

O PRECEITO DA CIDADANIA NAS POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS NO BRASIL

THE CITIZENSHIP PRECEDENCE IN PUBLIC EDUCATIONAL POLICIES IN BRAZIL

Fernando Botto Lamóglia¹, Lindomar Wessler Boneti²

RESUMO: Este artigo tem como objetivo analisar a presença da formação para a cidadania nos mais relevantes atos legislativos posteriores à Constituição Federal de 1988 (CF/88) no Brasil. Trata-se de uma reflexão teórica a partir da revisão bibliográfica e conceitual da temática cidadania, a partir dos olhares de Marshall (1967), Gadotti (2016) e Freire (2001), o que permitiu construir uma compreensão das dimensões civil, política, social e planetária do tema. Para a análise das legislações educacionais contou-se com as considerações de Ruy Barbosa (1946), no que tange à técnica da redação legislativa, destacando a importância da ordem das palavras em textos legais. Conclui-se que as políticas públicas educacionais seguintes à CF/88 no Brasil valorizaram de modo consistente uma educação dirigida precipuamente a qualificar o estudante para o trabalho quando comparado à sua formação para o exercício da cidadania. Esta conclusão aparece com nitidez ao se analisar a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 9.394/1996, a Lei do Ensino Médio nº 3.415/2017 e a Resolução 2/2017 do Conselho Nacional de Educação (CNE) que instituiu a Base Nacional Comum Curricular (BNCC), onde a tônica trabalho se apresenta superior que a da cidadania, afinando-se assim aos anseios das relações capitalistas de produção conforme sugere Bourdieu (2001).

Palavras-chave: Políticas Educacionais; Cidadania; Legislação.

ABSTRACT: This article aims to analyze the presence of citizenship training in the most relevant legislative acts after the 1988 Federal Constitution (CF/88) in Brazil. It is a theoretical reflection based on the bibliographical and conceptual review of the subject of citizenship, based on the views of Marshall (1967), Gadotti (2016) and Freire (2001), which allowed to construct an understanding of the civil,

¹ Doutorando em educação na Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUC-PR). Professor visitante Estação Business School (EBS). E-mail: fernandokwz@gmail.com

² Professor e Pesquisador do Curso de Ciências Sociais e do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Educação da Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUCPR). E-mail: lindomar@boneti.com



political, social and planetary theme. For the analysis of educational legislation, Ruy Barbosa (1946) considered the technique of legislative writing, emphasizing the importance of word order in legal texts. It is concluded that the educational public policies following the CF/88 in Brazil consistently valued an education directed mainly at qualifying students for work when compared to their training for the exercise of citizenship. This conclusion is clear when analyzing the Law on the Guidelines and Bases of National Education no9.394/1996 and the Higher Education Law No3.415/2017 and Resolution 2/2017 of the National Education Council (CNE), which established the Base (BNCC), where the emphasis is on higher education than on citizenship, thus refining the aspirations of capitalist production relations as suggested by Bourdieu (2001).

Keywords: Educational Policies; Citizenship; Legislation.

INTRODUÇÃO

A educação e a cidadania preservam entre si uma relação que é amplamente explorada nas pesquisas acadêmicas no Brasil, especialmente no contexto da prática escolar. Porém, é necessário se admitir que pouco ainda se estudou uma das essências da questão: Os documentos legais e de que modo a relação entre educação e cidadania vem sendo institucionalizada historicamente. Esta lacuna se percebe ao se estudar as legislações educacionais, o que despertou a curiosidade científica para redigir esse artigo.

Na perspectiva de contribuir com esta discussão, este artigo analisa a ocorrência do preceito da cidadania nas principais legislações educacionais após a promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/88). Os atos legislativos analisados por esse viés são: Os Parâmetros Curriculares Nacionais de 1997, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996, o Plano Nacional de Educação de 2014, a Medida Provisória (MP) 746/2016, convertida na Lei 13.415 de 2017 e a Resolução 2/2017 do Conselho Nacional de Educação que instituiu a Base Nacional Comum Curricular.

Para proceder a análise da ocorrência do preceito de cidadania nas políticas públicas educacionais mencionadas, tomou-se por base comparativa o modo como a formação para o trabalho vem sendo

abordada no mesmo período. Assim, explicita-se como problema de estudo: Como vem sendo considerada a relação entre educação e cidadania nas legislações educacionais pós CF/88. Desse contexto emerge o objetivo do artigo de verificar e analisar como a formação para a cidadania vem sendo tratada nas legislações educacionais na contemporaneidade.

No contexto dessa análise, considera-se a educação como sendo uma estratégia de formação de pessoas para o exercício da cidadania e que contribua para a qualificação para o trabalho, proporcionando uma formação que desperte tanto a criticidade e promova a autonomia, quanto a consciência de seus direitos e deveres civis, sociais, políticos e planetários. É um preparo que considera uma formação profissional, mas tendo por base a formação para o exercício da cidadania. Nesse contexto, a cidadania é defendida como um preparo para o mundo da vida e para uma integração saudável em sociedade. Entende-se que esta abordagem deve inspirar o objetivo central das políticas públicas educacionais que preconiza, nos termos do art.205 da Magna Carta (BRASIL, 1988), “o pleno desenvolvimento da pessoa”.

Metodologicamente, procede-se uma revisão bibliográfica a partir do conceito clássico de cidadania de Marshall (1967), bem como dos direitos civil, social e político. Considera-se também o olhar de Freire (2002), que dedicou grande parte de sua vida à educação cidadã e somam-se as contribuições Silva (2003), constitucionalista que fez diversos apontamentos sobre a CF/1988, dentre outros.

