




## C A P Í T U L O 4

# Entre a Complexidade e a Participação: letramento institucional e cidadania democrática

 <https://doi.org/10.22533/at.ed.642112610024>

**Diego Saraiva Sá**

Universidade Católica do Salvador, Programa de Pós-graduação em Políticas Sociais e Cidadania, Salvador, Brasil

**Hélder Uzêda Castro**

Universidade NOVA de Lisboa, Centro Interdisciplinar de Ciências Sociais (CICS.NOVA), Lisboa, Portugal

**RESUMO:** Este artigo aborda uma lacuna persistente na literatura sobre letramentos críticos: a limitada incorporação das estruturas institucionais que sustentam materialmente a vida social, em especial os sistemas tributário e previdenciário. Em democracias caracterizadas por crescente complexidade normativa, a ampliação da distância cognitiva entre cidadãos e esses sistemas compromete as condições de participação pública informada e fragiliza os processos deliberativos. Com base em abordagem teórico-conceitual fundamentada em revisão narrativa estruturada e reconstrução categorial, o estudo articula três matrizes analíticas: os estudos dos letramentos sociais e críticos, a abordagem das capacidades e a teoria democrática deliberativa, e a literatura internacional sobre *tax literacy* e educação previdenciária. A partir dessa integração, propõe-se o conceito de inteligibilidade institucional, entendido como a capacidade socialmente distribuída de compreender e avaliar os mecanismos de financiamento estatal e proteção social. Sustenta-se que o letramento tributário e previdenciário deve ser reconhecido como categoria analítica autônoma no campo educacional. Ao ampliar capacidades deliberativas, reduzir assimetrias epistêmicas e fortalecer as condições de participação pública qualificada, o letramento institucional opera como infraestrutura cognitiva da cidadania democrática. Conclui-se que a incorporação do letramento institucional à formação cidadã não constitui mera ampliação instrumental do currículo, mas uma resposta estrutural aos desafios impostos por sistemas estatais complexos. Nesse sentido, ampliar a compreensão

pública sobre tributação e previdência contribui para o fortalecimento da legitimidade democrática, da coordenação institucional e da sustentabilidade do pacto social.

**PALAVRAS-CHAVE:** Letramento institucional. Cidadania democrática. Letramento tributário. Letramento previdenciário. Democracia deliberativa.

## Between Complexity and Participation: Institutional Literacy and Democratic Citizenship

**ABSTRACT:** This article addresses a persistent gap in the critical literacy literature: the limited engagement with the institutional structures that materially sustain social life, particularly taxation and social security systems. In contemporary democracies characterized by increasing normative complexity, the growing cognitive distance between citizens and these systems constrains informed public participation and weakens deliberative processes. Drawing on a theoretical approach grounded in a structured narrative review and conceptual reconstruction, the study integrates three analytical frameworks: social and critical literacy studies, the capability approach and deliberative democratic theory, and the international literature on tax literacy and social security education. Based on this integration, the article advances the concept of institutional intelligibility, defined as the socially distributed capacity to understand and evaluate the mechanisms of state financing and social protection. The main argument is that tax and social security literacy should be recognized as an autonomous analytical category within the field of education. By expanding deliberative capabilities, reducing epistemic asymmetries, and strengthening the conditions for qualified public participation, institutional literacy operates as a cognitive infrastructure of democratic citizenship. The article concludes that incorporating institutional literacy into citizenship education does not represent a merely instrumental curricular expansion, but a structural response to the challenges posed by complex state systems. In this sense, enhancing public understanding of taxation and social security contributes to strengthening democratic legitimacy, institutional coordination, and the sustainability of the social contract.

**KEYWORDS:** Institutional literacy. Democratic citizenship. Tax literacy. Social security literacy. Deliberative democracy.

### INTRODUÇÃO

As democracias contemporâneas são sustentadas por arquiteturas institucionais de crescente complexidade, especialmente nos domínios tributário e previdenciário. Paradoxalmente, à medida que tais sistemas se sofisticam, a capacidade social de compreendê-los não se expande no mesmo ritmo. Esse descompasso produz uma

condição estrutural frequentemente negligenciada pela literatura: a distância cognitiva entre cidadãos e os mecanismos que organizam o financiamento estatal e a proteção social.

