

# Panorama sobre a formação político-cidadã: uma abordagem polissêmica

Carla Aragão<sup>1</sup>  
Gisele Craveiro<sup>2</sup>

## Resumo

A pandemia da COVID-19 expôs as veias abertas da educação no Brasil: a falta de planejamento, de infraestrutura, de formação para os professores, entre tantos outros problemas que foram intensificados pelo desmonte causado pela agenda conservadora pós eleição presidencial de 2018. À luz desse cenário desafiador, propomos um panorama acerca das potencialidades de uma formação político cidadã a partir da discussão teórica acerca da polissemia em torno da concepção de Educação para Cidadania (Cidadã) e as diversas expressões da sua intencionalidade em marcos normativos, programas e políticas públicas. Em seguida, ampliamos a discussão a partir de um levantamento bibliométrico que abarcou os principais conceitos que orbitam o campo, entre eles, Educação Política, Educação Cívica, Educação em Direitos Humanos, Educação Fiscal e Educação Tributária. Como resultado, identificamos que esses conceitos e experiências trazem aspectos distintos entre si, às vezes sutis, embora a sobreposição de características seja a regra e não a exceção, na medida em que situam o papel da educação e da escola em uma perspectiva de corresponsabilização pela formação de sujeitos de direitos, aptos a exercerem a sua cidadania e participarem da dinâmica sociopolítica e econômica em suas comunidades.

**Palavras-chave:** Educação Política; Educação para Cidadania; Democracia; Pandemia; Formação cidadã.

- 
- 1 Pesquisadora, educadora e jornalista. Doutoranda em Educação PPGE/UFBA, com bolsa CAPES. Integrante dos grupos de pesquisa *Educação, Comunicação e Tecnologias* (GEC/UFBA) e *CoLaboratório de Desenvolvimento e Participação* (CoLab/USP). Mestre em Desenvolvimento e Gestão Social pelo CIAGS/UFBA e graduada em Comunicação Social (UFBA). Email: carla.aragao@ufba.br
  - 2 Professora da *Escola de Artes, Ciências e Humanidades* da USP, credenciada no *Programa de Pós Graduação em Mudança Social e Participação Política*, Líder do grupo de pesquisa *CoLaboratório de Desenvolvimento e Participação* (CoLab-USP). Doutora em Engenharia de Sistemas pela USP, Mestre pela Unicamp em Ciências da Computação. Email: giselesc@usp.br

## Introdução

A pandemia da COVID-19 obrigou a suspensão das atividades presenciais nas escolas e universidades em todo o mundo, chegando a acarretar a suspensão das aulas de aproximadamente 47,3 milhões de estudantes da educação básica no Brasil (BRASIL/INEP, 2020). A crise sanitária expôs as veias abertas da educação no país, onde a falta de planejamento, de infraestrutura, de formação para os professores, entre tantos outros problemas, revela o desmonte causado pela agenda conservadora pós eleição presidencial de 2018.

A pandemia também ampliou o fosso da desigualdade socioeconômica que, por sua vez, afetou diretamente o retorno, o acesso e/ou permanência dos estudantes no ensino remoto e híbrido. A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Covid-19 (Pnad Covid-19), divulgada pelo *Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística* (IBGE), revelou que jovens de famílias com menor renda domiciliar *per capita* tiveram menos acesso ao ensino remoto. Entre os que viviam em casas com rendimento *per capita* de até meio salário mínimo, 24,2% não tiveram acesso à educação remota, ante uma fatia de 9,5% entre os de casas com renda *per capita* de 4 salários ou mais. As marcas da desigualdade regional também foram reveladas pela pesquisa: na região Norte, 40% das crianças do ensino fundamental e quase metade dos alunos do ensino médio ficaram sem atividades até julho de 2020; por outro lado, no Sul, 91,7% das crianças do fundamental e quase 90% das do ensino médio tiveram acesso a atividades educacionais remotamente no mesmo período.

O estudo realizado pelo Unicef, *Cenário da Exclusão Escolar no Brasil - Um alerta sobre os impactos da pandemia da Covid-19 na Educação*, mostra que o Brasil corre o risco de regredir duas décadas no acesso de meninas e meninos à educação. Priorizar a recuperação da educação é um objetivo apontado como essencial para evitar uma “catástrofe geracional”, conforme destacado pela plataforma Coalização Global de Educação, liderada pela Unesco, com objetivo de mitigar o impacto do fechamento de escolas, lidar com as perdas de aprendizagem e adaptar os sistemas de educação, especialmente para comunidades vulneráveis e desfavorecidas.

