

Escolaridad y ciudadanía: un estudio comparado de Argentina y Brasil.

Mariana Mataluna

Magister en Integración Latinoamericana (PROLAM/Universidade de Sao Paulo

Doctoranda en Ciencias Sociales – Facultad de Ciencias Sociales – Universidad de Buenos Aires

mmataluna@hotmail.com

Introducción

El trabajo, que se encuentra en progreso, tiene como objetivo general estudiar la inclusión de la formación ciudadana en el curriculum escolar de Brasil y Argentina a partir de la década de 1990, analizando como la educación para la ciudadanía es realizada en los sistemas educativos de esos países, específicamente después de su retorno a la vida democrática, retorno este marcado, durante mucho tiempo, por la importación de modelos de reforma económica, financiera y también educativa.

En este sentido, la idea central es debatir cómo el sistema educativo incorporó, en su curriculum, las cuestiones relacionadas con la participación democrática y ciudadana para la formación de sujetos autónomos, en un contexto (paradójico) marcado por sistemas de evaluación nacionales y internacionales (Pisa y OCDE, por ejemplo), que privilegia indicadores de productividad en detrimento de la construcción de un saber para la vida y para actuar como sujetos autónomos.

La comparación entre Argentina y Brasil es posible, según Fausto y Devoto (2004), en la medida que son:

(...) duas sociedades próximas no espaço, cujos processos históricos se desenvolvem no mesmo quadro temporal... Além disso, apesar das disparidades de dimensões territoriais, esse fator se reduz ao medir-se o espaço efetivamente ocupado, as estruturas dos dois Estados e o PIB de suas respectivas economias, o que elimina o risco de comparar nações cujas enormes diferenças inviabilizariam o procedimento. Mais ainda, em que pese essa proximidade no espaço e no tempo, é muito pequeno o

risco de não conseguir discriminar o que é específico do que é produto de origens comuns e influências recíprocas (FAUSTO e DEVOTO, 2004, p. 19-20).

En la década de los 90, ambos países vivieron una profunda reforma educativa, que transforma la estructura académica y curricular del sistema educativo. El estudio pretende analizar el discurso oficial y las referencias sobre la ciudadanía, materializado en las leyes, documentos gubernamentales y contenidos básicos comunes. Siendo así, en el caso brasilero se estudiará la Constitución Federal de 1988, la Ley de “Diretrizes e Bases da Educação Nacional”, y los “Parâmetros Curriculares Nacionais”. En el caso argentino, se analizará la Constitución Nacional reformada en 1994, la Ley Federal de 1993 (pues en el contexto de ésta fueron elaborados los contenidos básicos comunes), la Ley Nacional de Educación sancionada en 2006 y los Contenidos Básicos Comunes vehiculizados para todo el país durante la década de 90.

I.

En el día de la fecha, 17 de octubre se aprobó en el Senado de la República Argentina el proyecto de ley que prevé la extensión a los adolescentes de 16 y 17 años del derecho de sufragio (a continuación, será discutido en la Cámara de Diputados). El interrogante que surge en el medio del debate es: los jóvenes de 16 años estarían en condiciones de ejercer el voto? Prestigiosos especialistas disienten frente a la pregunta si los jóvenes están capacitados para ejercer esta responsabilidad ciudadana y por otro lado, reflexionan sobre como debería la escuela secundaria hacer frente a este nuevo desafío.

Osvaldo Varela, profesor titular de la cátedra de Psicología Jurídica de la UBA, en nota al diario Clarín (10 de octubre de 2012) explica que “a los 18 años se produce la finalización de estudios y el pasaje a la universidad en los estratos sociales medios y altos, se alcanzan los plenos derechos, por ejemplo, para administrar bienes, lo cual necesita de una madurez mental plena, que en su mayoría, no tienen los jóvenes de 16 años”. Por otro lado, agrega, a juzgar por cómo funciona la enseñanza secundaria y las falencias con que los jóvenes ingresan en la universidad ¿cómo podríamos pensar que se los puede formar en capacidades cívicas y ciudadanas?.

En la misma nota, pero desde otra posición, Sergio Balardini, psicólogo y miembro del Programa de Estudios de Juventud de FLACSO, asegura que “el proyecto actualmente en debate se adapta a los nuevos tiempos que corren, a generaciones más participativas, activas y

con mayor grado de independencia”, incluso a los 16 o 17, muchos jóvenes estudian y/o trabajan, ayudan en las tareas de su hogar, tienen hijos, etcétera.

Las voces de los docentes expresan lo complejo de formar para la ciudadanía, pues deben esforzarse para encontrar un equilibrio, debido a que enseñar materias como Construcción de Ciudadanía (currículo de la provincia de Buenos Aires) o Educación Cívica (Currículo de la Ciudad de Buenos Aires) exige dar contenidos políticos y legales, pero no adoctrinar ni influir en la formación de los estudiantes.

Sin lugar a dudas, el sistema educativo debe reflexionar sobre estas cuestiones. Recientemente, se debatió la eventual presencia de actividades partidarias oficialistas en jardines de infantes, escuelas primarias y secundarias, abriendo una polémica sobre hasta qué punto la política puede ingresar en las aulas.

Ahora bien, ¿cuáles serían las causas de movilización de los jóvenes argentinos? ¿Por qué los jóvenes están priorizando la militancia a la lucha por una inserción laboral? ¿Cuáles son los orígenes y motivos de esta reactivación juvenil actual?