Embora os estudos de letramentos críticos tenham avançado na análise de práticas discursivas e relações de poder, permanecem relativamente silenciosos quanto às estruturas institucionais que sustentam materialmente a vida social. Essa lacuna é particularmente relevante em contextos nos quais a opacidade fiscal e previdenciária limita a participação pública qualificada, restringindo o debate a circuitos técnicos especializados e fragilizando as condições de deliberação democrática.

Tributação e previdência não se limitam a instrumentos arrecadatários ou dispositivos atuariais. Constituem mediações institucionais por meio das quais se organizam redistribuição, solidariedade intergeracional e financiamento de direitos sociais. Sua baixa inteligibilidade pública, portanto, não é neutra: compromete a capacidade de interpretação coletiva das escolhas distributivas e reduz a qualidade do debate democrático.

Nesse contexto, emerge um problema teórico e normativo central: como incorporar, ao campo dos letramentos críticos, a compreensão das estruturas institucionais que sustentam materialmente o Estado e os direitos sociais? Em outras palavras, de que maneira é possível deslocar tributação e previdência do domínio técnico-especializado para o campo da formação cidadã, ampliando as condições de participação pública informada?

O texto tem como objetivo propor e fundamentar o letramento tributário e previdenciário como categoria analítica autônoma no campo dos letramentos críticos, argumentando que a inteligibilidade institucional constitui condição normativa da cidadania democrática em contextos de elevada complexidade estatal. Parte-se da premissa de que a participação na razão pública exige não apenas direitos formais, mas capacidades cognitivas que permitam compreender os mecanismos que estruturam arrecadação, redistribuição e proteção social.

Para responder a essa questão, o estudo adota abordagem teórico-conceitual fundamentada em revisão narrativa estruturada e reconstrução categorial, articulando três matrizes analíticas: (i) a teoria dos letramentos sociais e críticos, que compreende o letramento como prática social atravessada por relações de poder; (ii) a abordagem das capacidades e a teoria democrática deliberativa, que enfatizam a relação entre agência, inteligibilidade e legitimidade; e (iii) a literatura internacional sobre *tax literacy*<sup>1</sup> e educação previdenciária, que fornece evidências empíricas e conceituais sobre a relação entre compreensão institucional e comportamento social.

1. Refere-se à capacidade de compreender, interpretar e utilizar informações tributárias de forma informada e estratégica, indo além do domínio técnico das normas fiscais para abarcar a leitura crítica do sistema tributário, a consciência dos direitos e deveres fiscais e a habilidade de avaliar seus efeitos econômicos e organizacionais. Em contextos de maior

À luz desse enquadramento, argumenta-se que a inteligibilidade institucional, entendida como a capacidade socialmente distribuída de compreender e avaliar os sistemas que organizam o financiamento estatal e a proteção social, constitui dimensão normativa da cidadania democrática. Em resposta ao problema de pesquisa, sustenta-se que o letramento tributário e previdenciário deve ser reconhecido como categoria analítica própria no campo educacional, na medida em que reduz assimetrias epistêmicas, amplia capacidades deliberativas e fortalece as condições de participação pública qualificada.

Além desta introdução, o artigo está estruturado da seguinte forma. A seção seguinte apresenta a estratégia metodológica adotada e os critérios de seleção e organização da literatura. Em seguida, desenvolvem-se os fundamentos teóricos do letramento tributário e previdenciário, articulando teoria dos letramentos, abordagem das capacidades e teoria deliberativa. Na sequência, discute-se o contexto brasileiro, caracterizado por elevada complexidade normativa, informalidade estrutural e assimetrias epistêmicas. Por fim, são apresentadas as principais contribuições teóricas e implicações normativas do estudo, culminando na conclusão.

## METODOLOGIA: ESTRATÉGIA TEÓRICO-ANALÍTICA

Esta análise adota abordagem qualitativa de natureza teórico-conceitual, estruturada como ensaio analítico fundamentado em revisão narrativa estruturada e reconstrução categorial.