Compreendemos que estamos diante de um cenário desafiador, mas também oportuno para um amplo debate em torno da reestruturação da Educação. Atualmente, temos em curso a implantação da controversa Base Nacional Comum Curricular (BNCC), “uma política educacional que se inscreve no ideário de agenda global estruturada para educação, a partir das indicações do Banco

Mundial, mais especificamente da Estratégia 2020 e das experiências internacionais sobre reformas curriculares” (CAETANO, 2019, p.2) e também do Novo Ensino Médio, o que favorece (ou pelo menos deveria favorecer) o espaço do debate. Concordamos com Santos (2020), *Em A Cruel Pedagogia do Vírus*, quando ele defende que a pandemia nos apontou alguns caminhos e trouxe a urgência de desenvolvermos “soluções democráticas assentes na democracia participativa ao nível dos bairros e das comunidades e na educação cívica orientada para a solidariedade e cooperação” (p. 8).

Nessa perspectiva, entendemos que a educação básica precisa fazer frente a seu papel relevante no fortalecimento da democracia, por meio da formação de cidadãos, apoiando-os em seus processos emancipatórios, capazes de favorecer a formação político-cidadã de sujeitos imbricados na rede de poder e capazes de transformar os paradigmas culturais hegemônicos que marginalizam, hierarquizam e transformam as pessoas em sujeitos de segunda classe. Essa abordagem educacional, vale registrar, não é nova e vem sendo amplamente debatida no campo da Pedagogia Crítica ou Educação Crítica desde a década de 60. Essa corrente teórica problematiza as relações de poder e desigualdades econômica, social e política em suas complexidades e como essas relações reverberam em espaços educacionais, e tem oferecido bases para as discussões sobre conceitos e experiências em torno de uma formação político-cidadã.

A proposta deste artigo é realizar um panorama acerca das potencialidades de uma formação político cidadã a partir da discussão teórica acerca da polissemia em torno da concepção de Educação para Cidadania (Cidadã) e as diversas expressões da sua intencionalidade em marcos normativos, programas e políticas públicas. Em seguida, ampliamos a discussão a partir de um levantamento bibliométrico que abarcou os principais conceitos que orbitam o campo, entre eles, Educação Política, Educação Cívica, Educação em Direitos Humanos, Educação Fiscal e Educação Tributária, considerando os últimos 10 anos, em três bancos de dados.

## **1. Educação político-cidadã e sua faceta polissêmica**

As primeiras iniciativas do que se pode considerar como uma educação política-cidadã na educação formal no Brasil ocorreram com o advento da República, “como parte de um processo de eliminação da autoridade religiosa sobre a educação, estabelecida desde o período colonial, sobretudo mediante a atividade pedagógica dos Jesuítas” (RESENDE, 2010, p. 21). Da Instrução Moral e Cívica, disciplina criada em 1925, no governo de Artur Bernardes, até a Educação Moral e Cívica, obrigatória até 1985 (com o fim do regime militar no Brasil), foram

muitos os projetos que atribuíram à escola a responsabilidade por “formar cidadãos ou educar para a democracia” (RESENDE, 2010, p. 21).

Com o fim dos anos de chumbo, a vigência da Constituição Federal de 88 e, principalmente, a promulgação da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, de 1996, optou-se por não estipular nenhuma disciplina específica para tratar da formação política, pois adotou-se “a visão pedagógica que entende a formação para a cidadania como algo que deve ocorrer na totalidade do processo educativo escolar, e não em determinados momentos e mediante disciplinas particulares” (Resende, 2010, p. 21). Sob o guarda-chuva de “Educação para a Cidadania”, passou-se a entender uma série de práticas educativas, gerando uma polissemia em torno de conceitos e experiências voltadas para promoção de uma formação político-cidadã.

São diversas as expressões dessa intencionalidade nos nossos marcos normativos, nos programas e políticas públicas, entre elas, encontramos a Educação Política, a Educação Cívica, a Educação em Direitos Humanos, a Educação Fiscal e a Educação Tributária, como apresentaremos mais detalhadamente a seguir. Trata-se de variações conceituais que carregam aspectos distintos, às vezes sutis, embora a sobreposição de características entre elas seja a regra e não a exceção, na medida em que situam o papel da educação e da escola em uma perspectiva de corresponsabilização pela formação de sujeitos de direitos, aptos a exercerem a sua cidadania e participarem da dinâmica sociopolítica e econômica em suas comunidades.