Durante los primeros años de la década del 2010, se han generado varias manifestaciones, protestas y olas de movilizaciones en diferentes regiones del globo. Por citar algunas: en Egipto y en Túnez, la denominada Revolución de los jóvenes, que, a diferencia de sus generaciones anteriores, posee estudios básicos, superiores e incluso universitarios, utiliza las redes sociales e internet con fines de movilización y se vincula a la oleada de protestas laicas y democráticas del mundo árabe, de ahí el surgimiento de la idea “Primavera Árabe”. En España, el Movimiento M-15, también denominado "Indignados", estalla en la Plaza del Sol con una serie de movilizaciones que reclaman un futuro próspero para el país y sobre todo para la generación joven que no encuentra empleo al graduarse de las universidades. La movilización estudiantil chilena, que convoca a nivel nacional a estudiantes universitarios y de secundaria, surgida por el rechazo a la amplia participación del sector privado en el sistema educativo (actualmente, solo el 25% del sistema educativo es financiado por el Estado, mientras que los estudiantes aportan el otro 75%).

En ese sentido, se puede comprender la reactivación política de la juventud argentina en un contexto más amplio. Sin embargo, falta establecer si hay puntos en común entre la juventud argentina politizada y los movimientos juveniles de Egipto, España o Chile? ¿Hay, más allá del hecho de vivir un mismo tiempo histórico, motivos en común?

La diversificación de estrategias puede ser un punto en común, sumado a las tradicionales marchas, huelgas y piquetes, los jóvenes han agregado operaciones de alto

impacto televisivo como el escrache y la ocupación del espacio público (desde la plaza Tahrir de El Cairo, la Puerta del Sol en Madrid, la toma de colegios en Buenos Aires, las manifestaciones en el Ministerio de Educación Chileno). Por otra parte, el uso intensivo y natural de las nuevas tecnologías (celulares, redes sociales) agiliza los tiempos de convocatoria, facilita y abarata la “militancia virtual” a través de las redes sociales, todo puede ser registrado y divulgado online en instantes.

Volviendo a la preocupación que dio origen al estudio, la cuestión sería cuánto la formación cívica recibida durante la educación formal contribuye o estimula la participación de los jóvenes en la vida política?

II.

Podemos anticipar que las leyes y documentos que orientan los sistemas educativos informan que es en el transcurso de la escolaridad que se construye la ciudadanía, o sea, es un compromiso de la escuela formar al ciudadano y no apenas “habitantes de una ciudad”. Sin embargo, proponer que la escuela trate cuestiones ligadas a la ciudadanía remite inmediatamente a la formación de los educadores y su propia condición de ciudadanos (portadores de una visión política propia), a la selección los contenidos curriculares y como estos son trabajados en las clases. En este sentido, es preciso que los educadores trabajen con la intención de que en el futuro los actuales alumnos sean ciudadanos conscientes, y es solamente con el trabajo en el cotidiano escolar que los alumnos aprenderán a serlo.

Para Bologna (2008), la ciudadanía es aprendida y debe ser construida por la proactividad del sujeto. De esta forma, si la ciudadanía no es aprendida en la sociedad, cabe a la escuela intentar enseñarla y difundirla. La ciudadanía exige una actividad de construcción del lugar desde el cual se es ciudadano. Por eso, la ciudadanía no se resume a una condición declarada, no es suficiente estar garantizada en la Constitución, es una condición permanentemente construida en el cotidiano, a través del actividad del sujeto en su medio social.

Para el sujeto ser ciudadano, en primer lugar debe tener un sentido de pertenencia, que puede ser a una comunidad, un barrio, una ciudad, una cultura, etc, o sea, debe sentirse parte de un grupo. Grupo este con el cual se compromete con su construcción, o en que se es proactivo, este es el segundo punto. Para poder ser proactivo, según Bologna (2008), es preciso tener conocimiento de las leyes, de la estructura administrativa de las diferentes instancias de debate, formulación y decisión y, principalmente, es necesario estar orientado por la noción de bien colectivo. En ese sentido:

A educação dos cidadãos supõe um mínimo de conhecimento do sistema jurídico e das instituições. O cidadão deve, no cotidiano, conhecer os princípios e leis, que fixam seus direitos e deveres.

(Canivez, Patrice, 1990)

De esa manera, la escolaridad debería aumentar el caudal y calidad de conocimientos de los alumnos para que puedan tomar mejores decisiones y ejercer los derechos que les corresponden en su condición de ciudadano. La escuela debería ser el lugar en el cual los alumnos aprenden a vivir la ciudad como su lugar de pertenencia para que se sientan responsables por lo que sucede en ella, y encuentren modos de participación y (auto)gestión.

La frecuente utilización en las leyes y documentos oficiales de la idea de formación de la ciudadanía como uno de los objetos de la educación en Argentina y Brasil corre el riesgo de transformarse en letra muerta caso la práctica escolar no sea capaz de dar a esa noción de ciudadanía un carácter concreto.

En una democracia, la escuela debe educar ciudadanos activos. No debe orientar las preferencias partidarias, pero debe darles la cultura y el gusto por la discusión, que les permitirán comprender los problemas, las políticas pretendidas, y discutir sobre eso (CANIVEZ, 1990, p.156). La ciudadanía activa reposa en una educación de la facultad de juzgar. El ciudadano debe saber pensar, ultrapasar la mera expresión de sus intereses particulares, acceder a un punto de vista universal, encarar los problemas considerando el interés de la comunidad en su conjunto. La educación de los ciudadanos activos debe, pues, ofrecer los medios –la información y el método-, el gusto y el hábito de la participación en la discusión (CANIVEZ, 1990, p.162).