### Delimitação epistemológica

O estudo insere-se na tradição dos ensaios teóricos normativos, cujo objetivo não é testar hipóteses empíricas, mas:

- reconstruir categorias conceituais;
- identificar lacunas analíticas na literatura;
- propor síntese teórica integradora; e
- formular implicações normativas para o campo educacional.

A escolha por ensaio teórico justifica-se pela ausência, na literatura nacional, de sistematização conceitual do letramento tributário e previdenciário como categoria educacional.

---

complexidade institucional, essa competência assume caráter estruturante, na medida em que qualifica a tomada de decisão, fortalece a gestão de riscos e sustenta a conformidade regulatória. Assim, a *tax literacy* pode ser compreendida como a incorporação da dimensão tributária à própria arquitetura institucional das organizações, influenciando a governança, a estratégia e os mecanismos de coordenação necessários à geração consistente de valor.

## Estratégia de revisão narrativa estruturada

A revisão foi organizada em três eixos articulados:

### Eixo I – Teoria dos letramentos sociais e críticos

Objetivo: identificar fundamentos conceituais para compreender letramento como prática social situada e atravessada por relações de poder.

Critérios:

- Obras clássicas e consolidadas (Street);
- Trabalhos recentes sobre letramento crítico; e
- Produção internacional sobre multiletramentos.

### Eixo II – Abordagem das capacidades e teoria democrática

Objetivo: fundamentar a relação entre inteligibilidade institucional, agência e legitimidade democrática.

Critérios:

- Obras de referência (Sen, Nussbaum, Habermas);
- Relatórios internacionais sobre desenvolvimento humano; e
- Literatura sobre deliberação pública.

### Eixo III – Letramentos institucionais especializados

Objetivo: examinar pesquisas sobre *tax literacy* e educação previdenciária.

Critérios:

- Artigos empíricos internacionais;
- Trabalhos conceituais recentes; e
- Estudos com interface entre educação e política fiscal.

## Procedimento analítico

O percurso analítico ocorreu em três etapas:

1. **Reconstrução conceitual** – identificação dos elementos constitutivos do letramento como categoria analítica.

2. **Transposição normativa** – articulação entre capacidades, agência e inteligibilidade institucional.
3. **Síntese positiva** – formulação do letramento tributário e previdenciário como categoria derivada e autônoma.

Essa estratégia permitiu integrar campos teóricos distintos sem reduzir sua complexidade.

## **LETRAMENTO, CAPACIDADES E INTELIGIBILIDADE INSTITUCIONAL: FUNDAMENTOS TEÓRICOS DO LETRAMENTO TRIBUTÁRIO E PREVIDENCIÁRIO**

A ampliação do conceito de letramento nas últimas décadas deslocou-o da esfera estritamente técnica da alfabetização funcional para o campo das práticas sociais situadas. A partir dos estudos de letramentos sociais, consolidou-se a compreensão de que ler e escrever não constituem apenas habilidades cognitivas, mas modos de inserção em universos discursivos estruturados por relações de poder (Street, 2014).

Essa perspectiva permitiu compreender que a exclusão não decorre unicamente da ausência de escolarização formal, mas também da produção de códigos discursivos inacessíveis a determinados grupos sociais. Em contextos altamente institucionalizados, como o das democracias contemporâneas, a linguagem jurídica e econômica pode operar como dispositivo de filtragem simbólica, restringindo a participação pública.

O letramento crítico, nesse sentido, amplia o horizonte interpretativo ao enfatizar a necessidade de questionar quem produz discursos, quais interesses mobilizam e quais efeitos geram (Vasquez; Janks; Comber, 2019). Entretanto, mesmo a literatura crítica tende a concentrar-se em textos midiáticos, culturais ou escolares, dedicando menor atenção às engrenagens institucionais que sustentam a vida material da sociedade.

É precisamente nesse ponto que emerge a necessidade de articular teoria dos letramentos com abordagem das capacidades e teoria democrática.

A abordagem das capacidades, desenvolvida por Sen (2010), redefine desenvolvimento como expansão das liberdades substantivas – isto é, das capacidades reais de agir, escolher e participar. A agência ocupa posição central nesse enquadramento. Participar da razão pública exige não apenas direito formal de manifestação, mas condições cognitivas que permitam compreender as bases materiais e normativas das decisões coletivas.