O que observamos, como veremos a seguir, é um consenso de que a cidadania se fortalece por processos educativos e participativos, que privilegiam a dimensão política e, conseqüentemente, favorecem a cultura democrática. Krahenbuhl e Dantas (2021) defendem que para estimular e fomentar uma cultura democrática, a Educação Política mostra-se necessária (p.172). Os autores argumentam que:

As atividades de educação política são necessárias para que os cidadãos analisem problemas socialmente complexos, identifiquem direitos e deveres, desenvolvam habilidades para atuação integrada em casos que envolvam múltiplas competências e autoridades, e ampliem sua percepção sobre os diversos conflitos de outras naturezas (econômicas, políticas, culturais etc.) presentes em situações variadas. (...) Educação Política, além de conteúdo, deve sensibilizar os seus receptores; deve promover uma conscientização de sua importância. Afinal, conteúdos transmitidos sem engajamento, sem que provoquem a sensação de pertencimento, são vazios e não geram participação. (KRAHENBUHL; DANTAS, 2021, p. 97)

Krahenbuhl e Dantas (2021), ao realizarem um mapeamento das percepções, crenças e valores dos jovens sobre o sistema democrático local, em um estudo de caso em São Paulo sobre a qualidade da democracia que enxergam e experimentam em suas cidades, assumem que “a melhoria das democracias depende do quanto as sociedades são capazes de ampliar e aprofundar o letramento político de seus cidadãos, através de processos educativos construídos com essa finalidade” (p. 172). Dito de outro modo: “fazer a democracia funcionar requer que as escolas levem a sério um compromisso fundamental: educar e nutrir o engajamento cívico, social e político das pessoas para uma prática cidadã democrática e bem informada” (Kahne & Westheimer apud Krahenbuhl e Dantas, 2021, p. 172).

Para os autores, a tríade sensibilização-conteúdo-ação deve estar presente nas ações de Educação Política, pois são pilares que contribuem para despertar sentimentos de pertencimento e, portanto, de confiança nas instituições democráticas, o que pode gerar mais participação e uma cultura democrática mais forte. Educação Política aqui referenciada é, portanto, aquela que considera a realidade do cidadão, com seus significantes e significados, e não apenas o compartilhamento de conteúdos importantes, por vezes, esvaziados de sentido. “Se os cidadãos tiverem mais acesso à educação política, mais confiança nas instituições, mais conhecimento e mais participação, isso aperfeiçoará a cultura democrática” (KRAHENBUHL e DANTAS, 2021, p.99).

Grandes desafios na construção dessa cultura encontram-se, segundo Dagnino (2002), na forte resistência do Estado em compartilhar o seu poder no que se refere às políticas públicas, além de uma estrutura administrativa na maioria das vezes engessada, com o predomínio de uma razão tecno-burocrática que impede o acesso da sociedade aos dados. A qualificação técnica e política é, segundo a autora, um dos maiores limites em relação aos cidadãos assumirem a representação em instâncias de participação. Dentre os saberes técnicos necessários estariam a formulação de políticas públicas, criação de instrumentos de diagnóstico e monitoramento das políticas e o conhecimento sobre o funcionamento do Estado e os procedimentos envolvidos. Já a qualificação política encerra não apenas o reconhecimento, mas o convívio e a articulação com a pluralidade de atores que carregam características, concepções e interesses diversos, tornando a convivência democrática um exercício de negociações, conflitos, disputas, alianças e produção de consensos sempre que possível.

Compreendemos a escola como espaço potencialmente estratégico para a promoção de experiências educativas, políticas e culturais que possibilitem não

só a reflexão, mas o desenvolvimento de ações criativas e cidadãs cujo propósito primeiro é promover a educação para a participação, para os direitos humanos e sociais e para o fortalecimento dos ideais democráticos. A construção de uma sociedade pelos seus sujeitos vincula-se, segundo Freire, à “experiência e conhecimento da coisa pública (do original: *public administration*). Necessitam, igualmente, de certas instituições que lhes permitam participar na construção de sua sociedade” (1987, p. 112). Temos políticas e programas no Brasil que buscam assegurar esse conhecimento “da coisa pública”, entre elas, a Educação Fiscal, a Educação em Direitos Humanos e a Educação (Moral e) Cívica, como serão apresentadas nas seções a seguir.

### 1.1. Da Educação Tributária à Educação Fiscal

A Educação Fiscal (EF) como política pública de Estado, apesar de recente no Brasil, reúne experiências que buscam, através de vivência, promover o conhecimento sobre o tema da tributação. A EF é fruto de uma ampliação da política de Educação Tributária que, por sua vez, foi fomentada durante o processo de redemocratização, após a queda do regime militar, em 1985. Tenório e Campanha (2017) lembram que as dificuldades para honrar os compromissos financeiros assumidos com organizações internacionais de crédito levaram diversos países latino-americanos a realizarem novos empréstimos, sob batuta do Fundo Monetário Internacional (FMI), cuja supervisão foi acompanhada da imposição de uma série de medidas que incluíam programas de ajustes e reformas econômicas e fiscais que possibilitassem a economia de recursos para o pagamento da dívida.