Según Canivez (1990, p. 30):

La escuela, de hecho, instituye la ciudadanía. Es ella el lugar donde los niños dejan de pertenecer exclusivamente a la familia para integrarse a una comunidad más amplia en que los individuos están unidos no por vínculos de parentesco o de afinidad, y si por la obligación de vivir en común. La escuela instituye, en otras palabras, la cohabitación de seres diferentes sobre la autoridad de una misma regla.

A su vez, para desarrollar prácticas de enseñanza que orienten a los alumnos para la ciudadanía, los profesores precisan también desarrollarse como profesionales y como sujetos críticos en la realidad en la que se insertan, siendo agentes participantes del proceso de construcción de la ciudadanía, de reconocimiento de sus derechos y deberes y de valorización de su carrera.

Para el profesor, la escuela no es apenas un lugar de reproducción de relaciones de trabajo alienadas y alienantes. Es, también, lugar de posibilidad de construcción de relaciones de autonomía, de creación y recreación de su propio trabajo, de reconocimiento de sí, que posibilita redefinir su relación con la institución, con el Estado, con los alumnos, sus familias y comunidades. La discusión sobre la ética ciudadana necesita ser constantemente contemplada y el trabajo que se hace con los alumnos debe ser acompañado de cerca para que sus resultados puedan ser efectivos, una vez que se trata de una propuesta relativamente nueva.

En este sentido, el trabajo a ser desarrollado se justifica en la medida en que busca estudiar la real interacción entre el discurso oficial de formación ciudadana y el cotidiano escolar, a través del análisis curricular y del uso que los profesores hacen de los contenidos para la formación del alumno-ciudadano.

Ni siempre la existencia de derechos garantizados en la ley significa la **efectuación** de esos derechos. Según la filósofa Marilena Chauí, “a prática de declarar direitos significa, em primeiro lugar, que não é um fato óbvio para todos os homens que eles são portadores de direitos e, por outro lado, significa que não é um fato óbvio que tais direitos devam ser reconhecidos por todos.” (CHAUI, 1989, p.12).

Marshall (1967, p.96) admite que un mínimo de derechos legalmente reconocidos puede ser concedido, pero lo que interesa al ciudadano es la superestructura de las expectativas legítimas. Puede ser razonablemente fácil hacer con que todo niño, hasta cierta edad, pase un cierto número de horas en la escuela. Sin embargo, es mucho más difícil satisfacer las expectativas de que la educación debería estar a cargo de profesores entrenados y darse en clases de tamaño adecuado. Y, así, verificamos que la legislación, en vez de ser el factor decisivo que hace con que la política entre en efecto inmediato, adquiere cada vez más el carácter de una declaración de política que, según se espera, entrará en vigor algún día.

Referencial teórico.

El trabajo de Marshall se presenta como una referencia esencial en el análisis de la ciudadanía, definida, para él, como el conjunto de derechos y deberes que vinculan al individuo a la plena pertenencia a una sociedad (MARSHALL, 1967). Al analizar la situación de Inglaterra, se distinguen tres partes o elementos de la ciudadanía: la civil, la política y la social. A su juicio, cada uno de estos tres elementos se desarrolla por separado, a punto de identificar el siglo XVIII, como el siglo de la ciudadanía civil, el siglo XIX como el de la ciudadanía política y el siglo XX el de la social.

Según este autor, el elemento civil es compuesto por los derechos necesarios a la libertad individual – libertad de ir y venir, libertad de prensa, pensamiento y fe -, el derecho a la propiedad y de concluir contratos válidos y el derecho a la justicia. Este último difiere de los otros porque es el derecho de defender y afirmar todos los derechos en términos de igualdad con los otros y por el debido encaminamiento procesal. Esto nos muestra que las instituciones más enteramente asociadas con los derechos civiles son los tribunales de justicia (MARSHALL, 1967, p. 63).

Los derechos políticos se siguieron a los civiles, y la ampliación de ellos fue una de las principales características del siglo XIX, cuando los derechos civiles ligados al *status* de libertad ya se habían consolidado. Según Marshall, por elemento político se debe entender el derecho de participar en el ejercicio del poder político, como un miembro de un organismo investido de autoridad política o como un elector de los miembros de tal organismo (MARSHALL, 1967, p.63). Este nuevo elemento incluye el derecho al voto y a la participación política, derecho a participar de manera activa o pasiva, directa o delegada, en el proceso de toma de decisiones políticas. Las instituciones correspondientes son el parlamento y consejos del Gobierno Local. Cabe recordar que la consecución del sufragio universal fue relativamente reciente y supone una difícil conquista de los movimientos sociales, tanto del movimiento operario como de las organizaciones feministas.

En el siglo XX, surge el último elemento de la ciudadanía, el social, que se refiere a todo lo que engloba el derecho a un mínimo de bienestar económico y seguridad y el derecho de participar, por completo, en la herencia social y llevar la vida de acuerdo con los padrones que prevalecen en la sociedad. En otras palabras, incluye el derecho a la salud, a la habitación, al empleo, a la educación. Las instituciones más íntimamente ligadas a este son el sistema de salud y los servicios sociales.

