

Carla Marques Ribeiro\*

## **A educação na senda dos direitos e cidadania culturais: considerações à luz do direito constitucional português**

### R E S U M O

*O quadro contemporâneo comporta um conjunto de mudanças de ordem económica, social e cultural, conformado pelos princípios de um modelo de desenvolvimento sustentável, enquanto base do princípio da justiça e solidariedade intergeracional, assente na igualdade de oportunidades e na participação do cidadão. Neste contexto, a dinamização da educação permite assimilar novos fenómenos sociais, articulando-se com os direitos e cidadania culturais, no alcance da denominada democracia cultural, para o desenvolvimento e coesão sociais da comunidade, com a correlativa responsabilidade social de cada cidadão.*

*O presente artigo pretende compreender como o processo educacional constitui um meio fundamental para a materialização dos direitos e cidadania culturais, por isso aborda-se a respetiva conexão, com acento no ordenamento jurídico-constitucional português, baseado no princípio da dignidade da pessoa humana, enquanto suporte do sistema social e alicerce dos direitos fundamentais e do exercício da cidadania, que podem ser concretizados num Estado de Direito Democrático.*

*Palavras-chave: Educação; Direitos culturais; Cidadania cultural; Estado de Direito Democrático*

### A B S T R A C T

*The contemporary framework includes a set of changes in economic, social and cultural order, shaped by the principle of sustainable development model, as a basis of justice and intergenerational solidarity principles, based on equal opportunities and citizen participation.*

*In this context, the dynamics of education allows assimilate the new social phenomena, linking with cultural rights and citizenship, to achieve the named cultural democracy, for the community development and social cohesion, with the correlative social responsibility of each citizen.*

*The present paper aims to understand the educational process as an essential condition for the realization of cultural rights and citizenship, so we approach the respective connection, with accent on the portuguese constitutional juridical order, based on the human dignity principle, support of the social system, and basis of the fundamental rights and citizenship exercise, which can be achieved in the context of a Democratic Law State.*

*Keywords: Education; Cultural rights; Cultural citizenship; Democratic Law State.*

### **Introdução**

O ordenamento jurídico português contempla um complexo de valores fundamentais essenciais à afirmação e desenvolvimento da sociedade, entre os quais, a materialização do direito à educação e dos direitos culturais, de fruição, valorização e enriquecimento dos valores culturais, enquanto realidades integrantes das políticas educacional e cultural.

---

\* Prof. Afiada do Departamento de Ciências e Técnicas do Património, Faculdade de Letras da Universidade do Porto, CITCEM - Centro de Investigação Transdisciplinar «Cultura, Espaço e Memória».

No entanto, em cada momento temporal, há uma política educacional e cultural que é escolhida e à qual é conferida um significado e uma intenção específicos, em função dos diferentes modelos de Estado que condicionam e orientam ideologicamente essas políticas.

Por isso, no presente artigo compreende-se o sentido e conteúdo do direito fundamental à educação, dos direitos e cidadania culturais, e da respetiva interligação, no processo de desenvolvimento de uma sociedade democrática, com remissão para a ordem jurídico-constitucional portuguesa, alicerçada no Estado de Direito Democrático, enquanto pilar fundamental para a construção de um regime válido e eficaz nas suas diversas dimensões. Na prossecução dos princípios constitucionalmente consagrados, o ordenamento jurídico português estabeleceu um conjunto normativo como base de um sistema educativo entendido *lato sensu*, que comporta não só a educação formal mas também confere particular relevo à educação não formal, referente a processos de ensino e aprendizagem que vão além das estruturas tradicionais, e que apelam à interação com outras instituições, designadamente com as instituições culturais, num contexto de corresponsabilização reforçada para a concretização dos direitos e cidadania culturais.

A consagração da denominada democratização cultural com suporte no exercício dos direitos culturais e no acesso às fontes de cultura não é apenas uma questão jurídica ou formal, mas pressupõe a sua materialização com base num processo educativo progressivo, no qual se verifica que as funções das instituições mudaram, assim como emergiu o conceito de cidadania no seio da sociedade civil, com um sistema de governança que deve ser socialmente responsável, fundado nos princípios da justiça social e igualdade real. Acrescenta-se, assim, uma nova dimensão de cidadania, a denominada cidadania cultural, enquanto valor comunitário essencial e instrumento de materialização democrática e de intervenção social e cultural, com um conjunto de modos diversificados de participação e ação do cidadão e dos grupos sociais.

## **1. A compreensão constitucional do direito fundamental à educação**

### **1.1. Excurso evolutivo**

Numa perspetiva diacrónica da sociedade, o direito fundamental à educação relaciona-se com as sucessivas formas de concretização dos modelos de Estado, considerando que não concerne apenas ao cidadão individualmente considerado mas também compreende as aspirações a que a comunidade se propõe.