No que tange à técnica da redação legislativa empregada nos textos legais, sublinhando a importância da sequência das palavras, apresenta-se o pensamento do jurisconsulto Ruy Barbosa (1946), que aborda sobre a elaboração de artigos constitucionais de modo proposital – e não aleatório – quando se observa elementos citados em sequência. A verificação das ocorrências comparativas dos vocábulos *cidadania* e *trabalho* nas legislações estudadas foi feita a partir da busca dessas palavras, para entender se o termo *trabalho* é empregado no sentido de labor e de mundo laboral, sendo então desconsiderados



da contagem os empregos da palavra *trabalho* que se referem a atividade, a exemplo de expressões “o trabalho do professor”. Feita a contagem do número de vezes em que os termos *cidadania* e *trabalho* ocorrem, é analisada a diminuição de ocorrências da *cidadania* e o aumento da incidência do vocábulo *trabalho* nas legislações educacionais mais recentes. Em seguida, é feita uma análise do significado da diminuição da ocorrência da palavra *cidadania* e da ampliação do uso do termo *trabalho* no sentido laboral nas legislações educacionais estudadas.

No ano de 1988, a também chamada Lei Fundamental foi promulgada num ato que marcou a transição de um período de ditadura militar para a democracia. Consagrou-se a alcunha *Constituição Cidadã* para essa base legal que designou as novas condições para a atuação dos três poderes dentro da legalidade. Freire (2001, p.37) ressalta a importância da educação romper com a tradição autoritária: “Não seria possível pôr a rede escolar à altura dos desafios que a democracia brasileira em aprendizagem nos coloca estimulando a tradição autoritária de nossa sociedade.” As políticas públicas educacionais, para gozarem de legalidade, deveriam estar pautadas nos fundamentos estabelecidos pela CF/88, dentre eles, destaca-se o preparo que vise tanto uma formação cidadã quanto um preparo para o trabalho:

Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho. (BRASIL, 1988)

A elaboração do artigo constitucional citado preconiza a preparação que visa ao exercício da cidadania e, em seguida, estabelece o preceito que se refere à qualificação laboral. Precisamente nesta sequência. A técnica redacional empregada de especificar uma ordem de preceitos é evidenciada ao longo de toda a CF/88. Tal afirmação pode ser constatada na organização dos direitos e garantias

fundamentais carreados no artigo 5º da Magna Carta (Brasil. Constituição Federal de 1988), que estabelece uma ordem de bens jurídicos a serem preservados, quais sejam: o direito à vida, que é reconhecidamente o de maior importância, seguido da liberdade, igualdade, segurança e, por fim, a propriedade completa o rol. A organização desses cinco bens jurídicos essenciais não corresponde a uma ordem alfabética propositalmente. A ordem impõe um sentido de importância, do maior, para o menor.

Portanto, esse artigo resgata uma discussão no sentido de se perceber a educação se distanciando da formação para o exercício da cidadania, sendo este espaço ocupado por interesses do preparo de profissionais para o mundo do trabalho. A formação de pessoas para participar ativamente das decisões políticas do Estado com criticidade e autonomia está se perdendo a cada nova legislação educacional na contemporaneidade. A educação e a cidadania se relacionam profundamente e a análise de como essa relação vem se dando no âmbito legislativo pós CF/88 pode subsidiar um resgate da formação para a cidadania que vem sendo menos prestigiada nas políticas públicas educacionais.

EDUCAR PARA A CIDADANIA

A educação possui uma relação estreita com a cidadania e, segundo Freire (2001, p.25), não corresponde a uma imposição ao indivíduo do modo de ser cidadão numa ação de fora para dentro, ao contrário: Contribui efetivamente para que venha à tona uma cidadania nele latente, sedenta por ser descoberta, da qual emerge um sentido de coexistência civil e política, algo que estabelece a relação entre o sujeito cidadão e sua condição cidadã: "[...] cidadão significa indivíduo no gozo dos direitos civis e políticos de um Estado e que cidadania tem que ver com a condição de cidadão, quer dizer, com o uso dos direitos e o direito de ter deveres de cidadão."

A formação para o exercício da cidadania, seu acesso e construção, tem profundas raízes na alfabetização. A formação cidadã,



portanto, deve ser preconizada desde a educação básica: Como propõe Freire (2001, p.25): "a alfabetização como formadora da cidadania."

A cidadania é uma condição essencial na formação de cidadãos dotados de criticidade e, por meio dela, estabelecem-se condições adequadas para a prática de outros direitos. Adverte Carvalho (2008, p. 11): "A ausência de uma população educada tem sido sempre um dos principais obstáculos à construção da cidadania civil e política."

Marshall (1967) caracterizou a cidadania inglesa por três elementos: O civil, foi o primeiro a se constituir, no século XVIII. O político teve sua vez no século XIX e, no século XX, verificou-se uma extensão do social. Assim, se configuraram historicamente tais elementos, que não surgiram simultaneamente e que, embora não sejam delimitados rigidamente no aspecto temporal, é possível se perceber que eles guardam uma relação com o contexto social e histórico inglês. A cidadania inglesa foi construída nesse contexto. Historicamente esses elementos não surgiram concomitantemente e constatou-se um distanciamento entre cada um deles a ponto de se revelarem estranhos entre si, sendo possível identificar o período de formação dos direitos civis, políticos e sociais.

