando que a EdC pode assumir prioridades distintas consoante os enquadramentos teóricos. Nesse sentido, contributos feministas e estudos sobre identidade e exclusão enriquecem o debate ao evidenciar que a cidadania é um conceito genderizado, atravessado por desigualdades e exclusões históricas, deslocando o debate para as relações de poder e os marcadores sociais da diferença (Arnot, 2003; Araújo, 2007). Neste quadro, por ex., temas como igualdade de género, diversidade cultural ou direitos LGBTQIA+ assumem-se como campos de disputa no contexto português revelando que as diferentes abordagens à educação para a cidadania refletem tensões conceptuais e sociais mais amplas.

Estas tensões transbordam para o campo educativo, alimentando debates sobre a própria relevância e legitimidade da disciplina, nomeadamente face às áreas sujeitas a exame (Santos, 2025), ao seu enquadramento disciplinar ou transversal (Trindade & Cosme, 2019), e aos limites da prevalência de métodos expositivos que dificultam experiências significativas de cidadania (Deakin, 2005). Apesar disso, estudos recentes contestam a desvalorização da disciplina, evidenciando que determinadas condições organizacionais, pedagógicas e relacionais reforçam a motivação, o compromisso democrático e a aprendizagem da cidadania. O ethos escolar, traduzido num clima positivo, relações de confiança e professores inspiradores, surge como fator crítico (Jerome et al., 2021), tal como os projetos de cidadania ativa que permitem aos alunos trabalhar temas significativos e próximos da sua realidade (Blevins et al., 2021). A dimensão pedagógica ganha ainda mais relevância quando estudos como o de Wanders et al. (2020) demonstram os efeitos da educação para a cidadania em contextos mais vulneráveis, sobretudo, na redução de desigualdades sociais. Defende-se, assim, a superação de modelos tradicionais através de práticas participativas e projetos de investigação-ação que reforcem competências e conhecimento democrático (Prati et al., 2020). Persistem, porém, dificuldades no domínio da avaliação, frequentemente reduzida a indicadores classificatórios (Keating et al., 2012), o que compromete a dimensão participativa, ética e social da EdC (Navarro-Medina & De-Alba-Fernández, 2015). Nesta análise, importa reconhecer que a cidadania se aprende através de experiências concretas, envolvendo participação, deliberação e confronto de perspetivas, sendo cultural e contextualmente situada (Bolzan, 2010; Purba, 2024).

Metodologia

Este estudo adota uma abordagem longitudinal qualitativa (2017–2025), articulando dados de diferentes fases para captar a diversidade temporal e territorial da implementação da ENEC. O foco recai sobre as percepções de professores e estudantes, recolhidas em três momentos críticos da trajetória: primeiros anos de aplicação (2020), efeitos pós-pandemia (2023) e balanço antes da revisão da estratégia (2025). A recolha de dados combinou um total de 20 grupos de discussão focalizada (GDF), juntamente com a análise dos resultados da Avaliação Externa da Autonomia e Flexibilidade Curricular, nomeadamente o inquérito nacional a professores ($n=840$, realizado em 2020), permitindo cruzar perspetivas qualitativas e quantitativas. A tabela seguinte resume os procedimentos:

Tabela 1
Procedimentos metodológicos

Anos de recolha	Métodos	n.º Participantes	Objetivos
2020	7 GDF online + Questionário	Professores ($n = 52$) e estudantes ($n = 2$) de várias regiões + inquérito nacional ($n = 840$)	Percepções dos primeiros anos (2017–2018) e constrangimentos iniciais
2023	7 GDF presenciais	1 GDF Professores ($n = 3$) 6 GDF Estudantes do 9.º ano ($n = 33$)	Experiências e mudanças pós-COVID
2025	6 GDF presenciais	Professores ($n = 90$)	Perspetivas sobre avanços e dilemas

Os diferentes momentos de recolha foram acompanhados de preocupações éticas, através da autorização das entidades competentes que asseguraram o consentimento informado, o anonimato e a confidencialidade dos dados. A seleção dos participantes foi intencional e de conveniência, atendendo à disponibilidade e interesse dos agrupamentos escolares. Procurou-se assegurar diversidade geográfica, diferentes níveis de ensino e variedade sociocultural. No caso dos professores, foram incluídos coordenadores da Estratégia de Educação para a Cidadania de Escola (EECE) e professores de CD. Os dados foram sujeitos a análise de conteúdo (Bardin, 2011), com categorias prévias (baseadas na literatura e nos objetivos da ENEC: lideranças; gestão curricular; gestão pedagógica; avaliação) e emergentes (sementralidade; dimensão transversal; isolamento profissional). O artigo baseia-se em percepções e perspetivas, não permitindo generalizar conclusões para todas as escolas.