Como não seria suficiente concentrar as ações apenas na implementação de reformas econômicas, para garantir a abertura ao capital estrangeiro e a eliminação das barreiras econômicas, alfandegárias e fiscais, seria necessário “conscientizar a sociedade brasileira” da importância socioeconômica do tributo e de seu pagamento espontâneo e voluntário para aumentar a capacidade de pagamentos do país e viabilizar as diversas políticas e programas sociais criados ou a criar (BRASIL, 2009<sup>a</sup>, p. 26). E um caminho para fazer isso foi a implantação de programas de Educação Tributária pelo *Conselho Nacional de Política Fazendária* (CONFAZ). O órgão promoveu, em 1995, as primeiras discussões acerca do tema em um seminário realizado em Salvador (BA); entretanto, apenas em 1996, em um seminário sobre “Administração Tributária”, em Fortaleza, a proposta de um “programa de consciência tributária” para as escolas brasileiras foi apresentado de forma mais concreta. A proposta previa formação de professores e estudantes

sobre a função socioeconômica dos tributos para a viabilização da cidadania (BRASIL, 2009<sup>a</sup>, p. 26).

Dois anos depois, é criado um Grupo de Trabalho em Educação Tributária (GET), com objetivo de liderar a elaboração e implantação de um programa nacional permanente de Educação Tributária. Composto por representantes do Ministério da Fazenda, da Secretaria da Receita Federal, da *Escola de Administração Fazendária* (ESAF) e de representantes das Secretarias de Fazenda das unidades da federação, o GET passa a contar com representantes da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e do Ministério da Educação apenas em 1999 (LIMA, 2008, p. 90). É neste mesmo ano que o termo Educação Fiscal passa a ser adotado em lugar de Educação Tributária.

O novo conceito foi utilizado pela Portaria Interministerial nº 413, de 31 de dezembro de 2002, quando o Ministério da Fazenda e o Ministério da Educação criaram o Programa Nacional de Educação Fiscal (PNEF) (BRASIL, 2009<sup>a</sup>, p. 26). A Educação Fiscal abrange as dimensões anteriores da Educação Tributária - incentivo ao recolhimento voluntário de tributos, cumprimento das obrigações fiscais, entre outras - e inclui o planejamento, acompanhamento e fiscalização de recursos públicos, com objetivo de promover o controle social do Estado pelos cidadãos (BRASIL, 2009<sup>a</sup>, p. 26). Em dezembro de 2002, foi publicada a Portaria Interministerial nº 413, assinada pelos Ministros da Fazenda e da Educação, reformulando o Grupo de Trabalho de Educação Fiscal - GEFE nos três níveis de governo: federal, estadual e municipal, e definindo as competências de todos os órgãos envolvidos na implementação do Programa.

Oliveira (2012) defende que apesar de o Programa Nacional de Educação Fiscal (PNEF) ter nascido do Programa Nacional de Educação Tributária (PNET), “fronteiras ideológicas abissais os separam”. Segundo ele, enquanto o PNET é voltado ao aumento da arrecadação de tributos e cortes em investimentos sociais, para atender exigências de equilíbrio fiscal - políticas de Estado mínimo neoliberal, o PNEF é uma política pública “vencionada ao controle social do orçamento público e desvelamento, ao chão da cidadania, de um sistema tributário nacional injusto - políticas de Estado social sensível à formação popular da consciência cidadã” (p. 82). De cunho essencialmente educativo, o PNEF recebeu a missão de contribuir com a formação do cidadão, visando o desenvolvimento da conscientização sobre seus direitos e deveres no tocante ao valor social do tributo e do controle social do Estado democrático (BRASIL, 2009<sup>a</sup>, p. 26-28).

(...) o centro da educação fiscal é a cidadania ativa, tributo legitimado pelo orçamento público participativo, enquanto o centro da educação tributária é

a passividade, domesticação, fatalidade e resignação que o tributo imprime pelo “monopólio da força” que o Estado, em suas mãos, encerra. Também não há a garantia de que não se esteja praticando o PNET, sob o discurso do PNEF (p. 82).