Cada um dos elementos corresponde a um conjunto de possibilidades atribuídas ao cidadão: A liberdade individual e todos os direitos a ela correlatos compõem o elemento designado civil da cidadania. Já a possibilidade de indivíduo participar das decisões políticas de seu meio social configura o elemento político e o social diz respeito à participação da sociedade, com um bem-estar mínimo, o que contempla tanto o aspecto econômico quanto o de segurança.

O elemento social da cidadania foi, cronologicamente, o último a se constituir e nele habita a essência da educação. A educação tem o papel de proporcionar o conhecimento e de estimular a prática consciente de direitos e de deveres associados aos elementos civil e político correndo o risco de tornar-se alienante, esmorecendo assim, a criticidade e a autonomia. Marshall (1967, p.73) afirma que: "O direito à educação é um direito social de cidadania."

As oportunidades de aprendizagem se referem aos direitos civis e isso passa por uma alfabetização que objetiva tão-somente inserir pessoas no mundo laboral, o que distancia o ser humano do mundo da vida e da sua humanidade:

É reacionária a afirmação segundo a qual o que interessa aos operários é alcançar o máximo de sua eficácia técnica e não perder tempo com debates "ideológicos" que a nada levam. O operário precisa inventar, a partir do próprio trabalho, a sua cidadania que não se constrói apenas com sua eficácia técnica mas também com sua luta política em favor da recriação da sociedade injusta, a ceder seu lugar a outra menos injusta e mais humana. (FREIRE, 1996, p.39)

Gadotti (2000, p.4) traz uma contribuição que expande a concepção de cidadania para um quarto elemento, que pode ser compreendido numa dimensão planetária da cidadania: Como cidadãos/ãs do planeta nos sentimos como seres convivendo no planeta Terra com outros seres viventes e inanimados. Esse princípio deve orientar nossas vidas, nossa forma de pensar a escola e a pedagogia com a qual nos educamos.

Educar para a cidadania planetária exige profundas mudanças curriculares e um desenvolvimento educacional que de uma cidadania que não se restrinja ao bairro, cidade ou mesmo ao país onde o educando vive. Torna-se essencial proporcionar uma consciência de um pertencimento associada a uma comunidade planetária:

Educar para a cidadania planetária implica muito mais do que filosofia educacional, do que o enunciado de seus princípios. A educação para a cidadania planetária implica uma revisão dos nossos currículos, uma reorientação de nossa visão de mundo da educação como espaço de inserção do indivíduo não numa comunidade local, mas numa comunidade que é local e global ao mesmo tempo. (GADOTTI, 2000, p. 142)

O desafio de formar cidadãos passa pela compreensão de que os conceitos relativos à cidadania são dinâmicos como é a própria sociedade. Daí a importância de se revisar, periodicamente, expandindo, restringindo, redirecionando e modificando o modo pelo



qual a cidadania é construída. Ao se considerar a cidadania compreendida pelos elementos civil, político, social (MARSHALL, 1967) e planetário (GADOTTI, 2000), as bases e os princípios norteadores das elaborações das políticas públicas educacionais restariam orientadas num sentido de maior amplitude na desejável busca da autonomia e da criticidade.

O DISTANCIAMENTO ENTRE A LEGISLAÇÃO EDUCACIONAL E O PRECEITO DE CIDADANIA

O distanciamento entre o que está previsto na CF/88 referente à formação educacional para o exercício cidadania e o modo pelo qual esse preceito vem sendo abordado nas legislações subsequentes constrói um cenário do qual é possível encontrar características de uma relação de disputa de classes, em que a dominação se estabelece de modo a valorizar o modo de produção capitalista. Das relações entre classes sociais resulta o Estado, como defende Ianni (1989) e, nesse olhar, ao passo em que a educação se volta a dar primazia à formação para o trabalho relegando a segundo plano a cidadania tem-se um cenário que reforça os interesses de dominação ditados pelo capitalismo:

Como mediação nas relações de classes, no processo de acumulação capitalista, o poder público, assume a configuração que as consciências históricas do grupo de classe pode elaborar. [...] Em verdade, o Estado resulta das relações das classes sociais. Ao constituir-se, adquire certos contornos e individualidade, para que possa existir. Já que se trata de mediação nas relações entre as classes hierarquizadas, ele ganha vinculações mais ou menos estreitas com a classe dominante. (IANNI, 1989 p.117)

De fato, a classe dominante exerce seu papel dentro de seus interesses de manutenção de poder e os interesses capitalistas se consolidam numa perpetuação das condições existentes que reforçam a dominação. Bourdieu (2001, p.296) considera que historicamente a transmissão de poder e de privilégios encontra na educação "uma contribuição na reprodução da estrutura das relações de classe,

dissimulando, sob as aparências da neutralidade, o cumprimento dessa função."

No entanto, cumpre frisar que as disputas de classe permanecem e, dadas as proporções do poder de cada grupo de interesses conflitantes, tem-se um resultado mitigado que não representa o interesse absoluto do dominante: "Mas não perde nunca o seu caráter de produto das relações de classes sociais antagônicas. Por isso é que não pode ser reduzido à condição pura e simples da classe dominante." (IANNI, 1989 p.118)

A formação para o exercício da cidadania compreende deter o conhecimento necessário para usufruir de suas possibilidades, assim como Bourdieu (2001) considera no que se refere aos bens culturais transmitidos entre gerações que, também por meio da educação formal, não são distribuídos de modo igual entre estudantes, pois para que se compreenda a sua dimensão, é fulcral deter os códigos que os decifram:

"[...] os bens culturais enquanto bens simbólicos só podem ser apreendidos e possuídos como tais (ao lado das satisfações simbólicas que acompanham tal posse) por aqueles que detêm o código que permite decifrá-los. (BOURDIEU, 2001, p.297)

Diante da possibilidade da educação representar uma possibilidade de formar cidadãos aptos a intervir nessa realidade de dominação, tem-se a importância de se promover uma leitura de como vem ocorrendo a relação entre a formação para o exercício da cidadania e para a prática laboral nas políticas públicas educacionais. E destaca-se, dentre elas, o Plano Nacional de Educação de 2014. Ao se considerar as políticas públicas é fundamental considerar a visão de mundo que o pesquisador possui ao proceder as suas análises, conforme assevera Souza (2003). A visão que este artigo traz pretende demonstrar que a desvalorização da cidadania nas principais políticas públicas educacionais pós CF/88 configura uma tendência histórica que vem se confirmando a cada nova legislação.