Perceções e Experiências sobre a Implementação da EdC

Esta seção apresenta resultados, reunindo dados dos GDF e do questionário nacional, para mostrar como professores e estudantes percebem a implementação da CD ao longo do tempo, refletindo sobre práticas organizacionais, pedagógicas e avaliativas.

Perceções sobre a CD: entre “parente pobre” e eixo estruturante

Os primeiros anos de implementação da EdC foram marcados por desconfiança, insegurança e uma reduzida legitimidade enquanto “conhecimento poderoso” (Young, 2010) a valorizar, o que dificultou a sua apropriação pelas escolas. Desde 2020, a componente disciplinar de CD tem sido recorrentemente caracterizada como o “parente pobre” da reforma curricular em curso (AFC), expressão que traduz o adiamento sucessivo da sua concretização por parte de docentes e escolas. Este cenário ajuda a explicar por que motivo, as experiências de implementação têm variado tanto entre escolas.

Nesta primeira fase de implementação, as experiências variaram substancialmente entre escolas, sendo que umas procuraram ir além do previsto pela ENEC, outras registaram ausência de implementação:

Tive escolas que apresentaram projetos para ir além do previsto e tive escolas que nem sequer implementaram a disciplina. [...] No 2.º ano foram completamente diferentes, mais assertivas, incisivas, mas a pandemia... suspendeu muito do que estava a ser feito [...]. (GDF2_Docentes/2020)

Esta diversidade de trajetórias locais foi ainda fortemente condicionada por fatores contextuais, incluindo pela pandemia de COVID-19, que muitos percecionaram como um obstáculo que acentuou disparidades e expôs fragilidades:

Foi o parente pobre [...] quando as escolas tiveram que se organizar no ensino à distância, os próprios diretores assumem que foi algo que ficou para trás. [...] A cidadania ainda não é vista como o chapéu desta grande mudança. (GDF3_Docentes/2020)

De uma maneira geral a implementação vai cumprindo os mínimos. (GDF1_Docentes/2020)

Nesta perspetiva de “cumprir os mínimos”, a CD é primeiramente definida como espaço para desenvolver atitudes de “respeito, saber estar e saber conviver”, aproximando-se de um abordagem mais moral (Carr, 2006).

Em 2023, embora mais consolidada, a sua implementação continuava a gerar desconforto entre docentes, sobretudo devido às dificuldades em articular diferentes domínios de cidadania e à ausência de reconhecimento institucional.

“Não estou tão confortável nem tão à vontade como estou com a minha disciplina. [...] Sou a coordenadora desta disciplina [...], mas à qual não é dada importância na escola, nem por parte dos colegas, nem mesmo por parte das direções. [...] os miúdos levam menos a sério porque também veem essa reação noutras. [...] Cidadania é o parente pobre que leva com tudo. Os outros [professores] não podem porque têm um programa para cumprir, têm exames para fazer.” (GDF1_Docentes/2023)

Esta falta de apropriação coletiva manteve-se em 2025, traduzida num sentimento de isolamento profissional (Hargreaves & Fullan, 2012):

Se perguntar a outros colegas, nem sabem o que está a ser tratado na cidadania. (GDF1_Docentes/2025)

Cada um faz as suas coisas [...] até acredito que nunca ninguém leu a estratégia. (GDF2_Docentes/2025)

Também os jovens manifestam uma percepção ambivalente. Por um lado, reconhecem que a CD é “algo que não se pode não ter”, salientando a sua função compensatória face às desigualdades familiares e a necessidade de abordar temas globais, enfatizando uma perspetiva mais social da cidadania (Davies, 2005; Hooghe & Oser, 2017):

R: É uma maneira de informar as pessoas e prevenir sobre coisas que acontecem no mundo. É uma cena que não se pode não ter.

A: Porque ficamos ligados ao mundo, ao que se passa. (GDF2_Jovens/masculino/2023)

A: Se não tivéssemos cidadania ia ser preocupante porque tinham que ser os pais a falar no assunto. (GDF4_Jovens/misto/2023)

Por outro, consideram-na secundária face às disciplinas com exame, descrevendo-a como pouco atrativa ou irrelevante:

A: Não é tão importante como o português ou matemática que vamos usar para o resto da vida.

I: Não damos tanto valor.

- A: Estamos mais focadas nas outras disciplinas porque temos exames.
L: A cidadania é levada um bocado no gozo. Ninguém leva a sério. É secundária.
R: Foi perdendo poder devido à internet.
M: É uma seca. (GDF4_Jovens/misto/2023)

Assim, este primeiro eixo evidencia que, ao longo do período analisado, a CD foi reconhecida como relevante, mas a sua valorização simbólica e a sua apropriação efetiva continuam a oferecer diversos desafios de implementação e de reconhecimento profissional. Muitos professores não sentem um reforço institucional claro, o que contribui para a percepção de que a disciplina “não é de ninguém”. Estes fatores ajudam a compreender porque, apesar do reconhecimento formal, a CD permaneceu vulnerável a percepções de marginalidade curricular.