Habermas (2003), ao tratar da legitimidade democrática, sustenta que decisões públicas são legítimas quando podem ser justificadas em processos de deliberação racional. Contudo, tal ideal pressupõe simetria mínima de participação. A assimetria cognitiva – quando apenas especialistas dominam códigos técnicos – compromete essa condição.

Dessa articulação decorre um ponto normativo central: a inteligibilidade institucional constitui dimensão da cidadania democrática. Não basta que os sistemas tributário e previdenciário sejam formalmente transparentes; é necessário que sejam compreensíveis em termos socialmente distribuídos.

Nesse sentido, o letramento institucional pode ser definido como o conjunto de capacidades que permitem interpretar, avaliar e deliberar sobre estruturas normativas que organizam arrecadação, redistribuição e proteção social.

A partir dessa base teórica, propõe-se a formulação do letramento tributário e previdenciário como categoria analítica derivada dos letramentos sociais, estruturada em quatro dimensões interdependentes:

### **Dimensão informacional**

Refere-se ao conhecimento básico sobre funcionamento dos sistemas tributário e previdenciário: tipos de tributos, princípios gerais de progressividade, lógica contributiva e fundamentos da proteção social. Trata-se do nível mínimo de compreensão factual.

### **Dimensão interpretativa**

Envolve capacidade de analisar impactos distributivos, compreender justiça fiscal e avaliar consequências sociais de reformas. Supera a mera informação e exige articulação entre dados e contexto normativo.

### **Dimensão crítica**

Consiste na habilidade de examinar discursos públicos sobre carga tributária, déficit previdenciário ou reformas fiscais, identificando pressupostos, interesses e enquadramentos retóricos.

### **Dimensão deliberativa**

Refere-se à capacidade de participar de debates públicos com argumentação estruturada, conectando arrecadação, gasto público e garantia de direitos sociais.

Essa tipologia evidencia que o letramento tributário e previdenciário não pode ser reduzido a treinamento burocrático ou orientação instrumental. Trata-se de competência democrática que amplia capacidades deliberativas e reduz desigualdades epistêmicas.

Ao integrar teoria dos letramentos sociais, abordagem das capacidades e teoria deliberativa, estabelece-se fundamento robusto para compreender que a inteligibilidade dos sistemas institucionais constitui infraestrutura normativa da cidadania contemporânea.

## **CONTEXTO BRASILEIRO: COMPLEXIDADE NORMATIVA, INFORMALIDADE ESTRUTURAL E ASSIMETRIAS EPISTÊMICAS**

A discussão sobre letramento tributário e previdenciário assume contornos específicos no Brasil em razão da arquitetura federativa, da densidade normativa e da persistência de desigualdades socioeconômicas. Nesse cenário, a complexidade regulatória e a segmentação das trajetórias laborais contribuem para ampliar a distância cognitiva entre o cidadão comum e os mecanismos que organizam financiamento estatal e proteção social.

Do ponto de vista fiscal, a carga tributária bruta do Governo Geral tem oscilado em torno de 32%–33% do PIB, com registro oficial de 32,44% do PIB em 2023 (BRASIL, 2024a) e 32,32% do PIB em 2024, segundo boletim do Tesouro Nacional divulgado em 2025 (BRASIL, 2025a). Essa ordem de grandeza é relevante porque aproxima o Brasil de patamares de arrecadação encontrados em economias de bem-estar social, mas com diferenças importantes na composição e na percepção distributiva do sistema.

A decomposição da carga evidencia um ponto decisivo para a legitimidade fiscal e para a inteligibilidade pública: a centralidade dos tributos sobre bases amplas e de incidência indireta. No boletim do Tesouro para 2024, os impostos sobre bens e serviços são descritos como o componente mais relevante na categoria “Impostos”, com 13,91% do PIB (dentro de um total de 25,67% do PIB em impostos), mantendo posição de destaque em relação a outras bases como renda e lucro (BRASIL, 2025a).

Quando a arrecadação se ancora fortemente em tributos sobre consumo, tende a emergir, no debate público, a sensação difusa de “tributação elevada” dissociada de uma leitura mais precisa sobre progressividade, incidência efetiva e retorno em bens e serviços públicos, o que reforça a relevância de uma formação cidadã capaz de interpretar não apenas o “quanto se arrecada”, mas “como se arrecada” e “de quem se arrecada”.