Uma primeira referência ao direito à educação surgiu na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, cujo art. 22.º assegurava que “a instrução é a necessidade de todos. A sociedade deve favorecer com todo o seu poder o progresso da inteligência pública e colocar a instrução ao alcance de todos os cidadãos”, o que foi reafirmado no art. 26.º da Declaração Universal dos Direitos do Homem, de 1948, ao prescrever que “toda a pessoa tem direito à instrução (...)”, no entanto, a sua efetivação estará sempre dependente dos diversos contextos políticos, económicos e sociais.

No território português, tal como em outros países europeus, a ideia de um processo organizado para a educação surgiu, pela primeira vez, por iniciativa da Igreja e, como tal, imbuída por uma forte componente com fins eclesiais<sup>1</sup>. Contudo, as alterações económicas e culturais decorrentes do período dos descobrimentos e do conseqüente desenvolvimento comercial e industrial, concorreram para a tomada de consciência social da importância da educação. É, pois, a partir do século XVI, que se inicia a implementação de instituições para o ensino com algumas ideias pedagógicas para uma adequada aprendizagem. No entanto, se, nos séculos XVI e XVII, o ensino em Portugal compreendeu a ação pedagógica jesuíta, no século XVIII, verificou-se, a simultaneidade dos poderes da Igreja e do Estado, vindo este último a reforçar o seu poder na direção e controlo progressivo da educação formal, tentando, ao mesmo tempo, lançar as bases de um sistema educativo.

<sup>1</sup> Rómulo de Carvalho, *História do Ensino em Portugal: desde a fundação da Nacionalidade até ao fim do regime de Salazar-Caetano* (1.ª ed., Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1986), 16-17.

Na convicção de que a liberdade proclamada não é concretizável sem educação, a ordem cultural veio a ser salvaguardada pelos textos constitucionais portugueses de 1822, 1826 e 1838, inseridos num contexto de ideologia liberal.

A ideia da educação como direito adquiriu visibilidade na Constituição de 1822 que, mesmo sem contemplar o direito ao ensino e a obrigatoriedade escolar, prescreveu, nos arts. 237.º a 239.º, a existência “em todos os lugares onde convier” de escolas primárias suficientemente dotadas e de estabelecimentos dirigidos para o ensino das ciências e artes, embora a instabilidade política e social que se vivia tenha dificultado a implantação de reformas neste domínio.

No que concerne às políticas respeitantes ao direito à educação e a subsequente mudança qualitativa, a Carta Constitucional de 1826 e a Constituição de 1838, instituíram, respetivamente, nos termos do art. 145.º, parágrafo 30.º e 28.º-I, a instrução primária gratuita para todos os cidadãos portugueses como medida suficiente para alcançar a universalidade pretendida<sup>2</sup>, consubstanciando-se a primeira reforma do regime constitucional, em 1835, no denominado Regulamento Geral da Instrução Primária.

Contudo, não obstante a implementação de algumas medidas educativas, o desfazimento do sistema educativo relativamente a outros países europeus e a elevada taxa de analfabetismo, conduziram à prescrição de medidas assentes já nos ideais da República, afirmando que a pessoa vale sobretudo pela educação que possui, porque só ela é capaz de desenvolver harmonicamente as suas faculdades de forma a elevarem-se em seu proveito e dos outros<sup>3</sup>. Neste sentido, a Constituição de 1911 veio prescrever a obrigatoriedade do ensino primário elementar, nos termos do art. 3.º, n.º 11, embora muitas vezes impossível de pôr em prática devido à instabilidade política, económica e social do país.

Progressivamente, o sistema educacional português foi objeto de várias alterações, sobretudo de carácter ideológico, com base em valores nacionalistas e patrióticos, resultantes do Estado Novo, sob a égide da Constituição de 1933 que, no seu art. 42.º, veio estabelecer que a educação e instrução eram obrigatórias e pertenciam à família, mediante a colaboração dos estabelecimentos de ensino oficiais ou particulares, procurando alcançar a conformação da pessoa, com “a visão da sociedade como uma estrutura hierárquica imutável”<sup>4</sup>, o que conduziu a uma conceção educativa com suporte na ideologia prevalecente. Patenteia-se, assim, a limitação das liberdades e a atuação coordenadora do Estado, afirmando, no art. 5.º, o “livre acesso de todas as classes aos benefícios da civilização” e, no título IX da parte I, sob a epígrafe “da educação, ensino e cultura nacional”, o Estado obrigava-se a facilitar à instituição familiar o cumprimento do dever de instruir e educar os seus descendentes, conforme dispunha o art. 13.º, n.º 4, e a manter escolas de todos os graus e institutos de alta cultura<sup>5</sup>.