Estratégias de coordenação da EdC: entre dinâmicas colaborativas e abordagens isoladas

Os dados indicam que a operacionalização da Cidadania e Desenvolvimento (CD) depende fortemente do compromisso das lideranças escolares, em particular da coordenação da Estratégia de Educação para a Cidadania de Escola (EECE) e da Direção Escolar. Tal como sublinha Bolívar (2007), a liderança pedagógica e a existência de uma visão partilhada são condições determinantes para a implementação consistente de políticas educativas. Nos primeiros anos, quando as direções assumiram a CD como prioridade estratégica, verificou-se maior coesão e integração, como ilustra uma escola secundária que decidiu garantir a presença da disciplina em todas as turmas:

Depende muito de quem está nos cargos diretivos, houve uma direção muito apostada neste tema, que considerou que seria uma disciplina igualmente importante, apesar de não ter notas, e criaram a disciplina para todas as turmas. (GDF1_Docentes/2020)

Este cenário contrasta com realidades em que a coordenação era rotativa ou atribuída a docentes sem perfil ou formação específica, conduzindo a práticas fragmentadas e de baixa consistência. Como referem Bolívar e López (2009), trata-se de uma forma de *liderança simbólica*, em que a função existe formalmente, mas sem suporte organizacional que lhe dê continuidade:

Muitos casos avulsos, algumas experiências pouco coesas e, embora haja um perfil de coordenador, muitas vezes os professores que estão a fazer essa

coordenação não reúnem esse perfil, são pessoas que todos os anos mudam. Não é bom contributo para a CD. (GDF2_Docentes/2020)

Em 2023, o papel da coordenação continuava a ser percecionado como central, mas frequentemente isolado e com reduzida integração nos órgãos de decisão pedagógica. A exclusão do Conselho Pedagógico, por exemplo, obrigava os coordenadores a mediar informação por múltiplos canais, diminuindo a eficácia da disseminação da estratégia:

O papel dos coordenadores é ingrato porque o coordenador de cidadania tem um cargo que está sozinho, não está integrado num conselho pedagógico e tem que passar a informação por muitos intermediários. (GDF1_Docentes/2023)

Face a este isolamento, a criação de redes de coordenadores de cidadania, durante a pandemia, foi valorizada como experiência positiva, permitindo a partilha de constrangimentos e soluções comuns. Esta dimensão colaborativa aproxima-se da lógica de *Whole School Approach*, que pressupõe a mobilização da comunidade educativa como um todo. Neste âmbito, a formação contínua no arranque da ENEC foi igualmente destacada como crucial para alinhar conceitos e expectativas entre docentes.

Foi uma das soluções: criar uma rede de coordenadores de cidadania para a troca de ideias, não nos sentimos tão sozinhas no cargo [...] a formação inicial para coordenadores mesmo durante a pandemia foi muito importante. (GDF2_Docentes/2020)

No entanto, apesar destes esforços, os relatos de 2025 mostram que a sensação de desamparo e de falta de coordenação efetiva persiste, revelando fragilidades estruturais que limitam a implementação:

Nunca reuni com o coordenador da EECE. É cada um por si. Os professores vão falando uns com os outros. (GDF2_Docentes/2025)

Em síntese, a análise evidencia que, embora a coordenação da CD seja reconhecida como elemento central, a sua eficácia depende da capacidade das lideranças em evitar o isolamento e em criar condições organizacionais que sustentem uma verdadeira visão partilhada, capaz de envolver toda a comunidade escolar. A ausência de mecanismos consistentes de coordenação e colaboração entre as equipas de cidadania emergiu como um constrangimento significativo, limitando a coerência das práticas e o alinhamento curricular.

Gestão curricular da CD

Outro aspecto que mereceu destaque assenta num debate que acompanha as políticas de EdC desde as suas origens: deve a EdC assumir uma configuração disciplinar, transversal ou uma combinação de ambas? Como referem Trindade & Cosme (2019), a tensão entre currículo prescrito e currículo como prática não se reduz a esta dicotomia, mas revela diferentes conceções de escolarização e de participação democrática. Nesta perspectiva, os primeiros anos de implementação, em escolas mais comprometidas com a AFC, a apropriação numa disciplina formal é vista como contraditória à sua natureza transversal e integrada:

O mais problemático nas escolas, ao menos para aquelas que veem a AFC como uma mudança harmonizada global é: mas como é que isto é uma disciplina? (GDF1_Docentes/2020)