A aprovação da Educação Fiscal, na Conferência Nacional de Educação, em 2010, (DOCUMENTO FINAL CONAE 2010, 2010) como matéria indispensável à formação do professor cidadão, é uma esperança de que haja acompanhamento e congruência entre o que prega seu ideário e o que faz sua prática. Entretanto, é conhecido que da criação de uma diretriz em uma Conferência Nacional e sua transformação em lei, para então se tornar práxis, há uma distância que implica a priorização na agenda e dotação orçamentária, algo que vem ocorrendo, paulatinamente, desde a institucionalização da Educação Fiscal, quando diversos projetos passaram a ser implementados em âmbitos federal, estadual e municipal, pautando-se no estímulo ao monitoramento participativo, envolvendo principalmente a participação de estudantes e professores em ações de *accountability* vertical (ou social).

## 1.2. Educação em Direitos Humanos

Temos outro exemplo no Brasil de política pública voltada à promoção da educação para cidadania, que também expressa a polissemia a qual nos referimos: a Educação em Direitos Humanos (EDH). A EDH ganhou força normativa com a criação de documentos balizadores que contribuem para fomentar políticas públicas de Direitos Humanos e EDH, entre eles: os Programas Nacionais de DH I, II e III (1996, 2002 e 2010, respectivamente), o Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos (PNEDH, de 2006) e as Diretrizes Nacionais para a Educação em Direitos Humanos (DNEDH).

O PNEDH é uma política pública que visa contribuir para a consolidação de um projeto de sociedade baseado nos princípios da democracia, da cidadania e da justiça social, por meio de um instrumento de construção de uma cultura dos direitos humanos. O impulsionamento dessa política foi apoiado pela extinta Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (SECAD), órgão do Ministério da Educação que, em 2011, ampliou sua ação e passou a se chamar Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (SECADI). Ainda em 2010, a SECAD incentivou e apoiou as Secretarias dos Estados e do DF a desenvolverem seus Planos de Ação em EDH para educação básica.

A Educação em Direitos Humanos (EDH) se constituiu como um conceito multifacetado, que exige observância de aspectos sociais e históricos para compreender o debate. Candau e Sacavino (2013) explicam que, nos anos 1980, a abordagem era concebida como prática preventiva que buscava defender a vida e fortalecer os processos de democratização na América Latina, sendo que, nos anos 2000, com a sua institucionalização e especialização, voltou-se prioritariamente à promoção de práticas que permitam às pessoas e aos diferentes grupos sociais o conhecimento e o acesso a seus direitos, sem com isso se desvincular do fortalecimento do Estado de direito e da cultura democrática. A EDH tem três dimensões indicadas por Candau (2008, p. 289-290): a formação de sujeitos de direitos; o favorecimento do processo de empoderamento; e construção de sociedades democráticas e humanas.

Silva e Tavares (2013), em um amplo estudo sobre os avanços e limites da EDH no Brasil, revelam que a implantação do PNEBH e dos Planos de Ação nos estados pelas Secretarias de Educação são pautados em projetos pontuais. Outro aspecto apontado é a importância dada pelas Secretarias à formação dos professores para abordarem os DH na escola e a apresentação da EDH como eixo norteador do currículo. Temos que ressaltar, entretanto, que o estudo de Silva e Tavares é de 2013, ou seja, anterior aos retrocessos no campo educacional, como a extinção da Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE) e a dissolução da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (SECADI), em 2019. O órgão era responsável pelos programas, ações e políticas de Educação Especial, Educação de Jovens e Adultos, Educação do Campo, Educação Escolar Indígena, Educação Escolar Quilombola, Educação para as relações Étnico-raciais e Educação em Direitos Humanos. Em seu lugar, foram criadas duas novas secretarias: a Secretaria de Alfabetização e a Secretaria de Modalidades Especializadas da Educação.

Ainda que necessitemos de estudos mais recentes para compreender os possíveis impactos, a despeito do atual governo, o Brasil ainda figura entre os países latino-americanos que mais avançaram na implementação de iniciativas de EDH, segundo relatórios do Instituto Interamericano de Direitos Humanos (IIDH), que elabora estudos periódicos, desde 2002, para verificar a atuação de 19 países latino-americanos que ratificaram o Protocolo de São Salvador (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 1988).