Após um período de acomodação à ideologia então prevalecente, responsável pela dimensão estrutural que o analfabetismo atingiu e conseqüentemente pelo acentuado atraso educacional do país, o emergir de uma sociedade heterogénea consubstanciada numa diversidade de valores e interesses, na qual os direitos fundamentais se dirigiam não só ao indivíduo mas também aos grupos sociais, consolidando-se no modelo de Estado de Bem-Estar Social, veio preconizar uma maior abertura, nas décadas de sessenta e setenta do século XX, com referência aos direitos fundamentais à educação e à cultura, que não dependem somente da iniciativa dos cidadãos mas também implicam uma prestação estatal.

<sup>2</sup> Eurico Lemos Pires *et al.*, “Génese e Institucionalização da Educação Escolar” in *A Construção Social da Educação Escolar, Coleção Biblioteca Básica de Educação e Ensino* (Porto: edições Asa, 1991), 83.

<sup>3</sup> Filipe Rocha, *Fins e Objetivos do Sistema Escolar Português, 1.º período de 1820 a 1926* (Porto: Paisagem Editora, 1984), 35.

<sup>4</sup> Maria Filomena Mónica, *Educação e Sociedade no Portugal de Salazar* (Lisboa: Editorial Presença, 1978), 133.

<sup>5</sup> Luís Alberto Marques Alves, *História da Educação. Uma introdução* (Porto: Biblioteca Digital da Faculdade de Letras da Universidade do Porto, 2012), 76.

Neste contexto, procurou-se promover o sistema educacional, quer em termos qualitativos quer quantitativos, com o contributo de organizações internacionais orientadas para a promoção do desenvolvimento económico e cultural. Em meados dos anos sessenta, a Organização de Cooperação e Desenvolvimento Económico veio publicar o Projeto Regional do Mediterrâneo com normativos de assistência e cooperação permanentes para a expansão do sistema educacional, mostrando o lugar pouco digno da educação portuguesa<sup>6</sup>, quer internamente quer internacionalmente.

Posteriormente, conheceram-se importantes alterações ao nível do sistema educativo português, de modo a harmonizá-lo com o novo contexto político, institucional e ideológico que, no fim dos anos setenta, preconizou outros objetivos, com uma diversidade de iniciativas no sentido de alterar a natureza e amplitude da educação e, conseqüentemente, renovar, melhorar ou redirecionar as instituições educativas<sup>7</sup>. Procurou-se alcançar a democratização do acesso à educação, baseada no princípio da igualdade de oportunidades e promover a modernização do sistema educativo, tendo como linha orientadora as políticas dos países da Europa Ocidental, com uma maior implicação da educação como fator de mobilidade social e cultural.

No entanto, a política educativa portuguesa surgiu inserida num contexto de instabilidade e transformação social de espaços educacionais. Deste modo, se, no contexto da Europa Ocidental, a questão educativa foi definida em torno da preocupação de assegurar a igualdade da formação de cidadãos integrados num sistema democrático, no Estado Português pretendeu-se que a educação contribuísse também para a formação do sistema democrático, definindo-se o tipo de intervenção do Estado, enquanto garante da democracia e do respeito pelo princípio da igualdade de oportunidades. Preconizou-se a articulação das instituições educativas com a instituição familiar e o contexto social, a elaboração de programas numa perspectiva de inovação pedagógica. Ideologicamente, as medidas a adotar visavam correlacionar educação, valores sociais e democratização do acesso ao sistema educativo, no sentido de alcançar o respetivo desenvolvimento social e cultural.

Após os avanços e retrocessos em que o Estado português sistematicamente vivera, experimentaram-se outros discursos educativos alicerçados no alargamento democrático das potencialidades do processo educacional e na concretização, designadamente dos direitos e cidadania culturais.

## 1.2. O direito fundamental à educação na Constituição da República Portuguesa

O sistema de valores contemplados na Constituição da República Portuguesa de 1976 (CRP)<sup>8</sup>, enquanto estatuto jurídico de uma comunidade politicamente organizada, assenta numa matriz de carácter humanitário, sustentada no princípio da dignidade da pessoa humana, consagrado no art. 1.º, constituindo o suporte do Estado e base dos direitos fundamentais que, por um lado, são direitos subjetivos e, por outro, constituem elementos fundamentais da ordem objetiva da comunidade<sup>9</sup>, e cujo conteúdo abrange os valores educacional e cultural como expressão do Estado de Direito Democrático, na assunção do pluralismo, sem excluir a pressuposição de um referente comunitário<sup>10</sup>, procurando alcançar um mínimo de consenso social e a igualdade como um dos seus pilares<sup>11</sup> fundamentais.