Ainda há muitas investigações científicas a serem feitas no campo das políticas públicas, especialmente a respeito de visões admitidas como vigentes, mas que não necessariamente se verifiquem:

O problema diz respeito ao uso de rótulos que muitos estudos continuam dando às políticas públicas no Brasil, em especial às políticas sociais. Ainda muito influenciadas por uma visão de que o Brasil é, por excelência o território de fenômenos como clientelismo, paroquialismo, patrimonialismo e outros tantos "ismos", todos pouco lisonjeiros, muitas análises continuam sendo norteadas por eles. No entanto, e até onde tenho conhecimento, não temos respostas empírica e teoricamente embasadas de como esses rótulos, se de fato existem, se manifestam e quais suas consequências para as políticas públicas. (SOUZA, 2013, p.18)

O estudo feito nesse artigo enfrenta a questão da depreciação do preceito constitucional da cidadania na educação e é possível notar a sua desvalorização histórica e gradativa nas políticas públicas da educação. A cidadania não tem uma conceituação estática, pois nela se encerram olhares influenciados pelo contexto, diga-se espacial e temporal, em que ela é construída. Há que ser considerada ainda a subjetividade de quem a estuda, de quem a vivencia e de quem a pratica de modo consciente e intencional. No âmbito do Direito Constitucional, a cidadania é referenciada sobretudo para representar direitos políticos, tais como a capacidade jurídica para exercer o direito ao voto e para tratar de questões de nacionalidade:

Pode-se dizer, então, que a cidadania se adquire com a obtenção da qualidade de eleitor, que documentalmente se manifesta na posse do título de eleitor válido. O eleitor é cidadão, titular da cidadania, embora nem sempre possa exercer todos os direitos políticos. É que o gozo integral destes dependem do preenchimento de condições que só gradativamente se incorporam no cidadão. (SILVA, 2003, p.346)

O período histórico brasileiro que antecedeu as eleições diretas de 1985, assim como a promulgação da Constituição Federal de 1988

foi marcado por uma ditadura militar entre os anos de 1964 e 1985. Naquele período, muitos direitos individuais e coletivos foram esmagados, com uma opressão permanente às liberdades de expressão, à livre manifestação do pensamento, à liberdade de cátedra e de imprensa, dentre outros. O povo, acuado, não encontrava eco em suas súplicas e retraía-se por não ter a quem recorrer. No ano de 1988, a Constituição Federal rompeu com o período anterior e assegurou ao povo brasileiro uma série de direitos e de imposições intransponíveis do poder do Estado sobre seus súditos. Na CF/88 restou assegurado o direito ao voto direto, ao exercício dessa cidadania política que permanece como um dos pilares da democracia pátria.

A CF/88 traz sete menções ao vocábulo *cidadania*. No artigo 1º, II, eleva a cidadania à condição de fundamento da República Federativa do Brasil. Ainda que a acepção política da cidadania seja prevalente quando tratada na Magna Carta, há momentos em que o seu emprego seja num sentido mais amplo:

A cidadania está aqui num sentido mais amplo do que o de titular de direitos políticos. Qualifica os participantes da vida do Estado, o reconhecimento do indivíduo como pessoa integrada na sociedade estatal (art.5º, LXXVII). Significa aí, também, que o funcionamento do Estado estará submetido à vontade popular. (SILVA, 2003, p.104)

Existem partes da Constituição Federal que são imutáveis por força de um dispositivo que veda expressamente tal possibilidade, estabelecendo as chamadas cláusulas pétreas. Dentre elas, estão contemplados direitos e garantias fundamentais, previstos no artigo 5º e nele há duas menções da cidadania. No inciso LXXI, que trata de do mandado de injunção enquanto remédio constitucional para assegurar o direito de exercício da cidadania em situações de falta de norma reguladora ou de impedimento da prática pretendida. E a segunda menção, no inciso LXXVII, trata de gratuidade de outros remédios constitucionais no exercício da cidadania.

Em outros trechos da CF/88 há menções à cidadania. Num deles, que consta do artigo 22, XII, consta que a União pode legislar com competência privativa sobre os temas nacionalidade,



naturalização e cidadania. No artigo 62, §1º, I a, com a redação da Emenda Constitucional nº32/2001, e no artigo 68, § 1º II, em que a cidadania é aludida enquanto direito político, é protegida por limitações do processo legislativo, a exemplo da impossibilidade do presidente da república editar media provisória a esse respeito. Nesses casos citados, o termo *cidadania* é empregado em sua concepção política.

O número de vezes que se localiza o vocábulo *cidadania* na CF/88 é, portanto, é sete, apenas uma dessas menções voltada à educação. O artigo 205 da Magna Carta traz enuncia que a educação objetiva o pleno desenvolvimento da pessoa, bem como o "seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho."(BRASIL, 1988). Note-se que há uma sequência, uma ordem estabelecida nesse artigo da Lei Fundamental.