Esta percepção é acompanhada de esforços em alguns contextos para reforçar a articulação curricular, evitando a fragmentação e a duplicação de tarefas. Em 2020, professores dos vários GDF referiam a necessidade de estruturar o trabalho de forma integrada, articulando-o com o PASEO:

as pessoas aperceberam-se de imediato que os tempos que a matriz curricular tem dedicados à cidadania são insuficientes [...] não há a ideia que a cidadania é uma coisa à parte, está transversalmente presente no currículo [...] Não é intenção que cada disciplina faça uma coisinha que acaba ali. (GDF2_Docentes/2020)

No entanto, manteve-se em muitas escolas uma lógica excessivamente disciplinar e estanque, que limitou o potencial de práticas inter ou transdisciplinares e de experiências efetivas de vivência democrática:

Impera uma lógica excessivamente estanque e disciplinar, sem se perceber o potencial desta componente curricular para integrar trabalhos interdisciplinares, transdisciplinares e, sobretudo, criar oportunidades reais de vivência de uma democracia ativa por parte dos alunos. (GDF2_Docentes/2020)

A resistência docente foi também identificada como obstáculo recorrente, associada tanto ao envelhecimento da classe como ao receio de sair da zona de conforto e romper com a tradição disciplinar:

Muita resistência por parte dos professores, muita desmotivação [...] nota-se receio de sair da zona de conforto. Falta colar os normativos [55, 54, ENEC, Perfil dos Alunos] às práticas. É preciso uma mudança de mentalidade, e isso leva tempo [...] estamos muito presos a uma lógica disciplinar e por isso leva tempo a passarmos para práticas colaborativas, inter e transdisciplinares. (GDF2_Docentes /2020)

A realidade dos anos de implementação da ENEC revela que a integração da cidadania em todas as dimensões da vida escolar e em todas as disciplinas (Alex e Clarke, 2005), tende a permanecer confinada a aulas ou projetos específicos. Esta escolarização da EdC, como alerta Menezes (2007), pode esvaziar o seu caráter político, transformando conceitos estruturantes em slogans pedagógicos vagos (Abowitz & Harnish, 2006) e mantendo uma falsa neutralidade que mascara desigualdades (Sears & Hughes, 2006). Em contraste, a abordagem experiencial, defendida, entre outros, por Cortina (2011), Trindade & Cosme (2019) e Biesta e Lawy (2006) propõe que a cidadania se aprenda e exerça através da participação efetiva e da vivência democrática na escola, como ilustram práticas previstas na ENEC, tais como a Voz dos Alunos ou o Orçamento Participativo das Escolas.

Gestão pedagógica

Nos primeiros anos de implementação da ENEC, o trabalho de projeto foi apontado como a principal via para operacionalizar a CD (Cosme et al., 2020). Contudo, longe de ser prática generalizada, funcionava sobretudo como estratégia compensatória face à escassez de tempo letivo, articulando-se pontualmente com outras disciplinas:

Os tempos disponíveis para CD são insuficientes, assim, os temas passaram a ser transversais em todos os ciclos na sua conceção e operacionalização. (GDF4_Docentes/2020)

Os dados do estudo da AFC (Cosme et. al, 2020) confirmam esta ambivalência: enquanto 29,9% das direções declararam promover o trabalho de projeto, apenas 13,7% dos professores o reconhecem como prática dominante. Na realidade, cerca de 80% recorriam a metodologias mais tradicionais: debates, pesquisas, palestras, ações comunitárias, geralmente confinadas ao grupo-turma e afastadas do modelo *Whole School Approach*. Tal revela uma aproximação à lógica minimalista (López et al., 2024), centrada no cumprimento do currículo prescrito e na transmissão de conteúdos. Esse desfasamento emergiu de forma clara nos discursos docentes:

Tive que preparar os domínios todos, adaptar à idade, procurar materiais. Eu colocaria um manual para a disciplina bem estruturado [...]. Já que é para ser uma disciplina, tem de ser uma disciplina em condições. (GDF1_Docentes/2023)

Para muitos professores, a falta de materiais estruturados e a pressão do planeamento dificultaram a adoção de metodologias participativas, conduzindo a práticas essencialmente expositivas. Os estudantes confirmam esta percepção, descrevendo aulas centradas no “falar, falar” ou visualização de *powerpoints* com reduzido espaço para discussão ou experimentação:

Eu acho que não cativa tanto os alunos porque é muito falar, falar... vê-se um bocadinho de um vídeo e depois é falar, falar... E há assuntos que deviam ser falados e não falamos. (GDF2_Jovens/Feminino/2023)

R: Acabam por repetir muito e não nos dão liberdade para falarmos sobre coisas que nos vão ser úteis.

J: a professora diz que tem que seguir o plano.

R: Queríamos falar de assuntos que estivéssemos a experimentar hoje.