<sup>6</sup> *Ibidem*, 89.

<sup>7</sup> Jonas Soltis, "Reform or Reformation?" in *Education Reform: making sense of it all*, Samuel Bacharach org. (Allyn and Bacon, 1990), 411.

<sup>8</sup> Todos os normativos sem menção da sua proveniência, remetem para a Constituição da República Portuguesa de 1976, com as respetivas revisões.

<sup>9</sup> Konrad Hesse, *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland* (20.ª ed., Heidelberg: C. F. Müller, 1995), 127.

<sup>10</sup> António Castanheira Neves, "A unidade do sistema jurídico e o seu sentido (Diálogo com Kelsen)", Separata do número especial do Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra - Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor José Joaquim Teixeira Ribeiro (Coimbra: 1979), 146.

<sup>11</sup> José Joaquim Gomes Canotilho, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição* (reimpressão da 7.ª ed. de 2003, Coimbra: Almedina, 2015), 332.

Deste modo, de acordo com o disposto no art. 2.º, pressupõe-se como uma tarefa fundamental do Estado de Direito Democrático a garantia de um equilíbrio constitucional na efetivação dos direitos e liberdades fundamentais constitucionalmente contemplados<sup>12</sup> e dos direitos económicos, sociais e culturais, assim como a promoção do bem-estar e da qualidade de vida, a concretização da democracia económica, social e cultural e a promoção da igualdade real dos cidadãos, que deve presidir à institucionalização política e social.

O enaltecimento dos direitos fundamentais pela CRP é uma resposta compreensível, como reflexo da passagem de uma visão estatizante para uma visão humanitária e participativa, na assunção e garantia do carácter universal da educação, relevando a sua utilidade para a gestão de questões sociais como a educação para a cidadania, a inclusão social, com a criação de espaços educativos alternativos, e o respeito pela diversidade cultural, passando a valorizar-se o desenvolvimento da cooperação e o estímulo para a responsabilidade social. Assim, tornou-se possível a configuração de um sistema educativo diversificado, no qual se reconhece não só o envolvimento da instituição escolar e educativa como também a intervenção de outras estruturas sociais e culturais.

A educação dos cidadãos, como garante do desenvolvimento da personalidade da pessoa humana e do exercício dos restantes direitos fundamentais, deve assentar num processo educacional permanente não só transmissor de conhecimentos mas também necessariamente voltado para a mudança, com a incorporação de novos valores que permitam desenvolver o pensamento e massa crítica, a atividade intelectual, artística, científica, por isso, pressupõe-se a dinamização e implementação de ações que assegurem o direito à informação, conforme dispõe o art. 37.º, n.º 1, e o direito de participação na formação e execução das políticas e direitos culturais, no âmbito de uma adequada governança, com a correspondente interação entre as entidades públicas, o cidadão e os grupos sociais.

Neste contexto, surge como condição essencial a garantia da liberdade de aprender e ensinar, por isso, o art. 43.º, n.ºs 1 e 2, veio prescrever que “(...) o Estado não pode programar a educação e a cultura segundo quaisquer diretrizes filosóficas, estéticas, políticas, ideológicas ou religiosas”, referindo o art. 73.º, n.ºs 1 e 2 que “todos têm direito à educação e à cultura, incumbindo ao Estado promover a democratização da educação e as demais condições para que seja realizada através das instituições escolares e de outros meios de formação e contribua para o desenvolvimento da personalidade humana, a igualdade de oportunidades, a superação de desigualdades económicas, sociais e culturais, o espírito de responsabilidade e participação democrática na sociedade”. Enquanto tarefa fundamental, constante do art. 9.º, al. d), incumbe ao Estado, “promover (...) a igualdade real entre os portugueses”, contudo nem todos os cidadãos têm as mesmas condições para aceder aos meios culturais, em resultado de assimetrias económicas ou sociais, por isso, são necessárias medidas tendentes à promoção dessa igualdade, o que é corroborado pelo art. 74.º, n.º 1 e n.º 2, al. f), ao afirmar que “todos têm direito ao ensino com garantia do direito à igualdade de oportunidades de acesso e, na realização da política de ensino, incumbe ao Estado inserir as escolas nas comunidades e estabelecer a interligação do ensino e das atividades económicas, sociais e culturais”, como resulta dos planos de desenvolvimento económico e social, prescritos no art. 90.º, os quais devem ter como objetivo, entre outros, a coordenação da política económica com as políticas educativa e cultural.

Propugna-se, assim, a compatibilização da política de educação com as demais políticas setoriais que prosseguem conexos interesses públicos e privados, especialmente as políticas cultural e de apoio à criação cultural, conforme prescreve o art. 78.º, n.º 2, al. e), através de medidas concertadas, suscetíveis de integrar diversos instrumentos, designadamente a institucionalização de fundos financeiros para a cultura, capazes de articular e organizar as relações entre os poderes central, regional e local e a sociedade civil.