A complexidade, por sua vez, não decorre apenas do volume arrecadado, mas da forma institucional como a tributação se organiza. A combinação entre competências da União, estados e municípios, regimes especiais e produção normativa frequente gera um ambiente em que o custo cognitivo de compreensão é alto mesmo para atores com escolarização avançada. Esse traço institucional foi reiteradamente apontado em diagnósticos públicos que registram variações anuais da carga e sua decomposição por base e por esfera de governo, indicando que o debate sobre financiamento estatal no Brasil opera sob condições de elevada tecnicidade (BRASIL, 2024a; BRASIL, 2025a).

No campo previdenciário, o grau de sofisticação institucional também é elevado. Documentos oficiais do Ministério da Previdência/INSS divulgam séries e demonstrativos que relacionam componentes do resultado do RGPS ao PIB<sup>2</sup> e detalham arrecadação líquida, renúncias previdenciárias e despesa com benefícios (BRASIL, 2024b). Ainda que a análise agregada da sustentabilidade previdenciária envolva múltiplos regimes e metodologias, o ponto central para este artigo é que o desenho previdenciário opera com regras de elegibilidade, transições e parâmetros de cálculo que exigem mediação interpretativa para se tornarem socialmente apropriáveis – sobretudo após ciclos de reforma e revisões paramétricas.

Entretanto, um traço estrutural do Brasil acentua a dificuldade de construção de inteligibilidade institucional: a informalidade laboral. Dados da PNAD Contínua mostram que a taxa de informalidade foi de 37,6% no 4º trimestre de 2025 (IBGE, 2026). Esse indicador é crucial porque sinaliza a magnitude de trajetórias ocupacionais que se relacionam de forma parcial, intermitente ou indireta com a tributação sobre renda e com a contribuição previdenciária.

Em termos formativos, isso implica que uma parcela expressiva da população vivencia o Estado fiscal e previdenciário de modo fragmentado: paga tributos embutidos no consumo, mas nem sempre experimenta a contribuição previdenciária como vínculo institucional contínuo; acessa serviços públicos, mas frequentemente sem percepção clara das mediações financeiras que os sustentam.

Essa dissociação favorece a consolidação do que aqui se denomina assimetria epistêmica institucional: diferenças sistemáticas na capacidade de compreender e discutir, em linguagem pública, os mecanismos que estruturam arrecadação, gasto e proteção social. Em ambientes assim, a esfera pública tende a operar com simplificações e enquadramentos retóricos – “carga alta”, “benefícios insustentáveis”, “Estado ineficiente” – sem lastro suficiente em categorias explicativas sobre composição tributária, progressividade, orçamento e justiça intergeracional. A

---

2. Indica o saldo financeiro do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) como proporção do Produto Interno Bruto (PIB). Em termos diretos, trata-se de um indicador que mostra o peso do déficit ou superávit da previdência no tamanho da economia.

consequência não é apenas cognitiva; é democrática: quando a compreensão é assimetricamente distribuída, a participação deliberativa torna-se desigual e a agenda fiscal-previdenciária tende a ficar sob hegemonia técnica.

Por fim, análises internacionais sobre mobilização de receitas domésticas enfatizam que capacidade tributária sustentável depende não apenas de desenho técnico e administração eficiente, mas também de legitimidade, governança e previsibilidade institucional – dimensões conectadas à confiança e à inteligibilidade pública (BRASIL, 2024a; BRASIL, 2025a). No caso brasileiro, portanto, a ampliação do letramento tributário e previdenciário deve ser compreendida como resposta formativa a condições estruturais: complexidade normativa, informalidade persistente e distância cognitiva entre sociedade e Estado.

## **DISCUSSÃO, RESULTADOS E CONTRIBUIÇÕES**

A análise desenvolvida ao longo deste artigo permite responder diretamente ao objetivo proposto – qual seja, propor e fundamentar o letramento tributário e previdenciário como categoria analítica autônoma no campo dos letramentos críticos, a partir da noção de inteligibilidade institucional como condição normativa da cidadania democrática.