Como anteriormente sustentado, a técnica empregada na redação legislativa não é aleatória. Pelo contrário, as expressões empregadas, bem como a ordem que as mesmas são consignadas em artigos, incisos, parágrafos e alíneas importam numa sistematização que expressam um sentido pretendido pelo legislador. O jurista Ruy Barbosa atenta para esta condição em que os textos legais se revestem de uma elaboração técnica que visa a precisão em seus dispositivos:

Não há palavras ociosas ou demasia de expressão, nesse exaustivo esforço por traduzir em concisa linguagem o esboço constitucional, deveras impecável, assim no vernáculo que o revestiu, como na ortodoxia doutrinária em que foi vazado. (BARBOSA, 1946, p.24)

Toma-se por base tal diretriz para se proceder a análise de como as políticas públicas educacionais trataram a cidadania e a formação para o trabalho em seus textos legais. Cumpre salientar que ao se estabelecer uma ordem que estabelece a cidadania em primeiro plano, pretende-se verificar como os atos legislativos subsequentes acolheram ou desacolheram a prioridade que o legislador constituinte buscou ao se redigir o contido no artigo 205 da CF/88.

Ao se proceder a contagem da palavra *cidadania* na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), lei nº9.394/96,

verifica-se quatro ocorrências. Logo no artigo 2º, consoante ao disposto na CF/88, estabelece-se a finalidade da educação tendo em vista o preparo para o exercício da cidadania e a qualificação para o trabalho, nessa ordem. Ao tratar da educação básica, no artigo 22, permanecem as mesmas finalidades e o tratamento da formação para a cidadania e para o trabalho seguem o mesmo sentido e orientação da CF/88. O artigo 32 da LDB/96 trata da formação básica do cidadão. Embora não cite a palavra *cidadania*, a concepção do termo é equivalente. Das seis vezes em que se encontra o vocábulo *cidadão* na LDB/96, a do artigo 32 é empregada no sentido da cidadania, diferentemente das outras citações que se referem ao cidadão enquanto súdito ou indivíduo. Em seguida, ao tratar do ensino médio, a LDB/96, no Art. 35 inverte a ordem, colocando o trabalho anterior à cidadania:

II - a preparação básica para o trabalho e a cidadania do educando, para continuar aprendendo, de modo a ser capaz de se adaptar com flexibilidade a novas condições de ocupação ou aperfeiçoamento posteriores. (BRASIL. Lei 9.394/96)

A valorização do papel da formação para o trabalho pela educação e gradativa depreciação do preparo para o exercício da cidadania também é percebida nos Parâmetros Curriculares Nacionais (BRASIL, PCN/1997): Nele há a palavra *cidadania* aparece 33 vezes, inclusive verifica-se um subcapítulo chamado *Escola e constituição da cidadania*. A contagem de palavras trabalho no documento traz 12 ocorrências que se referem especificamente ao mundo do trabalho. Foram desconsiderados da contagem os empregos da palavra *trabalho* em outros sentidos não relacionados ao ambiente laboral. As menções à cidadania nos PCN/1997 são diversas. A título de exemplo, o primeiro dos objetivos do ensino fundamental tem a seguinte redação:

O conjunto das proposições aqui expressas responde à necessidade de referenciais a partir dos quais o sistema educacional do País se organize, a fim de garantir que, respeitadas as diversidades culturais, regionais, étnicas, religiosas e políticas que atravessam uma sociedade múltipla, estratificada e complexa, a educação possa atuar, decisivamente, no processo de construção da cidadania, tendo



como meta o ideal de uma crescente igualdade de direitos entre os cidadãos, baseado nos princípios democráticos. Essa igualdade implica necessariamente o acesso à totalidade dos bens públicos, entre os quais o conjunto dos conhecimentos socialmente relevantes. (BRASIL, PCN/97, p.13)

Os esforços dos PCN/1997 de orientar a construção da cidadania não se verificam nas legislações seguintes. A Lei 13.005/2014 aprovou o Plano Nacional de Educação (PNE/2014). Nele estão estabelecidas as diretrizes, estratégias e metas da educação e está previsto a consecução dos objetivos até o ano de 2024. O vocábulo *cidadania* é mencionado três vezes. Destaca-se também o fato de que a formação para a cidadania, prevista na CF/88 é mencionada antes da preparo para o trabalho, impondo uma sequência que é invertida no PNE/2014: "Art.2º. V - formação para o trabalho e para a cidadania, com ênfase nos valores morais e éticos em que se fundamenta a sociedade." (BRASIL, PNE, 2014)

Verifica-se também no PNE/2014, na estratégia 10.6, o mundo do trabalho referenciado numa condição elevada importância: "estimular a diversificação curricular da educação de jovens e adultos, articulando a formação básica e a preparação para o mundo do trabalho [...]" (BRASIL, 2014).