<sup>12</sup> João Baptista Machado, *Participação e Descentralização. Democratização e Neutralidade na Constituição de 76* (Coimbra: Almedina, 1982), 97.

Os princípios constitucionalmente consagrados, suporte do direito fundamental à educação e da democratização do ensino, encontraram acolhimento na Lei de Bases do Sistema Educativo - Lei n.º 46/86, de 14 de outubro, com as respetivas actualizações, cujo princípio constante do seu art. 2.º, n.ºs 1 e 2, estabeleceu que todos os portugueses têm direito à educação e à cultura, sendo da especial responsabilidade do Estado promover a democratização do ensino. Deste modo, o sistema educativo traduz um conjunto de meios para a concretização do direito à educação, nos termos do seu art. 1.º n.ºs 2 e 3, com a garantia de um processo educativo permanente orientado para o desenvolvimento da personalidade, o progresso social e a democratização da sociedade civil, com um maior nível educacional e cultural, que permita aceder ao exercício da cidadania, o fomento da consciência nacional assente numa perspetiva universal de solidariedade e cooperação, com respeito pela diversidade cultural, dando cumprimento ao disposto na Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais, de 2005, enquanto fator decisivo para o diálogo entre os povos e para o desenvolvimento integral.

O percurso constitucional vem confirmar que a concretização do direito fundamental à educação comporta um processo abrangente que integra quer a educação formal, quer um conjunto organizado de estruturas e ações diversificadas, por iniciativa e sob responsabilidade de diferentes instituições e entidades, respondendo às necessidades resultantes da realidade social e ao empenho na sua transformação progressiva.

## **2. A essencialidade da educação para a concretização dos direitos culturais**

O enquadramento dos direitos culturais pressupõe a compreensão do lugar da cultura e a riqueza das suas cambiantes, enquanto referência do sistema e valores culturais que caracterizam especificamente um determinado povo<sup>13</sup>, com uma função de integração social, promovendo diferentes níveis de coesão social<sup>14</sup>, relevando não só a sua estabilidade mas também a sua dinamização, o que implica para além da sua preservação, a aquisição de relevância histórica e comunitária, de transmissibilidade e fruição pelas gerações presentes e futuras.

Neste contexto, a ordem cultural tem sido assumida pela ordem jurídica numa interação recíproca, uma vez que, por um lado, a cultura obriga o direito a evoluir, acrescentando-lhe faculdades, por outro, o direito democratiza e universaliza a cultura<sup>15</sup>, com instrumentos jurídicos reguladores dos fenómenos culturais, assumindo-se como uma força orientadora enquanto determina, em certa medida, a evolução da política cultural, que comporta um conjunto de estratégias e intervenções definidas e implementadas pelos entes públicos<sup>16</sup>, por forma a concretizar os direitos culturais dos cidadãos e consolidar a ação das estruturas culturais.

A efetivação dos direitos culturais e o acesso às fontes de cultura para a formação do cidadão deve ser garantida pelo Estado de Direito Democrático, com uma organização institucional ancorada no aprofundamento da democracia participativa e na realização e fomento da democratização cultural, baseada, em primeiro lugar, na generalização de todos os cidadãos à cultura, à fruição e criação culturais e, em segundo, na participação social na definição da política cultural<sup>17</sup>, impulsionando a elaboração e execução de decisões com impacto sobre o exercício dos direitos culturais.

<sup>13</sup> Jesús Prieto de Pedro, *Cultura, Culturas y Constitución* (reimpressão, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1993), 10.

<sup>14</sup> Clifford Geertz, *The Interpretation of Cultures* (Nova Iorque: Basic Books, 1977), 15.

<sup>15</sup> Vasco Pereira da Silva, *A Cultura a que tenho Direito. Direitos Fundamentais e Cultura* (Coimbra: Almedina, 2007), 7.

<sup>16</sup> Tony Bennett, "Putting Policy into Cultural Studies" in *Cultural Studies*, Lawrence Grosseberg et al. (Londres: Routledge, 1992), 23-26.

<sup>17</sup> José Joaquim Gomes Canotilho; Vital Moreira, *A Constituição da República Portuguesa Anotada - Vol. I - Artigos 1.º a 107.º* (Coimbra: Coimbra Editora, 2014), 361.

Deste modo, temos, por um lado, uma dimensão liberal enquanto direito fundamental à cultura e, por outro, uma dimensão social com a prestação do Estado para a realização dos direitos culturais<sup>18</sup>, designadamente do direito à fruição cultural<sup>19</sup>, constante do art. 78.º, n.º 1, numa perspetiva de preservação, defesa e valorização dos valores culturais, enquanto instrumento privilegiado de autodeterminação cultural<sup>20</sup> do cidadão.