El desarrollo de la educación primaria, pública, gratuita y obligatoria a fines del siglo XIX en los países de Europa Occidental fue el primer paso decisivo en el establecimiento de los derechos sociales de la ciudadanía durante el siglo XX. Se torna cada vez más notorio, con

el pasar del siglo XIX, que la democracia política necesitaba de un electorado educado y que la producción industrial demandaba técnicos y trabajadores cualificados.

De esa forma, la historia del Estado democrático es también la historia de la ampliación del abanico de derechos de sus ciudadanos, lo que coincide, según Bobbio (1997, p.112), con el paso del Estado Liberal para el Estado Social. La necesidad de criterios distributivos se convierte en central en este pasaje, considerando el hecho de que la ampliación de la participación política en virtud de la adopción del sufragio universal aumentó el poder de demanda de la población por el reconocimiento de libertades, derechos y garantías frente a la clase política.

En el momento histórico actual, la innovación tecnológica y la globalización transformaron la naturaleza del trabajo, de la guerra y de las relaciones sociales; de esa forma Turner (2001) propone que sean aumentados nuevos derechos globales a las tres formas de derechos identificados por Marshall: el derecho a un ambiente sin daños, a la cultura y a la tierra aborígen y a la identidad étnica. Mientras los derechos de la ciudadanía, discutidos por Marshall, intentaron proteger a los individuos de las transformaciones del mercado, el nuevo régimen de derechos globales intentan resguardar a los seres humanos de las consecuencias negativas del crecimiento económico, de la tecnología y principalmente, las generaciones futuras de los efectos de la degradación ambiental.

Pero una cuestión inquietante permanece sin respuesta: ¿“Hasta que punto será posible ampliar el alcance de la ciudadanía en el contexto del capitalismo y de una sociedad de clases?” (BENEVIDES, 1994, p.7).

Por otro lado, no sería correcto pensar que en todos los países el proceso evolutivo de la ciudadanía es similar y que la respuesta a este interrogante sintetice el alcance de la ciudadanía.

La ciudadanía es específica de cada comunidad, de cada sociedad, de cada nación, y su desarrollo respeta características locales, sean ellas culturales, políticas, históricas o económicas. De esta forma, el concepto de ciudadanía abarca singularidades de acuerdo con el tiempo, el espacio y el lugar.

En el caso latino-americano, más específicamente, la cuestión de la constitución de una ciudadanía activa y de la ampliación de los derechos en virtud de la adopción de la democracia posee particularidades y se distancia del caso europeo o del norteamericano.

En ese sentido, O'Donnell (1992, p.64) explica que los estados están entrelazados con sus sociedades respectivas de complejas y variadas maneras; esa inserción conduce a que los rasgos de cada uno de ellos y de cada sociedad tengan un enorme influjo sobre el tipo de

democracia posible de consolidarse (si es que se consolidan), o sobre la consolidación o fracaso de la democracia a largo plazo.

Se duda incluso de la existencia de una verdadera ciudadanía entre nosotros en consecuencia de nuestra tradición oligárquica, autoritaria, populista y corporativista, como apuntado por Benevides (1994, p.5).

En su libro “Educar ao cidadão” (1990), Canivez define la ciudadanía como la pertenencia a un Estado, pues da al individuo un status jurídico, al cual se ligan derechos y deberes particulares. Ese *status* depende de las leyes propias de cada Estado, y podemos afirmar que hay tantos tipos de ciudadanos cuantos tipos de Estado. Entonces, el problema de la ciudadanía no sería apenas un problema jurídico o constitucional, sino colocaría la cuestión del modo de inserción del individuo en su comunidad, así como la relación con el poder político.

Sumado a esto, como nos recuerda Canivez (1990), basándose en Aristóteles, el ciudadano auténtico es quien ejerce una función pública: no debe ser meramente gobernado, sino también gobernante.

El principio de las democracias modernas, según la definición que tomamos de Eric Weil por Canivez (1990, p. 114), es que la discusión es universal: cada ciudadano es considerado un participante, de derecho, del debate político. Eso significa no solamente que cada uno tiene derecho a la palabra, sino también que cada uno puede tomar parte en las decisiones, acceder a responsabilidades haciendo valer la pertenencia de sus ideas. La discusión permite, pues, la confrontación de los puntos de vista de los individuos, bien como de los sindicatos, de los grupos de presión y de los partidos. Su lugar privilegiado es el Parlamento porque en él las leyes son elaboradas. Pero ella no se queda circunscripta al Parlamento: la discusión define la vida pública en general y prosigue tanto en los cafés y en los clubes cuanto en los periódicos, en la radio o en la televisión. Define, también, en primer lugar, la actividad del gobierno. De hecho es el gobierno quien debe conducir a la discusión, esto es, instaurarlo, mantenerlo, y practicarla con sus “compañeros”. Debe conducirla explicando su acción y llevando los debates hasta el punto en que una decisión pueda ser tomada y aceptada, al menos por la mayoría. La primera condición del buen funcionamiento de la democracia es, por lo tanto, la preservación de la diversidad y de la libertad de puntos de vista, garantía de que el pueblo (y el Estado) no perderá el contacto con la realidad.