Ro: O mais importante era falar do nosso futuro. É o que vem a seguir estas aulas. (GDF1_Jovens/Masculino/2023)

Estas percepções ecoam a crítica de Lawy e Biesta (2010), sobre a cidadania de papel, em que se aprende sobre cidadania sem a experienciar. Tal como defendem, a cidadania não se aprende apenas sobre, mas através de democráticas na escola, envolvendo participação, deliberação e confronto de perspetivas. Os estudantes sugerem, em alternativa, práticas mais concretas e contextualizadas, desde ações ambientais até a participação em debates com especialistas externos, reforçando a necessidade de alinhar a CD com a vivência democrática quotidiana:

I: Se estamos a falar sobre poluição, organizávamos e íamos à praia apanhar lixo [...] demos essa ideia e a professora pôs-nos um teste à frente. Não é isso que queremos.

A: Se viesse cá um polícia ou uma enfermeira falar sobre sexualidade, prestávamos muito mais atenção do que à professora sentada na cadeira a dizer as regras. (GDF2_Jovens/Feminino/2023)

Os próprios docentes reconheciam, desde 2020, esta limitação:

Dar voz aos alunos, dar espaço de decisão, isto sim é cidadania. [...] Infelizmente em muitos casos isso não está a acontecer. Vejo muitos professores aflitos, à

procura de uma receita ou de algo prescritivo, a trabalhar numa lógica muito isolada. (GDF3_Docentes/2020)

A insistência em práticas transmissivas (“teste sobre 30 páginas do manual”) reforça a percepção da CD como disciplina isolada, distante do ethos escolar (Wales & Clarke, 2005; Hudson, 2006) e da abordagem integrada prevista. Para aproximar-se de uma lógica maximalista e de uma cidadania crítica, seria necessário diversificar metodologias, criar condições para a co-decisão e integrar experiências concretas de participação. Porém, como relatam os jovens em 2023, quando oportunidades existiram, tendiam a permanecer limitadas e pouco consequentes:

A escola não tem nada para participarmos. [...] E quando podemos participar é como se não fôssemos ouvidos. (GDF4_Jovens/Masculino/2023)

Não nos ouvem. É como se estivesse a falar para uma parede. (GDF7_Jovens/Misto/2023)

Neste sentido, a análise evidencia que, embora a CD tenha sido formalmente valorizada, a sua prática manteve-se, na maioria dos contextos, ancorada numa lógica minimalista e normativa.

Avaliação: entre a lógica formativa e a persistência classificatória

Nos primeiros anos de implementação, apesar das orientações da ENEC para uma lógica formativa, persistia o uso de fichas/testes (11,4%) pelos Agrupamentos de Escolas que integraram o Projeto Piloto de Autonomia e Flexibilidade Curricular (PAFC) no ano letivo 2017/2018, sobretudo nos 1.º e 2.º ciclos. Em todos os ciclos surgiam exposições orais, observação e trabalhos de grupo; no secundário, instrumentos mais diversificados como comentários críticos e participação em atividades. No que diz respeito aos Agrupamentos de Escolas que iniciaram o trabalho no âmbito da generalização da Autonomia e Flexibilidade Curricular em 2018, com a promulgação do Decreto-Lei n.º 55/2018, registou-se maior convergência na adoção de instrumentos centrados em competências: direções valorizavam a exposição oral (13,8%) e professores o trabalho de grupo (13,1%) e a observação (10,9%). Persistem, porém, práticas classificatórias, com variações entre ciclos, revelando, novamente, a tensão entre currículo prescrito e currículo como prática. Quanto aos critérios, o desempenho do aluno (39,4% nos AE que integraram o PAFC) e o cumprimento de critérios definidos (32,6% nos demais AE) predominam, a par de indicadores como participação, autonomia e responsabilidade. No entanto, faltam clareza

e coerência face aos princípios formativos da ENEC, refletindo uma conceção “métrica” da avaliação, entendida como medição e classificação:

A avaliação perdeu o seu sentido mais nobre [...] temos ainda uma conceção muito da medição do mensurável. Um dos grandes problemas é precisamente avaliar dimensões que fogem deste ideal de mensuração. (GDF7_Docentes/2020)

Entre os jovens, a pressão da nota é vivida como barreira à participação genuína, reforçando a crítica de autores como López et al. (2024) à lógica minimalista:

A: Não devia aparecer na pauta no final do ano porque é mais pressão. Já temos muita pressão e vai piorando... muita gente vê a cidadania como uma disciplina secundária e se calhar deveria ser tratada dessa forma.

R: Dava-nos mais confiança para falar. Temos sempre a preocupação da nota.

M: Nunca temos tempo para discutir os assuntos [...] é aquela pressão de cumprir o programa para ter material suficiente para nos avaliar. E eu pergunto, avaliar em quê? Na minha maneira de pensar, vão-me avaliar? (GDF4_Jovens/Misto/2023)

Estas percepções confirmam o risco identificado por Hargreaves e Fullan (2012) de que práticas avaliativas centradas na medição afastam a CD do seu potencial (Keating et al., 2012; Navarro-Medina & De-Alba-Fernández, 2015). A questão não é apenas se a EdC *funciona* mas quais os modelos que produzem melhores resultados, para quem e em que condições.