Nesse sentido, os resultados obtidos não se limitam à sistematização de literatura existente, mas configuram uma reconstrução conceitual com implicações teóricas e normativas, organizada em três eixos principais.

### **Reconstrução conceitual: do letramento social ao letramento institucional**

O primeiro resultado consiste na reconstrução do letramento tributário e previdenciário como categoria derivada dos letramentos sociais, com deslocamento explícito para o plano institucional.

Partindo da concepção de letramento como prática social situada e atravessada por relações de poder (Street, 2014), a análise evidencia que sistemas tributários e previdenciários não são apenas estruturas técnico-normativas, mas também formas institucionalizadas de produção e circulação de significados, cuja inteligibilidade condiciona a participação social.

Ao responder ao objetivo do artigo, demonstra-se que a ampliação do escopo dos letramentos críticos para incluir a arquitetura fiscal e previdenciária constitui movimento analiticamente necessário. Se o letramento crítico implica interpretar discursos e estruturas de poder (Vasquez; Janks; Comber, 2019), então

a materialidade financeira do Estado: arrecadação, redistribuição e proteção social; deve ser igualmente objeto de leitura crítica.

A principal contribuição deste eixo reside em deslocar o foco do letramento de textos culturais e midiáticos para as infraestruturas institucionais que sustentam a vida social, reposicionando o campo educacional em diálogo direto com economia política e teoria do Estado.

## **Inteligibilidade institucional como condição da agência democrática**

O segundo resultado decorre da articulação entre teoria dos letramentos, abordagem das capacidades (Sen, 2010) e teoria deliberativa da democracia (Habermas, 2003), permitindo avançar na formulação do conceito de inteligibilidade institucional.

Em resposta ao problema de pesquisa, a análise demonstra que a participação na razão pública exige mais do que acesso formal a direitos: requer capacidades cognitivas distribuídas socialmente que permitam compreender os mecanismos que estruturam decisões coletivas.

A ausência dessa inteligibilidade produz assimetrias epistêmicas que comprometem a simetria deliberativa. Quando apenas especialistas dominam os códigos fiscais e previdenciários, o debate público tende a se restringir a circuitos técnicos, limitando a participação qualificada e enfraquecendo a legitimidade democrática.

Nesse enquadramento, o letramento tributário e previdenciário emerge como mediação entre estrutura institucional e agência, ampliando a capacidade dos cidadãos de:

- interpretar a lógica distributiva dos sistemas tributários;
- avaliar reformas previdenciárias com base em parâmetros técnicos;
- conectar arrecadação, gasto público e garantia de direitos; e
- sustentar posicionamentos informados no espaço público.

Assim, responde-se diretamente ao objetivo do artigo ao sustentar que a inteligibilidade institucional não é atributo acessório, mas componente constitutivo da cidadania democrática em contextos de elevada complexidade estatal.

## Estrutura analítica do letramento tributário e previdenciário

O terceiro resultado refere-se à formulação de uma tipologia conceitual estruturada em quatro dimensões interdependentes: informacional, interpretativa, crítica e deliberativa.

Essa sistematização permite operacionalizar o conceito proposto, evidenciando que o letramento tributário e previdenciário não pode ser reduzido a treinamento técnico ou orientação para conformidade fiscal. Ao contrário, trata-se de uma competência democrática multidimensional, que articula conhecimento factual, capacidade analítica, leitura crítica e participação argumentativa.

Ao responder ao objetivo do estudo, essa tipologia cumpre dupla função: (i) consolidar o letramento tributário e previdenciário como categoria analítica autônoma; e (ii) oferecer base conceitual para futuras investigações empíricas e intervenções educacionais.

A literatura internacional sobre *tax literacy* (Nichita et al., 2019; De Clercq; Aprea, 2023) já indica correlação entre compreensão do sistema e confiança institucional. Contudo, a análise aqui desenvolvida avança ao reinterpretar essa relação em chave educacional e normativa, demonstrando que o letramento institucional atua como infraestrutura cognitiva da legitimidade democrática.

## Implicações no contexto brasileiro: complexidade, informalidade e assimetria epistêmica

No contexto brasileiro, os resultados assumem particular relevância. A combinação entre elevada carga tributária, forte incidência sobre consumo, complexidade normativa e informalidade estrutural produz um ambiente no qual a inteligibilidade institucional é desigualmente distribuída.