La segunda condición del funcionamiento de la democracia es que esta supone que los ciudadanos que participan de la discusión política no se conforman en actuar a este o aquel acontecimiento o medida gubernamental. Si se conforman en hacer valer sus intereses

puramente particulares sin percibir la realidad y la complejidad de los problemas, el gobernante será el único a hacer la “síntesis” de esas opiniones múltiples y singulares. En otros términos, es el único que puede elaborar un proyecto político, y así ya no hay más democracia en sentido estricto. El Estado será tanto más democrático cuanto más los ciudadanos participen de la discusión y se manifiesten a través de los periódicos, sindicatos, partidos, etc, y piensen en los problemas en su complejidad y en función del interés general. La decisión no resulta, entonces, de un único proyecto, sino de la elección entre diferentes proyectos posibles.

Los derechos civiles y políticos exigen de hecho que todos los ciudadanos gocen de las mismas libertades. Los derechos sociales exigen la reducción de la desigualdad de las situaciones iniciales (Canivez, 1990, p. 89). Los derechos civiles y políticos permiten defender la libertad individual. Los derechos sociales suponen, al contrario, que el Estado se ocupe activamente de los individuos.

La escuela, de hecho, contribuye enormemente para la institución de la ciudadanía. La educación de los ciudadanos supone una información, un mínimo conocimiento del sistema jurídico y de las instituciones: el individuo debe, para los actos más comunes de la vida, conocer los principios y leyes que fijan sus derechos y deberes y distinguir los casos en que se aplican. Supone también el ejercicio del juicio, sobretudo porque la ley no puede definir explícitamente el deber del ciudadano en la totalidad de los casos. Ella le deja una margen relativa de apreciación, y cada uno debe poseer el mínimo de “sabiduría práctica” para determinar, en las circunstancias particulares en que se encuentra, lo que conviene hacer. Ese conocimiento de las instituciones y la facultad de juzgar deben también dar a cada uno la posibilidad de orientarse en la vida social. Deben permitir al individuo que anticipe el comportamiento del otro, en la medida en que es conforme a las leyes y que prevea las consecuencias de sus propios actos (Canivez, 1990, p.33).

En los apartados que siguen, haremos un análisis comparativo de los principales documentos nacionales (Constituciones, Leyes de Educación, Contenidos curriculares) que refieren a la ciudadanía y a la formación del ciudadano y al final, se presentarán las consideraciones finales del trabajo.

III.

a) Las referencias a la ciudadanía en la Constitución Federal de Brasil (1988) y en Constitución Argentina (1994).

Tanto Argentina como Brasil pasaron por un proceso de apertura política y expansión de los derechos de la ciudadanía, y simultáneamente realizaron reforma en los sistemas educativos basados en propuestas de organismos internacionales.

Específicamente en Brasil, el año 1988 trajo la sanción de una nueva Constitución, que expresó un avance en cuanto a los derechos de los ciudadanos, reprimidos durante la dictadura militar, siendo llamada, inclusive, la “Constitución Ciudadana”. En la Argentina, a su vez, a partir de 1983 se inicia un período de redemocratización del país. No obstante, a inicios de los años noventa comenzó a ser gestado un proyecto neoliberal que se materializó, entre otros instrumentos, en la reforma de la Constitución Argentina de 1994. De esa forma, a pesar de una cierta anterioridad del proceso político de apertura y después de la adopción del ideal neoliberal de la Argentina con relación al Brasil, se puede decir que ambos países pasaron por una dinámica política semejante a lo largo de las décadas de 1980 y 1990.

La promoción de la ciudadanía es establecida en la Constitución Federal Brasileña de 1988 como un fundamento del Estado, específicamente su artículo I expresa:

A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: I - a soberania; II - a cidadania; III - a dignidade da pessoa humana; IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; V - o pluralismo político. Parágrafo único - Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

En lo que se refiere específicamente a la educación, el artículo 205, enuncia que la educación, derecho de todos y deber del Estado y de la familia, será promovida con la colaboración de la sociedad, visando el pleno desarrollo de la persona, su preparación para el ejercicio de la ciudadanía y su calificación para el trabajo.

En el primer quinquenio luego de su promulgación (1988–1993), el “espíritu” de la Constitución Federal estuvo muy presente, y en ella la categoría “ciudadana” fue la más importante y orientó la formulación de los derechos sociales y por eso mismo influyó la legislación, los debates y los proyectos de educación y de gestión educativa. En este período, prácticamente no se admitió otra fundamentación para la discusión de la cuestión, incluso cuando los criterios mercantilistas ya aparecían en algunas propuestas oficiales. En consecuencia, la participación de la comunidad escolar y educacional, en los diferentes

niveles de la gestión pública - local, municipal, estatal y nacional -, fue admitida como condición de viabilización y legitimación del proyecto educativo, también para la complementación de recursos financieros, siempre en falta en las escuelas públicas (ARELARO, 2003, p. 14).

En la Argentina, la reforma de la Constitución se vió inmersa en un contexto de políticas neoliberales, pues fue en el segundo mandato del presidente Carlos Saúl Menem (1994-1999) que tuvo lugar la reforma de la Carta Magna (abril de 1994). Dicha constitución no hace referencia explícita en los primeros capítulos a la ciudadanía. Sin embargo, la única mención a los derechos de los ciudadanos es establecida en el artículo 8º: “Los ciudadanos de cada provincia gozan de todos los derechos, privilegios e inmunidades inherentes al título de ciudadano en las demás”.