Pontos conclusivos

A análise longitudinal mostra que, ao longo de 2017–2025, a Cidadania e Desenvolvimento (CD) foi formalmente valorizada, mas permaneceu, na maioria dos contextos, ancorada numa lógica minimalista e normativa, centrada sobretudo na transmissão de valores consensuais e no cumprimento formal do currículo. Embora professores e alunos reconheçam a relevância da disciplina, a sua apropriação prática revelou fragilidades estruturais e culturais: insegurança docente, disparidades entre escolas, impacto da pandemia e persistência de abordagens transmissivas e avaliativas de tipo “métrico”. Estas percepções evidenciam que a CD oscilou entre diferentes conceções de cidadania: enfatizando ora uma lógica social ou moral, enquanto a dimensão político-democrática focada na participação crítica, exercício de direitos e vivência democrática surge de forma residual. Esta predominância parcial confirma a tensão entre a ambição maximalista da política (López et al., 2024) e a

realidade minimalista das práticas escolares, mantendo um desfasamento entre o que está prescrito nos documentos oficiais e as realidades vividas nas escolas.

As práticas organizacionais, pedagógicas e avaliativas da CD refletiram este dilema, oscilando entre inovação e reprodução, transversalidade e disciplinarização. Nas escolas onde lideranças assumiram a CD como prioridade estratégica, observou-se maior coesão e articulação; já em contextos marcados por rotatividade ou isolamento profissional (Hargreaves & Fullan, 2012), prevaleceu a fragmentação e a invisibilidade da componente. Estas dinâmicas confirmam que a consolidação da CD exige condições estruturais que favoreçam apropriação coletiva, superem a lógica de liderança simbólica e permitam práticas inter e transdisciplinares. No plano avaliativo, os dados revelam a persistência de práticas classificatórias, apesar de um discurso crescente sobre competências e participação. Essa discrepância reforça a crítica de que a avaliação, muitas vezes, trai os princípios formativos e ideológicos da ENEC, reduzindo a cidadania a um objeto de medição em vez de uma experiência de participação.

Em termos mais amplos, a análise confirma que a CD foi alvo de debates internos sobre o seu valor simbólico e social, mas permanece condicionada por culturas docentes resistentes e por uma tradição escolar fortemente disciplinar. Ao mesmo tempo, emergem sinais de mudança paradigmática, com experiências inovadoras, trabalho em rede e abertura a parcerias externas (Menezes & Ferreira, 2012), aproximando-se gradualmente das orientações internacionais de cidadania crítica e democrática (UNESCO, 2020; Council of Europe, 2010). Neste sentido, compreender como professores e alunos interpretam e concretizam a CD é essencial para avaliar o seu impacto real e as suas limitações. A originalidade deste artigo reside na combinação de uma abordagem longitudinal qualitativa com cobertura nacional e a inclusão de vozes de atores diretamente envolvidos no processo.

Consolidar a CD como espaço efetivo de aprendizagem democrática exige, portanto, investir em formação docente específica, lideranças mobilizadoras, critérios avaliativos claros e estratégias organizacionais que transcendam o plano formal, criando culturas escolares inclusivas, críticas e participativas. Sem este investimento, a CD corre o risco de permanecer um “parente pobre” da autonomia curricular, cumprindo os mínimos normativos, mas falhando a promessa de educar cidadãos ativos e democráticos.

Financiamento e Agradecimentos

Este trabalho foi parcialmente financiado por fundos nacionais, através da Fundação para a Ciéncia e a Tecnologia (FCT)/Ministério da Educação, Ciéncia e Inovação, ao abrigo do financiamento plurianual atribuído ao CIIE [projetos n.º UIDB/00167/2020, UIDP/00167/2020 e UID/00167/2020].

S. A. Santos agradece também o financiamento da FCT relativo ao seu contrato de trabalho, estabelecido no âmbito do Programa de Estímulo ao Emprego Científico Individual [projeto n.º

CEECINST/00159/2018/CP1511/CT0003]. Este trabalho contou ainda com o apoio da FCT - Fundação para a Ciência e Tecnologia, I.P. atribuído ao CeiED [projecto n.º UIDB/04114/2020.