### 1.3. Educação Cívica e o fantasma da EMC

Os conceitos e experiências de que tratamos anteriormente divergem das concepções presentes nos conceitos e práticas de Educação Moral e Cívica (EMC). E aqui se estabelece um campo de disputa. A EMC foi uma disciplina obrigatória (Decreto Lei 869/68) no currículo escolar a partir de 1969, juntamente com a disciplina de Organização Social e Política Brasileira (OSPB). Ambas, EMC e OSPB, foram adotadas em substituição às matérias de Filosofia e Sociologia e ficaram caracterizadas pela transmissão da ideologia do regime autoritário ao exaltar o nacionalismo e o civismo dos alunos e privilegiar o ensino de informações factuais em detrimento da reflexão e da análise. O contexto da época incluía a decretação do Ato Institucional nº 5 (AI-5), desde 1968, e o início dos “anos de chumbo” – a fase mais repressiva do regime militar cujo slogan mais conhecido era “Brasil, ame-o ou deixe-o”.

As duas matérias foram condenadas pelos Parâmetros Curriculares Nacionais (PCN), estabelecidos pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) de 1996, por terem sido impregnadas de um “caráter negativo de doutrinação” (MENEZES e SANTOS, 2001). Amaral e Castro (2020) realizaram um levantamento, entre 2007 e 2019, de propostas de reintrodução da Educação Moral e Cívica (EMC) como disciplina obrigatória nos currículos escolares. Entre as novas proposições encontradas, as autoras destacam características que se repetem nos projetos, como o desejável vínculo das propostas com a Lei de Diretrizes e Bases (BRASIL, 1996); o discurso pautado no resgate dos valores cívicos e morais; a aproximação com o universo do ensino religioso por meio de uma moral cristã; a apresentação da classe estudantil como sem rumo, perdida; e um apelo salvacionista pautado no suposto resgate de um “passado glorioso em relação à moral e ao civismo e combativo ao modelo contemporâneo de desvio de conduta dos jovens cidadãos” (AMARAL; CASTRO, 2020, p.14). “Nossa inquietude está pautada no reconhecimento de que essa perspectiva neoconservadora agudiza uma ruptura com as experiências instituintes em defesa da escola pública engendradas no período de redemocratização do Brasil” (p.16).

Essa agenda “neoconservadora”, que ganhou expressivo espaço no pós eleição presidencial de 2018, tem se expressado de diversas maneiras, entre as quais através da criação da Subsecretaria de Fomento às Escolas Cívico-Militares, por meio do Decreto nº 9.665, de 2 de janeiro de 2019 (BRASIL, 2019), com uma proposta de gestão compartilhada entre as Secretarias de Educação e de Segurança Pública para “reorganização da instituição escolar”. O Decreto nº. 10.004, em 5

de setembro de 2019, institui o Programa Nacional das Escolas Cívico-Militares (Pecim). Entre os princípios destaca-se “a adoção de modelo de gestão escolar baseado nos Colégios Militares” (BRASIL, 2019). Sobre as escolas cívico-militares, escrevem Amaral e Castro (2020):

Parece-nos contraditório o exercício da vivência, da experiência democrática a partir do convívio com uma única forma de expressão de identificação, a ordem militar. Para nós, numa sociedade e escola democráticas, a participação dos indivíduos pressupõe a possibilidade de uma identificação com uma pluralidade de expressões de diversas individualidades, como afirma Mouffe (1999), tornando-se inócuo o discurso da representação de uma democracia que se assenta sobre a base de uma única orientação. Como defende Lima (2014), a possibilidade de expressão dos sujeitos significa a capacidade do exercício da cidadania, e não se pode esperar a expressão dos coletivos numa organização caracterizada pelo autoritarismo com base hierárquica; portanto a gestão democrática nesse projeto de escola fica inviabilizada (p. 1084).

A compreensão histórica da expressão “Educação Cívica” no Brasil gera “uma certa cautela no uso do conceito” (RESENDE, 2010, p. 22), algo que, em outros contextos acadêmicos e políticos, não causa o mesmo tensionamento. Nas produções em inglês (*civic education*) e castelhano (*educación cívica*), muitas vezes a Educação Cívica se refere “à formação de indivíduos para a compreensão e a prática de seus direitos e deveres como membros de uma comunidade política, e que muitas vezes é usado como sinônimo de educação para a cidadania”. A compreensão sobre Educação Cívica nas propostas de Levinson (2012) e Zuckerman (2014) ilustra a discussão.

Em *No Citizen Left Behind*, Meira Levinson (2012) afirma que a Educação Cívica deve ajudar os adolescentes e jovens a adquirir e aprender a usar as habilidades, conhecimentos e atitudes que os prepararão para serem cidadãos responsáveis ao longo da vida. A autora defende que os jovens de origens marginalizadas que tenham menos oportunidades de se preparar para serem cidadãos capazes de exercer sua voz e influenciar melhor suas comunidades, reforçarão uma democracia profundamente desigual.