À luz do objetivo do artigo, a análise evidencia que essa assimetria epistêmica não constitui apenas um problema cognitivo, mas um problema institucional e democrático. A população vivencia o Estado fiscal de forma fragmentada, contribuindo por meio do consumo, mas frequentemente sem compreender a lógica distributiva ou atuarial que estrutura direitos e obrigações.

Essa dissociação favorece a emergência de narrativas simplificadoras no debate público, deslocando discussões sobre progressividade, sustentabilidade e justiça intergeracional para enquadramentos retóricos pouco ancorados em categorias analíticas.

Nesse cenário, o letramento tributário e previdenciário apresenta-se como resposta formativa às condições estruturais do país, contribuindo para:

- qualificar o debate público sobre justiça fiscal e proteção social;
- reduzir polarizações baseadas em informações fragmentadas;
- ampliar a capacidade social de avaliar reformas estruturais; e
- fortalecer a legitimidade das instituições fiscais e previdenciárias.

## Contribuições para educação, desenvolvimento e capacidade estatal

Por fim, os resultados permitem ampliar o alcance da discussão para além do campo educacional, conectando letramento institucional a desenvolvimento e capacidade estatal.

Ao responder ao objetivo proposto, o artigo demonstra que a educação pode ser compreendida como infraestrutura cognitiva da capacidade estatal, na medida em que contribui para a construção de inteligibilidade pública sobre os mecanismos de financiamento e redistribuição.

A capacidade estatal, nesse sentido, não se restringe à eficiência administrativa ou arrecadatória, mas depende da legitimidade social do sistema fiscal. Tal legitimidade está diretamente associada à capacidade dos cidadãos de compreender e avaliar as estruturas que organizam a arrecadação e o gasto público.

Sob essa perspectiva, o letramento tributário e previdenciário contribui para:

- reduzir assimetrias epistêmicas que limitam a deliberação democrática;
- fortalecer a confiança institucional;
- sustentar consensos mais estáveis sobre políticas redistributivas; e
- aproximar cidadania formal e cidadania substantiva.

Dessa forma, os resultados do estudo indicam que a incorporação do letramento institucional à formação cidadã não constitui apenas uma inovação pedagógica, mas um elemento estruturante para o fortalecimento das bases normativas da democracia em sociedades complexas.

## CONCLUSÃO

O presente artigo partiu de uma lacuna específica na literatura sobre letramentos críticos: a ausência de uma abordagem sistemática das estruturas institucionais que sustentam materialmente a vida social, em particular os sistemas tributário e previdenciário. Em resposta a essa lacuna, buscou-se demonstrar que a inteligibilidade institucional, entendida como a capacidade socialmente distribuída de compreender e

avaliar os mecanismos de financiamento estatal e proteção social, constitui dimensão normativa da cidadania democrática em contextos de elevada complexidade estatal.

A análise desenvolvida permitiu sustentar que o letramento tributário e previdenciário deve ser reconhecido como categoria analítica autônoma no campo educacional. Ao articular teoria dos letramentos sociais, abordagem das capacidades e teoria deliberativa da democracia, o artigo evidenciou que a participação na razão pública depende não apenas do acesso formal a direitos, mas da capacidade efetiva de interpretar os sistemas que organizam arrecadação, redistribuição e garantia de direitos sociais.

Nesse enquadramento, o letramento institucional não se reduz a competência técnica ou instrumento de conformidade fiscal. Trata-se de mediação cognitiva da própria democracia, na medida em que amplia capacidades deliberativas, reduz assimetrias epistêmicas e fortalece as condições de participação pública qualificada. Ao deslocar tributação e previdência do domínio técnico-especializado para o campo da formação cidadã, o artigo contribui para reposicionar a educação como elemento estruturante do desenvolvimento institucional.

No caso brasileiro, marcado por elevada complexidade normativa, forte incidência tributária sobre o consumo e persistente informalidade, a distância cognitiva entre sociedade e Estado assume caráter estrutural. Essa condição limita a inteligibilidade pública do pacto fiscal, fragiliza o debate democrático e favorece a prevalência de narrativas simplificadoras sobre temas centrais como justiça tributária e sustentabilidade previdenciária.