Dois anos depois, a MP 746/2016, posteriormente convertida na Lei 13.415/2017, apresentou uma exposição de motivos que traz uma crítica a disciplinas que não se alinham com o mundo do trabalho, com o posicionamento de que este desalinhamento precisa ser corrigido, por ser ele prejudicial aos interesses de formação de profissionais:

13. Isso é reflexo de um modelo prejudicial que não favorece a aprendizagem e induz os estudantes a não desenvolverem suas habilidades e competências, pois são forçados a cursar, no mínimo, treze disciplinas obrigatórias que não são alinhadas ao mundo do trabalho, situação esta que, aliada a diversas outras medidas, esta proposta visa corrigir, sendo notória, portanto, a relevância da alteração legislativa. (BRASIL, 2016)

A medida provisória 746/2016, antes de ser convertida na Lei 13.415/2017, alterou temporariamente o artigo 36 da LDB/96. O conhecimento e o exercício da cidadania constam, ainda que no final de todos os elementos ordenados anteriormente, sendo o texto abaixo colacionado sem os grifos originais da página oficial do planalto de modo a facilitar a leitura e a compreensão do texto que não está mais vigente:

Art. 36. O currículo do ensino médio observará o disposto na Seção I deste Capítulo e as seguintes diretrizes:

I - destacará a educação tecnológica básica, a compreensão do significado da ciência, das letras e das artes; o processo histórico de transformação da sociedade e da cultura; a língua portuguesa como instrumento de comunicação, acesso ao conhecimento e exercício da cidadania; (BRASIL, Lei 9.394/96)

Após a apreciação da MP 746/2016 pelo congresso nacional, foi ela modificada e convertida na lei nº 13.415 de 16/02/2017. O inciso I do artigo 36 da LDB/96 supracitado foi completamente reformulado e a palavra *cidadania* foi retirada para dar lugar ao seguinte texto: “art.36, I linguagens e suas tecnologias;” (BRASIL, Lei 9.394/96).

A cidadania foi reduzida a zero na Lei 13.415/2017. Em alteração anterior, datada de 2008, o antes vigente art. 36, §1º, III dizia: “domínio dos conhecimentos de Filosofia e de Sociologia necessários ao exercício da cidadania”. Este foi revogado pela lei 11.684/2008, o que já apontava para uma depreciação da cidadania na LDB/96. No lugar do preparo para o exercício da cidadania, entram os propósitos de dar maior incentivo para que a educação contribua com maior intensidade para formar pessoas para o exercício do trabalho.

Embora não se trate de um texto legal, apenas uma publicação informativa, a *reforma do ensino médio*, nome dado para designar a lei 13.415/2017, foi tratada no Portal do Ministério da Educação de modo peculiar. Foi enfatizada a mudança na estrutura do ensino médio com foco na formação de profissionais para o mercado de trabalho,



isso sem trazer qualquer menção à formação para o exercício da cidadania:

A reforma do ensino médio é uma mudança na estrutura do sistema atual do ensino médio. [...] Com isso, o ensino médio aproximará ainda mais a escola da realidade dos estudantes à luz das novas demandas profissionais do mercado de trabalho. E, sobretudo, permitirá que cada um siga o caminho de suas vocações e sonhos, seja para seguir os estudos no nível superior, seja para entrar no mundo do trabalho. (BRASIL, 2017)

A LDB/96, após as modificações da Lei nº 13.415/2017, traz apenas três menções à cidadania. A palavra *trabalho* é encontrada 33 vezes, sendo que a maior parte delas se refere ao mercado e mundo do trabalho.

Sem empregar o termo *cidadania*, a lei modificadora da LDB/96 trouxe no art.35, § 7º, uma referência à formação integral do aluno, que encerra em si uma alusão ao preparo para o exercício da cidadania, num olhar que se volta à valorização do mundo da vida: “§ 7º Os currículos do ensino médio deverão considerar a formação integral do aluno, de maneira a adotar um trabalho voltado para a construção de seu projeto de vida e para sua formação nos aspectos físicos, cognitivos e socioemocionais.” (BRASIL, 2017).

Ao se inverter a ordem prevista na CF/88, em que o preparo para o exercício da cidadania tinha uma prevalência em relação à formação para o trabalho, a LDB/96 vigente foi modificada de modo a atentar contra o que foi constitucionalmente estabelecido. E tal depreciação da cidadania e enaltecimento do preparo de estudantes para o mercado de trabalho aponta para os interesses capitalistas envolvidos: “Novamente, a educação está a serviço do capital, com políticas implementadas decorrentes dos processos de reestruturação e manutenção do sistema capitalista.” (SALOMÉ; CARVALHO; SOARES, 2017, p.91).

A formação de estudantes para o trabalho também ganha contornos na LDB/96 no que se refere à avaliação de conteúdos

aprendidos, em que os mesmos devem demonstrar, conforme 35^a, § 8º: "I - domínio dos princípios científicos e tecnológicos que presidem a produção moderna;"

Ainda no ano de 2017, a Base Nacional Comum Curricular (BNCC) foi instituída pela Resolução nº2 do Conselho Nacional de Educação. Na resolução há 8 menções da palavra *cidadania* e 11 do *trabalho*, sendo que 9 dessas 11 se referem à qualificação profissional e ao mundo do trabalho.

Das 468 páginas da BNCC, resultam 38 vezes a palavra *cidadania* e 98 vezes *trabalho*, dos quais, contam-se 57 empregos do *trabalho* no sentido de mundo do trabalho e qualificação profissional. Foram verificadas 21 ocorrências da expressão *mundo do trabalho*, dentre as quais 9 menções se referem a títulos das unidades temáticas da disciplina de geografia.