Por isso, acompanhando a dinâmica evolutiva do direito fundamental à educação, destaca-se a sua importância para a concretização dos direitos culturais, no seio de uma democracia cultural e participativa, sendo um fator determinante para a dinamização de uma sociedade baseada na educação para a participação e integração dos objetivos culturais no desenvolvimento e coesão sociais.

A implementação do direito fundamental à educação na sua articulação com os direitos culturais e o correspondente desenvolvimento da personalidade humana, configuram-se como pilares fundamentais, tendo, desde logo, como referência a disciplina jurídica internacional e europeia, cuja matriz assenta na Declaração Universal dos Direitos do Homem, de 1948, ao prescrever no art. 27.º, n.º 1, que “toda a pessoa tem o direito de tomar parte livremente na vida cultural da comunidade, de fruir as artes e de participar no progresso científico e nos benefícios que deste resultam”. O que também é garantido pela Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, de 1950, e pelo Pacto Internacional sobre Direitos Económicos, Sociais e Culturais, adotado pela UNESCO, em 1966, que, nos termos dos arts. 13.º e 15.º, veio reforçar a importância da promoção e efetivação dos direitos à educação e à cultura dos cidadãos e a garantia de participar livre e ativamente na vida cultural. Assim, se veio mostrar, de forma significativa que, no domínio educacional e cultural, a comunidade internacional entende não ser possível a neutralidade ou abstenção estatal<sup>21</sup>, mas deve existir uma corresponsabilização entre o Estado e a sociedade civil.

Por seu turno, a Declaração de Friburgo sobre Direitos Culturais, adotada em 2007, veio estabelecer que, no âmbito geral do direito à educação, o cidadão tem direito a uma educação e formação que responda às necessidades educativas e contribua para o pleno desenvolvimento da sua identidade cultural com a correlativa responsabilidade pelos valores culturais. Releva-se, por isso, a essencialidade do direito à educação para a materialização dos direitos culturais, porque caso contrário, o cidadão não compreenderá o alcance e amplitude do seu direito à cultura.

Torna-se importante um modelo comunicacional e procedimental entre as instituições educativas e culturais, enquanto empreendedores sociais, com uma estrutura alicerçada em diversos fenómenos educacionais<sup>22</sup>, por isso, a atividade educativa, como representação da diversidade e da pluralidade, deve criar estratégias e desenvolver ações de forma integrada, articulando as iniciativas de educação formal e não formal, de organizações da sociedade civil e de outras entidades do Estado, com maior visibilidade para as iniciativas de organizações não governamentais (ONGs), com o seu potencial educativo e formativo na área da cultura, na definição de diretrizes para a política cultural e mecanismos para o desenvolvimento de ações educativas e culturais, que promovam a sociedade do conhecimento.

<sup>18</sup> *Ibidem*, 361-362.

<sup>19</sup> Marie Cornu, *Le Droit Culturel des Biens. L'intérêt culturel juridiquement protégé* (Paris: Bruyillant, 1996), 521.

<sup>20</sup> Sabine von Shörlemer, *Internationaler Kulturgüterschutz. Ansätze zur Prävention im Frieden sowie im bewaffneten Konflikt* (Berlim: Duncker & Humblot, 1992), 42.

<sup>21</sup> José Carlos Vieira de Andrade, *Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976* (5.ª ed., Coimbra: Almedina, 2012), 16-17.

<sup>22</sup> José Amado Mendes, *Estudos do Património. Museus e Educação* (Coleção Estudos e Humanidades, FLUC, Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra, 2009), 41.

### 3. A emergência da cidadania cultural solidariamente responsável no contexto dos direitos culturais

#### 3.1. A construção do estatuto legal de cidadania

Além da ordem jurídica, está a pessoa no seu significado ontológico, socialmente integrada e participativa, traduzindo-se no facto de que a regulação da vida social está longe de se esgotar através da juridicidade, exigindo-se, no entanto, da sociedade, uma visão concetual alargada de direitos culturais, o que vem implicar uma maior abertura cultural e educação cívica, com a consequente responsabilidade social.

No Estado de Direito, ancorado nos princípios basilares democráticos, assume especial relevo o aprofundamento da democracia participativa na relação do cidadão com uma administração estatal que deve ser dialógica, participativa<sup>23</sup> e permeável à pluralidade de interesses sociais, dos cidadãos e dos grupos, para um maior consenso social, por isso, temos como realidades indissolúveis<sup>24</sup> o pluralismo e a participação.