Diante desse cenário, a incorporação do letramento tributário e previdenciário à formação cidadã emerge não como expansão instrumental do currículo, mas como resposta formativa a um problema institucional. Reduzir a assimetria epistêmica que separa cidadãos das engrenagens fiscais e previdenciárias significa ampliar as condições de legitimidade, coordenação e sustentabilidade do próprio Estado.

As contribuições do estudo podem ser sintetizadas em três dimensões principais. No plano teórico, ao formular o letramento tributário e previdenciário como categoria analítica autônoma e integrá-lo às tradições dos letramentos críticos, das capacidades e da democracia deliberativa. No plano analítico, ao introduzir o conceito de inteligibilidade institucional como chave interpretativa para compreender a relação entre conhecimento, participação e legitimidade. No plano normativo, ao indicar que políticas educacionais, estratégias de comunicação pública e formação docente podem se beneficiar da incorporação sistemática dessa dimensão institucional do letramento.

Por fim, o artigo sugere que a democratização do conhecimento sobre tributação e previdência constitui condição para aproximar cidadania formal e cidadania substantiva. Em sociedades atravessadas por desigualdades informacionais, a educação que amplia a inteligibilidade institucional não apenas forma indivíduos mais informados, mas contribui para fortalecer as bases normativas da democracia e a capacidade coletiva de sustentar projetos de desenvolvimento.

Como agenda futura, dentro de um processo de doutoramento, abre-se espaço para investigações empíricas que examinem níveis efetivos de letramento tributário e previdenciário, avaliem intervenções educacionais específicas e explorem a relação entre inteligibilidade institucional, confiança pública e comportamento político. Tais desdobramentos podem consolidar o campo aqui proposto, conectando teoria educacional, economia política e análise institucional em uma agenda de pesquisa integrada.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério da Fazenda. **Carga tributária bruta do Governo Geral cai para 32,44% do PIB em 2023**. Brasília, 28 mar. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/fazenda>. Acesso em: 24 jan. 2026.

BRASIL. Ministério da Fazenda. **Carga tributária bruta do Governo Geral atingiu 32,32% do PIB em 2024, mostra boletim do Tesouro**. Brasília, 28 mar. 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/fazenda>. Acesso em: 24 fev. 2026.

BRASIL. Ministério da Previdência Social. **Resultado do Regime Geral de Previdência Social (RGPS): março de 2024 (urbano/rural)**. Brasília, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/previdencia>. Acesso em: 24 fev. 2026.

DE CLERCQ, Bernadene; APREA, Carmela. **Towards a conceptual framework for tax literacy: a scoping review**. *eJournal of Tax Research*, v. 21, n. 1, p. 122–147, 2023.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**. 2. ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **PNAD Contínua Trimestral: desocupação recua em seis das 27 UFs no 4º trimestre de 2025**. Rio de Janeiro, 2026. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br>. Acesso em: 24 jan. 2026.

NICHITA, Anca Ramona et al. **We learn not for school but for life: empirical evidence of the impact of tax literacy on tax compliance**. *Eastern European Economics*, v. 57, p. 397–429, 2019.

NUSSBAUM, Martha C. **Sem fins lucrativos: por que a democracia precisa das humanidades**. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2015.

OCDE – ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Building trust to reinforce democracy: main findings from the OECD survey on drivers of trust in public institutions**. Paris: OECD Publishing, 2022.

PNUD – PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **Relatório de desenvolvimento humano 2021/2022: tempos incertos, vidas instáveis – moldando nosso futuro em um mundo em transformação**. Nova York: PNUD, 2022.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

STREET, Brian V. **Letramentos sociais: abordagens críticas do letramento no desenvolvimento, na etnografia e na educação**. São Paulo: Parábola Editorial, 2014.

VASQUEZ, Vivian Maria; JANKS, Hilary; COMBER, Barbara. **Critical literacy as a way of being and doing**. *Language Arts*, v. 96, n. 5, p. 300–311, 2019.

WORLD BANK. **Domestic revenue mobilization is strongly correlated with good governance**. Washington, DC: World Bank, 2024.