Notas

- ¹ Decreto-Lei n.º 6/2001, de 18 de janeiro. Diário da República n.º 15/2001, Série I-A de 2001-01-18, páginas 258 - 265. <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/6-2001-338986>
- ² Decreto-Lei nº 50/2011, de 8 de abril. Diário da República n.º 70/2011, Série I de 2011-04-08, páginas 2097 – 2126. <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/50-2011-276832>
- ³ Decreto-Lei nº 139/2012, de 5 de julho. Diário da República n.º 129/2012, Série I de 2012-07-05, páginas 3476 - 3491. <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/139-2012-178548>
- ⁴ Decreto-Lei nº 55/2018, de 6 de julho. Diário da República n.º 129/2018, Série I de 2018-07-06, páginas 2928 – 2943. <https://dre.pt/home/-/dre/115652962/details/maximized>
- ⁵ O Estudo de Avaliação da AFC (Cosme et al, 2020) apresenta o tratamento dos dados distinguindo o Estudo A, que incluiu as escolas que integraram a experiência piloto da Autonomia e Flexibilidade Curricular em 2017/2018, e o Estudo B, que incluiu todas as outras escolas que integraram nas suas organizações a Autonomia e Flexibilidade Curricular em 2018/2019, com a publicação do Decreto-Lei nº 55/2018.

Referências

- Abowitz, K. & Harnish, J. (2006). Contemporary Discourses of Citizenship. *Review of Educational Research*, 76(4), 653-690.
- Araújo, H. C. (2007). Cidadania na sua polifonia: Debates nos estudos de educação feministas. *Educação, Sociedade & Culturas*, 25, 83–116.
- Arnot, M. (2003). Citizenship education and gender: The politics of citizenship education. *Oxford Review of Education*, 29(2), 229–248.
- Bardin, L. (2011). *Análise de conteúdo*. Edições 70.
- Biesta, G. & Lawy, R. (2006). From teaching citizenship to learning democracy: overcoming individualism in research, policy and practice. *Cambridge Journal of Education*, 36(1), 63-79.
- Blevins, B., LeCompte, K. N., Riggers-Piehl, T., Scholten, N., & Magill, K. R. (2021). The impact of an action civics program on the Community & Political Engagement of youth. *The Social Studies*, 112(3), 146–160.
- Bolívar, A., & López, J. (2009). Liderazgo educativo y mejora de la escuela. *Revista de Educación*, 350, 59–86.
- Bolívar, A. (2007). *La dirección escolar: Entre la gestión y el liderazgo pedagógico*. Graó.
- Bolzan, D. P. (2010). Cidadania e educação: Perspectivas críticas. *Revista Brasileira de Educação*, 15(44), 67–84.
- Carr, D. (2006). Education for citizenship: Ideals and realities in a global age. *Journal of Philosophy of Education*, 40(4), 445–463.
- CIG/DGE, Comissão para a Cidadania e a Igualdade de Género e Direção Geral da Educação. (2023). *Guia Direito a Ser nas Escolas*. CIG.

- Claudino, S., & Hortas, M. J. (2015). Educação para a Cidadania: Princípios, políticas práticas. In J. Teixeira Lopes, L. Alcoforado & M. Sarmento (Orgs.), *Educação, Territórios e Desenvolvimento Local* (pp. 107–126). Lisboa:Educa.
- Conselho da Europa (2010). *Charter on Education for Democratic Citizenship and Human Rights Education*. Council of Europe Publishing.
- Cortina, A. (2011). *Ciudadanos del mundo: Hacia una teoría de la ciudadanía*. Alianza Editorial.
- Cosme, A., Ferreira, D., Lima, L., & Barros, M. (2020). *Avaliação Externa da Autonomia e Flexibilidade Curricular: Decreto-Lei n.º 55/2018*. Direção Geral de Educação.
- Davies, L. (2005). Evaluating citizenship education. *Education. Citizenship and Social Justice*, 1(1), 83–104.
- Deakin, C. (2005). Citizenship education: Theory, practice and research. *British Journal of Educational Studies*, 53(2), 223–224.
- ENEC. (2017). Estratégia Nacional de Educação para a Cidadania. Ministério da Educação. Direção-Geral de Educação.
- Estrela, E., & Lima, L. (2024). Towards a democratic curriculum: the narrative paradigm to achieve a state of viscosity. *Curriculum Perspectives*, 44(2), 155–165.
- European Commission: Directorate-General for Education, Youth, Sport and Culture. (2024a). *Policy brief on citizenship education*. Publications Office of the European Union. <https://data.europa.eu/doi/10.2766/576903>.
- European Commission: Directorate-General for Education, Youth, Sport and Culture. (2024b). *European results of the international civic and citizenship education (ICCS)*. Publications Office of the European Union.
- Handler, J. F. (2000). *Social citizenship and welfare in the United States and Western Europe: The paradox of inclusion*. Cambridge University Press.
- Hargreaves, A., & Fullan, M. (2012). *Professional capital: Transforming teaching in every school*. Teachers College Press.
- Hooghe, M., & Oser, J. (2017). Political trust, generalized trust, and political participation: A multidimensional model. *Political Behavior*, 39(4), 839–862.
- Hudson, A. (2006). Citizenship education and students' democratic engagement. *Citizenship Teaching and Learning*, 2(1), 41–55.
- Jerome, L., Hyder, F., Hilal, Y., & Kisby, B. (2024). A systematic literature review of research examining the impact of citizenship education on active citizenship outcomes. *Review of Education*, 12, e3472.
- Keating, A., Kerr, D., Benton, T., Mundy, E., & Lopes, J. (2012). *Citizenship education in England 2001–2010: Young people's practices and prospects for the future*. DfE.
- Kristjánsson, K. (2004). Citizenship education as an educational concept. *Journal of Moral Education*, 33(4), 451–468.
- Lawy, R., & Biesta, G. (2010). Citizenship-as-practice: The educational implications of an inclusive and relational understanding of citizenship. *British Journal of Educational Studies*, 58(4), 299–314.