“O contexto mais concreto e difundido no qual a maioria dos jovens interage é a escola. As próprias escolas são sociedades civis, para o bem e para o mal. Elas exercem um efeito profundo nas experiências cívicas de estudantes e adultos, identidades e oportunidades - mesmo quando não têm intenção de fazê-lo” (Levinson, 2012, p. 56 - tradução nossa).

A abordagem proposta por Zuckerman (2014) guarda complementaridade com a discussão proposta por Levinson. Para ele, a “Educação Cívica Participativa” pode promover formas de engajamento cívico que usam as tecnologias digitais como um componente central e adota um modelo de participação por meio de atividades cívicas participativas (p. 156). O autor argumenta que os praticantes se conectam em parte pelo seu interesse ou porque precisam “ver seu impacto nas questões que estão tentando influenciar” (p. 156).

## 2. Um panorama sobre educação político-cidadã no campo educacional

Após revisão bibliográfica “desenvolvida com base em material já elaborado, constituído principalmente de livros e artigos científicos” (GIL, 2002, p. 44) e apresentada anteriormente, realizamos também uma revisão bibliométrica com objetivo de observar a produção científica na área de Educação sobre alguns dos temas trabalhados neste artigo. O levantamento foi realizado em três bases de dados, considerando quatro descritores: Educação Cívica, Educação para Cidadania/ Educação Cidadã, Educação Fiscal e Educação Política<sup>3</sup>.

Analisamos títulos e resumos de trabalhos brasileiros, publicados em língua portuguesa, no período de 2011 a 2020. Inicialmente, acessamos a *Scientific Electronic Library Online Citation Index - SciELO (SciELO.ORG)*, de acesso gratuito e com a base integrada à plataforma *Web of Science (WoS)* da Thomson Reuters. Devido aos resultados escassos, decidimos complementar o levantamento na base do Banco de Dissertações e Teses da Capes, utilizando descritores análogos. Completamos a pesquisa, avaliando títulos e resumos de trabalhos aprovados pelas Reuniões Nacionais da Anped - Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação, importante espaço de debate sobre pesquisas em Educação do Brasil. No período de 2010 a 2020, foram realizadas sete reuniões e observados os artigos completos apresentados em cinco Grupos de Trabalho que tinham mais chances de reunir discussões afins a nossa proposta de pesquisa: GT 03 - Movimentos Sociais e Educação, GT 05 - Estado e Política Educacional, GT 09 - Trabalho e Educação, GT 14 - Sociologia da Educação e GT 16 - Educação e Comunicação.

3 Disponibilizamos o levantamento bibliométrico e os títulos dos trabalhos citados neste capítulo no link: <https://bit.ly/3oDQSCm>

## RESUMO DO LEVANTAMENTO BIBLIOMÉTRICO 2010 - 2020

	ANPED	SCIELO	BANCO CAPES
<b>EDUCAÇÃO FISCAL</b>	01 artigo identificado. ARAGÃO, Carla Azevedo de. VILLI, Marisa. Monitoramento participativo e tecnologia cívica na escola: participação de estudantes no controle social. 39ª Reunião da Anped, GT 16, 2019.	Encontramos, inicialmente, 35 trabalhos aplicando apenas o descritor, porém, após análise do título e resumo de todos eles, identificamos que nenhuma das produções se relacionava com a perspectiva aqui trabalhada. A grande maioria das produções trata de questões tributárias no campo da economia.	Foram identificadas 01 tese e 08 dissertações.
<b>EDUCAÇÃO CÍVICA</b>	Nenhum trabalho identificado no período.	Inicialmente, 43 incidências para o termo, porém, após leitura de títulos e resumos, 04 trabalhos foram selecionados.	Foram levantados 14 trabalhos inicialmente, porém, apenas 01 com debate mais próximo ao estudo proposto neste artigo.
<b>EDUCAÇÃO POLÍTICA</b>	03 trabalhos levantados, sendo um deles sobre Letramento Político.	A busca inicial identificou 158 textos, após aplicação de filtros por área, campo de conhecimento e leitura de títulos e resumos, 08 produções mostram-se próximas do debate.	Primeiramente 121 produções foram listadas. Após leitura do título e resumos, chegamos a 13 trabalhos, sendo 03 deles sobre Letramento Político.
<b>EDUCAÇÃO PARA(PELA) CIDADANIA / EDUCAÇÃO CIDADÃ</b>	Nenhum trabalho identificado no período.	Após aplicação de filtro (Humanas / Sociais Aplicadas e Multidisciplinar, com foco em Educação e pesquisas educacionais), encontramos 139 trabalhos que mencionam Educação para Cidadania e 43 que citam Educação Cidadã. Após leitura de títulos e resumos, foram filtrados 11 e 05 produções, respectivamente.	26 trabalhos foram filtrados, em sua maioria com foco em questões de saúde, abordagens socioambientais e em direitos humanos fora do contexto educacional <i>stricto sensu</i> . Após leitura de títulos e resumos, foram identificadas 01 tese e 04 dissertações.