Os interesses subjacentes às políticas públicas invariavelmente são sustentados politicamente por representantes de grupos que buscam perpetuar suas relações de dominação. No caso da BNCC, organizações não governamentais mantidas por instituições financeiras e empresas são apontados como incentivadores das mudanças promovidas:

Ao consultar a página eletrônica do Movimento pela BNCC, observa-se que se destacam entre os defensores dessa iniciativa fundações e organizações não governamentais mantidas por bancos e por empresas, pessoas ligadas ao sistema de avaliação e associações de gestores em diferentes níveis. (SANTOS & DINIZ PEREIRA, 2016, p.287)

O preceito da cidadania não se coaduna com os interesses de mercado. De um lado, A Constituição Federal estabelece um novo marco da fundamentação jurídica da República Federativa do Brasil, determinando que a educação preconize uma formação para o exercício da cidadania e a qualificação para o trabalho, sendo que além de sofrer uma inversão nessa ordem, as políticas públicas educacionais subsequentes subverteram esses elementos, atribuindo à formação de



profissionais para o mercado seus mais bem esculpidos interesses em detrimento do preparo de cidadãos para o exercício da cidadania.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Constituição Federal de 1988 buscou romper com uma realidade política anterior, preconizando uma educação que fosse voltada à construção da cidadania e que proporcionasse um preparo dos estudantes para o trabalho. Esta disposição constitucional, estampada em seu no artigo 205, esclarece essa ordem: a cidadania antes do trabalho.

A técnica redacional legislativa enfatizada por Barbosa (1946) deixou claro que na elaboração de textos legais não existem ordens aleatórias. Há uma intenção do legislador constituinte de organizar a sistematização de modo técnico, preciso e isso impõe que a educação deve dar uma especial importância na formação de cidadãos, ao passo que também proporcione uma formação para o trabalho.

Ocorre que ao se verificar como o preparo educacional para a cidadania e para o trabalho vem sendo abordado nas principais políticas públicas educacionais pós Constituição Federal de 1988, nota-se que vem ocorrendo uma inversão do que foi estabelecido constitucionalmente: o preparo de estudantes para o mundo do trabalho vem sendo considerado um ponto central das legislações em detrimento da formação de cidadãos.

Os propósitos de dominância dos grupos de interesse capitalista foram discutidos segundo os referenciais de Ianni (1989) e Bourdieu (2001). Há uma luta de grupos que defendem seus interesses a ponto de influenciar as alterações legislativas das quais resultam processos educacionais cada vez menos comprometidos com a cidadania e mais profundamente comprometidos com o mercado de trabalho.

Freire (1996) defende a formação de cidadãos críticos, aptos a participar de modo efetivo do mundo em que vivem, o que se relaciona com os conceitos de cidadania trazidos por Marshall (1967), que comprehende os elementos civil, político e social e Gadotti (2000) que

incorpora a cidadania planetária. É preciso se compreender a cidadania como um conceito dinâmico, como a própria sociedade é.

As contagens de palavras *cidadania* e *trabalho* em algumas legislações levam a perceber que a cidadania está cada vez mais escassa e expressões como mundo do trabalho estão cada vez em mais evidência. A tendência disso é formar cada vez mais profissionais de trabalho e cada vez menos cidadãos críticos e aptos a transformar a realidade de onde vivem, a participar de modo efetivo das decisões civis, sociais, políticas e planetárias que os envolvem.

A homogeneização do pensamento parece favorecer os grupos de interesse capitalista que tendem a perpetuar suas relações exploratórias. Formar cidadãos nesse contexto significa apresentar um contraponto nesse desequilíbrio socioeducacional. Quanto mais a educação se afastar de seu papel de formação de cidadãos maior será a perpetuação de uma condição de formar pessoas para o mundo do trabalho cada vez mais distantes do mundo da vida.

Para o interesse capitalista, o papel da educação deve se cingir a dotar indivíduos de habilidades profissionais, o que está evidenciado inclusive na exposição de motivos da MP 746/2016, que explicita o fato dos estudantes serem obrigados a cursar pelo menos treze disciplinas que não estavam alinhadas ao mundo do trabalho. Talvez estivessem alinhadas ao mundo da vida.

A LDB/96, os PCN/97 o PNE/2014, a MP746/2016 convertida na lei 13.415/2017 e a BNCC instituída pela resolução 2/2017 do CNE apresentam, de modo consistente, uma maior valorização de uma educação que forma trabalhadores do que cidadãos. Os agentes dominantes exercem cada vez mais o seu papel, enquanto os cidadãos críticos se tornam mais escassos na sociedade.

Conforme disseram Santos & Diniz Pereira (2016), organizações não-governamentais sustentadas por bancos e empresas defenderam as iniciativas que sustentam a BNCC que trouxe um avanço da educação voltada aos interesses de formação de profissionais.

A LDB/96 vigente, uma das mais importantes políticas públicas educacionais, traz 33 ocorrências de trabalho, contra apenas três vezes que a cidadania é citada. E este cenário de supervalorização de uma educação voltada a formar trabalhadores aponta para uma depreciação constante e consistente da cidadania que interessa ao grupo dominante capitalista.

Ianni (1989) entende que o dominante não anula o dominado e que das relações contraditórias entre eles surge o Estado. Isso aponta para uma esperança de que haja uma mudança. É preciso aproximar as pessoas do mundo da vida por meio de uma educação que valorize a diversidade, ao invés de se voltar para uma formação homogênea de indivíduos dotados de habilidades e competências profissionais e nada mais.

A questão quantitativa envolvida nas contagens de vocábulos *cidadania* e *trabalho* traduzem também um ponto de atenção de que a cada nova geração o Estado brasileiro estará construindo uma educação cada vez menos contributiva para a autonomia, para o desenvolvimento da criticidade e cada vez mais comprometida com a perpetuação de relações de poder que reduzem pessoas à sua importância laboral, passando a serem percebidas cada vez mais enquanto detentoras de saberes de interesse do mundo do trabalho em detrimento de um preparo que contemple a importância do mundo da vida.