- Lister, R. (2003). *Citizenship: Feminist Perspectives* (2nd ed.). Palgrave Macmillan.
- López, A., Millán, C., & González, G. (2024). Implementation of citizenship education policies in a Chilean secondary school: The role of new leaders. *Education Policy Analysis Archives*, 32.
- Menezes, I. (2007). Educação para a cidadania: das intenções às práticas. In J. A. Silva, C. V. Sousa, & P. Pinto (Eds.), *Educação para a cidadania: da teoria à prática* (pp. 21–38). Porto Editora.
- Menezes, I., & Ferreira, P. D. (2012). Civic and political experiences of Portuguese young people: From the political to the social sphere. *Education, Citizenship and Social Justice*, 7(2), 179–195.
- Navarro-Medina, E., & De-Alba-Fernández, N. (2015). Education for democratic citizenship in Spain. *Journal of Social Science Education*, 14(4), 43–54.
- Prati, G., Mazzoni, D., Guarino, A., Albanesi, C., & Cicognani, E. (2020). Evaluation of an active citizenship intervention based on youth-led participatory action research. *Health Education & Behavior*, 47(6), 894–904.
- Purba, C. (2024). Building moral character in students learning citizenship education. *International Journal of Students Education*, 2(2), 115–118.
- Ribeiro, N. Neves, T. & Menezes, I. (2014) Educação para a Cidadania em Portugal: contributos para analisar a sua evolução no currículo escolar português. *Curriculum sem Fronteiras*, 14(3), 12–31.
- Santos, S. A. (2025). *Educação para a Cidadania em foco: Desafios e Próximos passos*. In Gregório, I (Coord.). Considerações práticas sobre educação cívica e política em Portugal. Alétheia
- Sears, A. & Hughes, A. (2006). Citizenship – Education or Indoctrination? In, Ian Davies (Eds.). *Citizenship Teaching and Learning*, 2(1), 3–18.
- Trindade, R. & Cosme, A. (2019). *Cidadania e Desenvolvimento: Propostas e Estratégias de Ação*. Porto Editora.
- UNESCO. (2020). *Global Citizenship Education: Topics and Learning Objectives*. UNESCO.
- Veugelers, W. (2007). Creating critical-democratic citizenship education: Empowering humanity and democracy in Dutch education. *Compare*, 37(1), 105–119. <https://doi.org/10.1080/03057920601061893>
- Wales, J., & Clarke, P. (2005). Learning citizenship: Practical approaches in education. *Citizenship Teaching and Learning*, 1(2), 65–78.
- Wanders, F. H. K., van der Veen, I., Dijkstra, A. B., & Maslowski, R. (2020). The influence of teacher-student and student-student relationships on societal involvement in Dutch primary and secondary schools. *Theory & Research in Social Education*, 48(1), 101–119.
- Yigit, M. F. (2021). Active and passive citizenship in democratic societies. *Citizenship Teaching and Learning*, 16(1), 89–106.
- Young, Michael (2010). *Conhecimento e currículo. Do socioconstrutivismo ao realismo social na sociologia da educação*. Porto Editora: Porto

Sofia Almeida Santos

Orcid ID: <https://orcid.org/0000-0002-8512-2335>

Email: sofiasantos@fpce.up.pt

Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação
da Universidade do Porto (FPCEUP),
Centro de Investigação e Intervenção Educativas (CIIE),
Porto, Portugal

Daniela Ferreira

Orcid ID: <https://orcid.org/0000-0001-5335-4337>

Email: danielaferreira@fpce.up.pt

Departamento Ciências da Educação;
Centro de Investigação e Intervenção Educativas (CIIE),
Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação
da Universidade do Porto,
Porto, Portugal

Louise Lima

Orcid ID: <https://orcid.org/0000-0002-3042-8097>

Email: louise.lima@ulusofona.pt

Centro de Estudos Interdisciplinares em Educação e Desenvolvimento
(CeIED), Universidade Lusófona, Lisboa, Portugal.
Faculdade de Ciências da Universidade do Porto,
Porto, Portugal

Data de submissão: maio de 2025

Data de avaliação: junho de 2025

Data de publicação: dezembro 2025