El capítulo 4 de la Constitución Nacional, específicamente el Artículo 75 indica como una de las atribuciones del Congreso sancionar leyes de organización y de base de la educación que consoliden la unidad nacional respetando las particularidades provinciales y locales que aseguren la responsabilidad indelegable del Estado, la participación de la familia y la sociedad, la promoción de los valores democráticos y la igualdad de oportunidades y posibilidades sin discriminación alguna; y que garanticen los principios de gratuidad y equidad de la educación pública estatal y la autonomía y autarquía de las universidades nacionales.

La comparación de ambas Cartas Magnas demuestra como el contexto sociopolítico condicionó la elaboración de los artículos referentes a la ciudadanía en ambos países. En Brasil, la memoria de la dictadura llevó a una carta maximalista en lo respecto a los derechos de los ciudadanos. A pesar de que, a mediados de la década de 1990, muchos de esos derechos son cuestionados por el pensamiento neoliberal dominante, la Carta brasilera mantuvo su carácter de garantía de una ciudadanía amplia (muchas veces más teórica que real). En Argentina, la reforma de la Constitución fue orientada por una ideología neoliberal, minimalista cuanto al rol de Estado, y promotora de reformas educativas orientadas por recomendaciones de instituciones multilaterales.

b) La Ley Federal de Educación n° 24195 (Argentina/1993) - Ley Nacional de Educación 26.206 (Argentina/2006) y a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, n° 9394 (Brasil/1996).

Para ambos países, la década de noventa trajo transformaciones en los sistemas educativos, con la adopción de medidas visando a adecuar las directrices de la política

educativa a las normativas de las agencias internacionales (énfasis en la enseñanza básica, capacitación de profesores, focalización de los gastos con educación), destacándose ahí la acción del Banco Mundial.

En ese contexto, el papel de la escuela como formadora de ciudadanía aparece en las leyes educativas sancionadas en cada país con diferentes grados o niveles de presencia.

En la Argentina en el año 1993, se sanciona la Ley Federal de Educación (LFE) n° 24.195, que anuncia en el artículo 15 que los objetivos de la Educación General Básica son:

- b) favorecer el desarrollo individual, social y personal para un desempeño responsable, comprometido con la comunidad, consciente de sus deberes y derechos, y respetuoso de los de los demás; d) Lograr la adquisición y el dominio instrumental de los saberes considerados socialmente significativos: comunicación verbal y escrita, ... ciencias sociales y cultura nacional, latinoamericana y universal; e) Incorporar el trabajo como metodología pedagógica, en tanto síntesis entre teoría y práctica, que fomenta la reflexión sobre la realidad, estimula el juicio crítico y es medio de organización y promoción comunitaria; h) Conocer y valorar críticamente nuestra tradición y patrimonio cultural, para poder optar por aquellos elementos que mejor favorezcan el desarrollo integral como persona.

En cuanto a los objetivos de la Educación Polimodal, el artículo 16, declara en primer lugar la preparación para el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes de ciudadano/a en una sociedad democrática moderna, de manera de lograr una voluntad comprometida con el bien común, para el uso responsable de la libertad y para la adopción de comportamientos sociales de contenido ético en el plano individual, familiar, laboral y comunitario, en segundo lugar establece afianzar la conciencia del deber de constituirse en agente de cambio positivo en su medio social y natural.

En el artículo 43, se establecen los derechos de los educandos: a) Recibir educación en cantidad y calidad tales que posibiliten el desarrollo de sus conocimientos, habilidades y su sentido de responsabilidad y solidaridad social, b) ser respetados en su libertad de conciencia, sus convicciones religiosas, morales y políticas en el marco de la convivencia democrática, e) Integrar Centros, Asociaciones y Clubes de estudiantes u otras Organizaciones Comunitarias

para participar en el funcionamiento de las unidades educativas, con responsabilidades progresivamente mayores, a medida que avance en los niveles del sistema.

Vale la pena aclarar que la Ley Federal de Educación n°. 24.195, sancionada en abril de 1993, fue instrumentalizada a partir de varios documentos, acuerdos marcos, orientaciones generales y específicas en cada nivel. En ese contexto fueron elaborados los contenidos básicos comunes para todos los niveles de la educación, y que deberían ser enseñados en todo el territorio nacional (que serán presentados en el apartado siguiente). Trece años después la sanción de esta ley, fue sancionada una nueva ley de educación nacional, Ley n° 26.206/2006 que modifica en parte la estructura académica del sistema de enseñanza argentino, y aunque no avanza en la elaboración de nuevos contenidos básicos, el énfasis otorgado a la ciudadanía es evidente, como vemos por ejemplo en dos incisos del artículo 11: c) Brindar una formación ciudadana comprometida con los valores éticos y democráticos de participación, libertad, solidaridad, resolución pacífica de conflictos, respeto a los derechos humanos, responsabilidad, honestidad, valoración y preservación del patrimonio natural y cultural; e i) Asegurar la participación democrática de docentes, familias y estudiantes en las instituciones educativas de todos los niveles.

En Brasil, en el año 1996 fue sancionada la “Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional” (LDB/96), de modo que el país pudiera tener una ley que fuese condeciente con la Constitución Brasileña. La LDB/96 se ajusta a la legislación federal y apunta que le cabe a la educación formar para la ciudadanía, como expresado en su Artículo 2:

A educação, dever da família e do Estado, inspirada nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana, tem por finalidade o pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho (Lei n°. 9.394/96).

En su artículo 22, la LDB establece también que la educación básica tiene por finalidades desarrollar al alumno, asegurarle la formación común indispensable para el ejercicio de la ciudadanía y ofrecerles medios para progresar en el trabajo y en estudios posteriores.