O atual conceito de cidadão, decorrente da Revolução Francesa, veio conformar a possibilidade de uma atuação conjunta entre o Estado e a sociedade. Assim, como consequência da ideologia subjacente às revoluções burguesas que marcaram o cenário europeu do século XVIII, os direitos civis tornaram-se indispensáveis, na medida em que concederam ao indivíduo o poder de participar democraticamente na realidade pública, com o correspondente alargamento da sociabilidade cultural.

No entanto, nos postulados de realização do Estado liberal, restrito à sua função de garantia e permanência da ordem jurídica<sup>25</sup> e caracterizado particularmente pelo seu abstencionismo e neutralidade<sup>26</sup>, com o consequente afastamento da sociedade, acentuado pela reivindicação da garantia dos direitos do homem e do cidadão, pretendia-se salvaguardar a liberdade individual da interferência do poder, mas este equilíbrio foi cedendo progressivamente, conduzindo à incidência do princípio da socialidade e dos novos agentes sociais que contribuíram para a construção da cidadania.

Contudo, como foi referido, durante um longo período de tempo, as relações entre o Estado português e o cidadão foram pautadas por um modelo autoritário e centralizador, onde a cidadania não tinha lugar, procurando definir e afirmar a identidade nacional, com o enaltecimento de determinados valores simbólicos para a ideologia e discurso nacionalista e sobre eles se fundaram muitas das atuações ao nível cultural.

Enquanto decorrência do ordenamento jurídico, a cidadania é entendida como o exercício pleno dos direitos políticos, civis e sociais, na sua articulação com a igualdade e participação num modelo de bem-estar social, uma vez que, conforme dispõe o art. 3.º da Declaração Universal dos Direitos do Homem, “toda a pessoa tem direito à vida, à liberdade e à segurança pessoal”. Assente numa lógica institucional dirigida para a criação de condições que impulsionem a colaboração entre as entidades públicas, privadas e o cidadão individualmente considerado<sup>27</sup>, o Estado Social procurou assegurar um equilíbrio entre os valores individualistas, ao serviço de um espaço de realização do indivíduo e os valores sociais que requerem uma resposta pública.

<sup>23</sup> Eduardo Garcia de Enterría; Tomás Ramon Fernández, *Curso de Derecho Administrativo* (Vol. II, 14.ª ed., Madrid: Editorial Civitas, 2015), 16.

<sup>24</sup> Pierluigi Mantini, *Associazione ambientalista e interesse difusi nel procedimento amministrativo* (Padova: CEDAM, 1990), 93.

<sup>25</sup> Rogério Ehrhardt Soares, “O Princípio da Legalidade e Administração Constitutiva”, *Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra* (Vol. LVII, 1981), 173.

<sup>26</sup> Rogério Ehrhardt Soares, *Direito Público e Sociedade Técnica* (Coimbra: Atlântida, 1969), 39.

<sup>27</sup> Vasco Pereira da Silva, *Em busca do ato administrativo perdido* (reimpressão, Coimbra: Almedina, 2016), 127.

Hoje, a expressão cidadania está delimitada no art. 4.º, ao referir que “(...) são cidadãos portugueses todos aqueles que como tal sejam considerados pela lei ou por convenção internacional”, enquanto princípio fundamental do Estado de Direito Democrático. Deste modo, “a todos são reconhecidos os direitos (...) à cidadania (...)”, com os correspondentes deveres, e determina-se, no art. 26.º, n.ºs 1 e 4, que “a privação da cidadania e as restrições à capacidade civil só podem efetuar-se nos casos e nos termos previstos na lei (...)”, impossibilitando o seu afastamento por razões políticas e ideológicas.

Inseridos no espaço europeu, evidencia-se que o Tratado da União Europeia (TUE) conduziu ao aprofundamento da intervenção do cidadão no processo de identidade e integração europeia, associado ao reforço da proteção dos seus direitos, liberdades e garantias e ao incremento da sua participação cívica no projeto europeu, designadamente na promoção do desenvolvimento e atualização de um elevado nível de conhecimento através de um amplo acesso à educação. Neste sentido, consagrou-se expressamente um conceito dinâmico de cidadania da União Europeia, não substitutiva mas complementar da cidadania nacional, conforme dispõe o art. 21.º do Tratado do Funcionamento da União Europeia (TFUE), articulando-se em torno da proteção dos direitos fundamentais, liberdades e princípios enunciados na Carta dos Direitos Fundamentais, com o respetivo conjunto de deveres.

Preconiza-se, assim, uma cidadania ativa e responsável nos vários domínios da sociedade, na prossecução de uma gestão sustentável sob o princípio da solidariedade intergeracional, tendo em conta que, hoje em dia, não se limita ao espaço territorial nacional, na medida em os problemas sociais que afetam a humanidade atravessam fronteiras e tornam-se globais.