A temática *cidadania* vem sendo pouco discutida nas políticas públicas educacionais e o papel da educação na sua construção está sendo oprimida por conta dos interesses de se qualificar cada vez mais precocemente os estudantes para o mercado de trabalho. E essa tendência é notada na ocorrência cada vez maior do *trabalho* nas legislações educacionais na contemporaneidade. Clama-se pelo resgate de uma educação mais comprometida com a formação para o exercício da cidadania.

Quando a educação contribui para formar cidadãos ela traz uma dimensão humana às relações, privilegia a coletividade de modo a atribuir a cada estudante o seu valor. Traz uma possibilidade de dotar

sujeitos de conhecimentos e de habilidades não somente profissionais, mas de seus papéis de agentes críticos e transformadores da realidade, capazes de influenciar e de transformar realidades. Isso envolve conhecer seus direitos civis, sociais e políticos e de serem estimulados a enxergar o mundo com um olhar crítico. Isso aproxima o ser humano do mundo da vida. E é papel da educação garantir que a cidadania permaneça como um dos fundamentos da democracia.

É possível depreender que o tratamento que o mundo do trabalho calcado em interesses capitalistas reduz pessoas a indivíduos dotados de habilidades profissionais. Trata pessoas como capital humano a ser homogeneizado. O mercado chama de *commodity*, termo de origem inglesa, para designar produto de baixo valor agregado. Neste compasso, pode-se compreender que a educação para a mercantilização está a serviço da *commoditização* do ser humano.

Necessário se faz considerar também que ao longo deste estudo vislumbrou-se algumas limitações suscitando a necessidade de novos estudos, como é o caso da própria prática escolar, de se compreender até que ponto esta valoriza a interface educação e cidadania. Isto não se refere apenas ao conteúdo ensinado na perspectiva do desenvolvimento da autonomia e criticidade, mas também do reconhecimento de diferentes perspectivas de experiências e saberes como método de prática educativa.

REFERÊNCIAS

BARBOSA, Ruy. Obras Completas de Ruy Barbosa Vol. XVII 1890 Tomo I – A Constituição de 1891. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Saúde, 1946.

BARBOSA, Ruy. Obras Completas de Ruy Barbosa Vol. XIV 1887 Tomo I – Questão Militar. Abolicionismo. Trabalhos Jurídicos. Swift. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Cultura, 1955.

BOURDIEU, Pièerre. A economia das trocas simbólicas. São Paulo: Editora Perspectiva, 2001.



BRASIL. Constituição Federal de 1988. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 3/02/2017.

BRASIL. Medida Provisória 746 de 22/9/2016. Exposição de motivos. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/exm/exm-MP_746-16.pdf>. Acesso em: 3/2/2017.

BRASIL. Ministério da Educação. Novo Ensino Médio. DÚVIDAS. Disponível em <<http://portal.mec.gov.br/component/content/article?id=40361>>. Acesso em 8/5/2017.

BRASIL. Presidência da República. Lei 13.415 de 16/2/2017. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/Lei/L13415.htm. Acesso em 9/5/2017.

BRASIL. Senado Federal. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional: nº 9.394/96. Brasília: 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm>.

Acesso em: 3/2/2017.

BRASIL. Secretaria de Educação Fundamental. Parâmetros curriculares nacionais: introdução aos parâmetros curriculares nacionais / Secretaria de Educação Fundamental. – Brasília :MEC/SEF, 1997.

CARVALHO, José Murilo. A Cidadania no Brasil: o longo caminho. 11. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

FREIRE, Paulo. Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa. São Paulo: Paz e Terra, 1996.

FREIRE, Paulo. Política e educação: ensaios. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

GADOTTI, Moacir. Pedagogia da terra. São Paulo: Petrópolis, 2000.

GISI, Maria Lourdes., ZAINKO, Maria Amélia Sabbag. (2003). Políticas e gestão da educação superior. Curitiba: Champagnat, 2003.

IANNI, Octávio. Estado e capitalismo. São Paulo: Editora Brasiliense, 1989

MARSHALL, Thomas. H. (1967). Cidadania, classe social e *status*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.

SALOMÉ, Josélia Schwanka; CARVALHO, Marcio Bernardes de; SOARES, Neuzita de Paula. Banco Mundial e Educação: a Interferência dos Organismos Internacionais nas Políticas Educacionais Brasileiras. In Cadernos de Pesquisa: Pensamento Educacional, Curitiba, v. 12, n. 32, p.81-100 set./dez. 2017. Disponível em er.utp.br/index.php/a/article/ download/694/579/ acesso em 1/6/2018.

SANTOS, Lucíola Licínio de Castro Paixão; DINIZ-PEREIRA, Júlio. Tentativas de padronização do currículo e da formação de professores no Brasil. In Cad. Cedes, Campinas, v. 36, n. 100, p. 281-300, set.-dez., 2016. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/ccedes/v36n100/1678-7110-ccedes-36-100-00281.pdf>. Acesso em 16/10/2018.

SAVIANI, Dermeval. Plano Nacional de Educação PNE 2014. Campinas: Autores Associados, 2014.

SILVA, José Afonso da. Curso de direito constitucional positivo. São Paulo: Malheiros., 2003.

SOUZA, Celina. "Estado do campo" da pesquisa em políticas públicas no Brasil. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 18, n. 51, p. 15-20, 2003. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092003000100003&lng=en&nrm=iso&tlang=pt. Acesso em 21/6/2018.

Recebido em: 16 de outubro de 2018
Aceito em: 14 de dezembro de 2018