Para ello, los contenidos curriculares de la educación básica deberán considerar la difusión de valores fundamentales al interés social, a los derechos y deberes de los ciudadanos, de respeto al bien común y a la orden democrática, como establecido en el artículo 27.

Desde el punto de vista de las finalidades de la enseñanza del nivel medio, establecidas en el Artículo 35 de la LDB, se destacan:

- a) “a consolidação e o aprofundamento dos conhecimentos adquiridos no ensino fundamental, possibilitando o prosseguimento de estudos”;
- b) “a preparação básica para o trabalho e a cidadania do educando, para continuar aprendendo”;
- c) “o aprimoramento do educando, incluindo a formação ética e o desenvolvimento da autonomia intelectual e do pensamento crítico”;

La diferencia de énfasis entre la LFE y la LNE en la cuestión de la ciudadanía, tiene como efecto una diferencia con respecto al rol de la escuela en ese proceso.

La Ley de Educación Nacional N° 26.206 regula el ejercicio del derecho de enseñar y aprender consagrado en el artículo 14 de la Constitución Nacional y los tratados internacionales incorporados en ella, y dispone:

Artículo 2: La educación y el conocimiento son un bien público y un derecho personal y social, garantizados por el Estado.

Artículo 3°.- La educación es una prioridad nacional y se constituye en política de Estado para construir una sociedad justa, reafirmar la soberanía e identidad nacional, profundizar el ejercicio de la ciudadanía democrática, respetar los derechos humanos y libertades fundamentales y fortalecer el desarrollo económico-social de la Nación.

Artículo 7°.- El Estado garantiza el acceso de todos/as los/as ciudadanos/as a la información y al conocimiento como instrumentos centrales de la participación en un proceso de desarrollo con crecimiento económico y justicia social.

Desde el punto de vista de las características y finalidades de la educación secundaria, la Ley Nacional de Educación/2006 destaca que todas las modalidades y orientaciones tienen la finalidad de habilitar a los/las adolescentes y jóvenes para el ejercicio pleno de la ciudadanía, para el trabajo y para la continuación de estudios. Siendo sus objetivos brindar una formación ética que permita a los/as estudiantes desempeñarse como sujetos conscientes

de sus derechos y obligaciones, que practican el pluralismo, la cooperación y la solidaridad, que respetan los derechos humanos, rechazan todo tipo de discriminación, se preparan para el ejercicio de la ciudadanía democrática y preservan el patrimonio natural y cultural.

A pesar de que la LNE destaca más enérgicamente el papel de la educación en la formación de ciudadanos, en cuanto a los derechos de los alumnos establecidos en esta nueva ley (artículo n° 126), no se registran nuevas incorporaciones ni tampoco un nuevo enfoque en relación a los derechos de los alumnos.

Las propuestas oficiales pueden ser comprendidas mediante el análisis del discurso político, pero no solamente, pues es necesario también identificar y analizar quienes son los sujetos históricos que están sintetizando posiciones políticas en lugares concretos en la lucha social.

c) Documentos curriculares para la Enseñanza Secundaria: Argentina y Brasil.

Cuatro años después de la promulgación de la LFE, en 1997, el Consejo Federal de Cultura y Educación, cumpliendo la función de unificar criterios entre las jurisdicciones, publica, para los diferentes niveles del sistema educativo argentino, los Contenidos Básicos Comunes.

En los Contenidos Básicos Comunes para la Educación Polimodal (CBCEP), elaborados en 1997 por el Consejo Federal de Cultura y Educación del Ministerio de Cultura y Educación de la Nación, en su parte Formación Ética y Ciudadana, explica que el periodo de la educación polimodal coincide con la etapa de crecimiento de los estudiantes que procuran afianzar su identidad personal y social, aproximándose a la edad en la cual pueden ejercer plenamente los derechos ciudadanos, y pueden internalizar fundada y responsablemente valores, así como elegir las formas de inserción en el mundo adulto.

Según este documento:

La Educación Polimodal debe facilitar al joven y a la joven realizar con más elementos y mejores fundamentos sus elecciones vitales, elaborar responsable y libremente su propio proyecto de vida, mejorar la convivencia y desarrollar su compromiso comunitario.

La formación ética y ciudadana exige espacios de integración que permitan a los alumnos y las alumnas vincular los conocimientos, creencias, capacidades y valores adquiridos en el seno de su familia,

de sus grupos de pertenencia y en etapas previas de la enseñanza, con el sentido de la justicia, el comportamiento solidario, la defensa de la democracia y el compromiso en favor de los derechos humanos. Esto facilitará el abordaje de cuestiones teórico-prácticas más complejas sobre la persona y la sociedad, la ciencia, la tecnología y la cultura, las relaciones con el derecho, la historia, la economía y la política, la importancia social y moral de la comunicación y la imagen y sus implicancias para el desarrollo de las personas y los pueblos (CBCEP, 1997).

En Brasil, en 1998, la Secretaria de Educación Media e Tecnológica instituye las “Diretrizes Nacionais para o Ensino Médio”, que conforman un conjunto de definiciones doctrinarias sobre principios, fundamentos y procedimientos a ser considerados en la organización pedagógica y curricular de cada unidad escolar. Dos años después, son creados los Parámetros Curriculares Nacionales de la enseñanza secundaria. En la presentación de estos documentos, se manifiesta que: “a consolidação do Estado democrático, as novas tecnologias e as mudanças na produção de bens, serviços e conhecimentos exigem que a escola possibilite aos alunos integrarem-se ao mundo contemporâneo nas dimensões fundamentais da cidadania e do trabalho”.