### **3.2. A cidadania no contexto dos direitos culturais**

A sociedade civil, como espaço de integração social, conforma uma responsabilidade no exercício de uma cidadania ativa, traduzindo um estatuto de pertença do indivíduo a uma comunidade politicamente organizada, que inclui para além dos direitos civis e políticos, económicos e sociais, os direitos culturais, segundo os valores socialmente prevalentes.

Neste contexto, estabelece-se, antes de mais, a conexão entre a educação e cidadania e a consequente responsabilidade social na concretização de um conjunto de direitos culturais. A dimensão educacional para a cidadania é, na sua vertente cultural, um instrumento estratégico para promover a formação e consciencialização culturais, relevando a importância dos direitos culturais como eixo na questão da cidadania, com o envolvimento de cada um dos membros da comunidade, na sua condição de cidadãos, o que afasta uma perspetiva estatista suportada na pretensão de caber só ao Estado a tutela dos valores culturais, sendo visível o enquadramento da materialização dos direitos culturais nas ações do Estado, das regiões autónomas, das autarquias locais e das demais entidades públicas e privadas.

Deste modo, os grupos sociais e as instituições representativas de interesses culturais surgem como um elo de ligação entre os indivíduos e o Estado, participando ativamente na prossecução e promoção da política cultural, com uma garantia institucional decorrente do art. 73.º, n.º 3, incumbindo ao Estado, “(...) em colaboração com todos os agentes culturais incentivar e assegurar o acesso de todos os cidadãos aos meios e instrumentos de ação cultural (...)”, de acordo com o disposto no art. 78.º, n.º 2, al. a), a fim de alcançar a realização dos direitos culturais, em condições de igualdade real, tendo em conta o desfazamento na sociedade portuguesa, em virtude das carências sociais de uma grande parte da população.

Considerando que a participação é o alicerce da cidadania, na sua confluência com a igualdade e a liberdade, torna-se possível compreender as novas construções de cidadania, partindo da ordem jurídico-constitucional portuguesa, chegando a uma nova dimensão, a denominada cidadania cultural, alicerçada na necessidade de promover a educação e o respeito pelos valores culturais.

Podemos, então, encontrar aqui uma dimensão de cidadania cultural solidariamente responsável<sup>28</sup>, como um princípio essencial das políticas educacional e cultural, através do estímulo à participação dos cidadãos, para promover atividades, designadamente, programas de voluntariado, enquanto instrumentos de concretização do regime que impulse os valores educativo e cultural.

### **Conclusão**

O contexto educativo e cultural português teve sempre como pano de fundo os diversos quadros históricos que o produziram e legitimaram. Por isso, no decurso temporal, as políticas educativa e cultural ficaram marcadas pela sua ineficácia, estruturalmente provocada por um desfazamento entre os objetivos prescritos e a limitação dos resultados obtidos na sua aplicação.

Hoje, a ordem jurídico-constitucional portuguesa assegura os direitos fundamentais à educação e à cultura, realizando-se de forma articulada, na medida em que o processo educacional permanente é fundamental para a promoção e efetivação do direito à cultura e do desenvolvimento, harmonia e coesão sociais, bem como na formação da cidadania no âmbito do Estado de Direito Democrático, seja através das suas estruturas educativas formais, seja pela promoção e valorização da educação não formal.

No entanto, como vimos, por vicissitudes com raízes históricas e sociológicas, durante um longo período de tempo, verificou-se uma insuficiência da participação da sociedade civil portuguesa nas questões culturais. E, hoje, ainda estamos longe de uma cidadania equilibrada, que continua dependente do nível social, educacional e cultural da população, em resultado de uma distribuição geográfica desequilibrada que tem acompanhado as assimetrias demográficas, económicas e culturais.

Conclui-se que, não obstante os direitos fundamentais à educação e à cultura estarem consagrados na Constituição da República Portuguesa, existe uma significativa diferença entre os direitos constitucionalmente prescritos e os direitos efetivamente concretizados. Por isso, a força normativa constitucional dependerá da concretização do seu programa, o que será alcançado quando a igualdade formal se ajustar à igualdade material, na prossecução do desenvolvimento e inclusão sociais, da correção das assimetrias com o incremento em todo o território da igualdade no acesso aos benefícios da educação e da cultura, reduzindo o insucesso educativo para níveis de referência internacionais, reforçando o nível de internacionalização, sem esquecer o reconhecimento da diversidade cultural, num quadro de princípios de boa governança.

---

<sup>28</sup> José Casalta Nabais, “Algumas considerações sobre a solidariedade e a cidadania” in *Por uma Liberdade com Responsabilidade - Estudos sobre Direitos e Deveres Fundamentais* (Coimbra: Coimbra Editora, 2008), 149.