En su parte IV, cuando se trata de Competencias y Habilidades de los educandos, se recomienda que la enseñanza media, como etapa final de la educación básica, debe contener los elementos indispensables al ejercicio de la ciudadanía y no apenas en el sentido político de una ciudadanía formal, sino también en la perspectiva de una ciudadanía social, extensiva a las relaciones de trabajo, entre otras relaciones sociales. Según este documento:

Não se deve perder de vista que a cidadania não deve ser encarada, no Ensino Médio, apenas como um conceito abstrato, mas como uma vivência que perpassa todos os aspectos da vida em sociedade. Daí, que a preparação para o exercício da cidadania não se esgota no aprendizado de conhecimentos de História, Sociologia, Política ou Filosofia. Antes, está presente nos usos sociais das diferentes linguagens e na compreensão e apropriação dos significados e resultados dos conhecimentos de natureza científica. (1998)

Recuperando el artículo 36 de la LDB, la educación secundaria pasa a tener la característica de etapa final de la escolaridad, lo que significa garantizar a todos los ciudadanos la oportunidad de consolidar y profundizar los conocimientos adquiridos durante la educación primaria/fundamental. De esta forma, la educación secundaria tiene que estar afinada con la contemporaneidad, con la construcción de competencias básicas, que sitúen al alumno como sujeto productor de conocimiento y participante Del mundo de trabajo, y con el desarrollo de la persona, como “sujeto en situación” – ciudadano.

Nuevamente, en la página 15, bajo el título La Reforma Curricular y la Educación Secundaria, se expresa que el currículo, considerado como instrumentación de la ciudadanía democrática, debe contemplar contenidos y estrategias de aprendizaje que capaciten al ser humano para la realización de actividades en los tres dominios de la acción humana: la vida en sociedad, la actividad productiva y la experiencia subjetiva, visando la integración de los hombres y mujeres en el universo triple de relaciones políticas, de trabajo y de simbolización subjetiva.

IV. Reflexiones finales

Luego de este recorrido por documentos oficiales que regulan el sistema educativo en cada uno de los países, queda claro que el objetivo propuesto para la enseñanza secundaria es la formación del estudiante como ciudadano. Sin embargo, se identifica que la cuestión de la ciudadanía envuelve elecciones pedagógicas específicas para que el educando pueda conocer y distinguir diferentes concepciones históricas acerca de ella, delineadas en diferentes épocas. El sentido que la palabra asume para los argentinos y brasileños actualmente incluye una diversidad de matices históricamente localizados, pero ultrapasa sus contornos, incorporando problemáticas y deseos individuales, de clases, géneros, de grupos sociales, locales, regionales, nacionales y mundiales, que protejan la ciudadanía como práctica y como realidad histórica.

Además, la inclusión de la temática ciudadana en el currículo escolar es compleja e involucra un debate entre distintas visiones de mundo e ideologías. Las recientes polémicas sobre la formación política en las escuelas públicas argentinas y el proceso de politización de los estudiantes son un ejemplo de esa complejidad.

Descubrir las diferentes tradiciones sobre el concepto de “ciudadanía” y el aporte de cada una de ellas en los documentos oficiales educativos, es uno de los ejes del presente proyecto de investigación.

Referencias bibliográficas

- BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. Ciudadania e Democracia. In *Lua Nova*, n. 33. São Paulo, 1994. p.5-16
- BOLOGNA, José Ernesto. DVD. Palestra com José Bologna, Escola da Vila –Centro de estudos / Zona de Desenvolvimento Profissional, São Paulo, 27/02/08.
- CANIVEZ, Patrice. Educar o cidadão? – Campinas: Papirus, 1990.
- CHAUI, Marilena. “Direitos humanos e medo”. In Ribeiro Fester, A.C. (org) Direitos humanos e ... São Paulo: Brasiliense, 1989, p.29
- MARSHALL, Thomas Humphrey. Política Social - Rio de Janeiro: Zahar, 1967
- TURNER, Bryan. S. “The erosion of citizenship”. *British Journal of Sociology*, 52 (2): 189-209, 2001.

Fuentes gubernamentales

- ARGENTINA. **Constitución Nacional – Reforma 1994**, Santa Fe – Paraná. Talleres Gráficos de la Honorable Cámara de la provincia de La Pampa: La Pampa. 2000. p. 5-53.
- _____. Ministerio de Cultura y Educación de la Nación Argentina, **Ley Federal de Educación n. 24.195**. Buenos Aires, 14 de abril de 1993.
- _____. Ministerio de Cultura y Educación de la Nación Argentina, Consejo Federal de Educación. Contenidos Básicos Comunes de Educación Polimodal. Buenos Aires, Febrero de 1997.
- _____. Ministerio de Cultura y Educación de la Nación Argentina, Ley Nacional de Educacion. Marzo de 2006.
- BRASIL. Constituição do Brasil, 1988.
- _____. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Parecer CEB nº15/98 Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio.
- BRASIL. MEC. Secretaria do Ensino Fundamental. Parâmetros curriculares nacionais:geografia Brasília: MEC/SEF, 1998.
- _____. MEC. Secretaria do Ensino Fundamental. Parâmetros curriculares nacionais: história. Brasília: MEC/SEF, 1998.