Fonte: Elaboração própria.

No que se refere à Educação Fiscal, observamos uma lacuna na produção científica do tema, com identificação de poucos trabalhos na área da Educação. Em linhas gerais, as produções identificadas abordam estudos de caso ou experiências de EF em escolas, além de transitar em marcos teóricos convergentes. Muitas das produções recuperam a história recente da Educação Fiscal e sua relação com a Educação Tributária. Observamos ainda que as experiências analisadas têm em geral uma preocupação com a formação para importância dos tributos e da participação dos cidadãos na sua aplicação. O levantamento feito na Anped que revelou apenas um artigo sobre o tema, produzido por Aragão e Villi (2019) nos surpreendeu. O objetivo desse artigo é compreender como se dá o uso de

métodos de monitoramento participativo, mediados por tecnologia cívica, como estratégia da sociedade no controle social, tendo os estudantes como produtores de informação e dados; um mecanismo inovador de interface entre sociedade e Estado para a troca de informação como bem básico que subsidia o monitoramento e a avaliação de políticas públicas.

A Educação Cívica, como já imaginávamos, é pouco recorrente nos debates e, entre os trabalhos que encontramos, percebemos que o conceito na maioria das vezes é tratado atrelado à discussão sobre a Educação Moral e Cívica, com leituras históricas e críticas. Duas dessas produções, presentes no Scielo, exemplificam nossa observação: *Povo civilizado e cidadãos de um país livre: república, educação e cidadania nas prescrições didático cívicas de Hygino Amanajás*, de Raimundo Alberto de Figueiredo Damasceno (2018), e *Educação Moral e Cívica: A retomada da obrigatoriedade pela agenda conservadora*, de Amaral e Castro (2019), que já citamos anteriormente.

No primeiro trabalho, Damasceno (2018), há uma discussão sobre os principais pressupostos da Educação Cívica, propostos na obra de Hygino Amanajás e sua relação com os ideais de cidadania presentes no projeto educacional da Primeira República, a partir das premissas do ideário positivista, e que o autor denomina de “prescrições didático cívicas aos alunos em sua obra”. Amaral e Castro (2019) problematizam a reintrodução da EMC como disciplina obrigatória na escola em um contexto favorável a grupos defensores do que seria o “arquétipo de moral e bons costumes”. As autoras utilizam a ferramenta analítica do ciclo de políticas e considerado o processo de hibernação como mecanismo para influenciar a entrada e saída dessa disciplina. Foram pesquisadas a oferta da disciplina em peças legislativas a partir de 1996, atribuindo ênfase aos ordenamentos da agenda conservadora pós-eleição presidencial de 2018. Amaral e Castro (2020) conclui que há um projeto de gestão como tecnologia moral, que se contrapõe à gestão democrática da escola pública.

Sobre Educação Política encontramos diversos trabalhos cujo objetivo principal é investigar, sob óticas por vezes distintas, a formação política para participação e fortalecimento da democracia em contexto escolar. Grande parte desse material é desenvolvido a partir de levantamento bibliográfico, com algumas exceções de trabalho empírico ou estudo de caso de alguma experiência desenvolvida em escolas. É comum os autores dos textos ressaltarem a urgência e necessidade de ampliação do debate sobre o campo, considerado pouco disseminado no Brasil, apesar do aumento da produção científica.

Notamos ainda que, após 2016, houve um destaque em torno do debate a partir do movimento de ocupação das escolas e inserção, ainda que tímida, da discussão sobre Letramento Político. Encontramos defesa de que é necessário constituir uma agenda de pesquisa e de práticas especialmente voltadas para educação formal, com especial atenção às metodologias e conteúdos para o desenvolvimento da Educação Política nas escolas. Forlini (2015), em *Construindo Caminhos para a Educação Política: A percepção dos alunos como um meio para pensar a Educação para a Democracia*, é um dos autores que reforça essa necessidade. Logo nas primeiras páginas do seu texto aponta “a necessidade de que este tema se constitua como uma agenda de pesquisa e prática na Educação” (p. 7), assim como as possibilidades de metodologias e conteúdos para a aplicação da Educação Política.

Silva (2019), em *Educação Política: Uma discussão necessária na busca por uma Educação Integral*, está entre os que focam o debate na discussão de estratégias didáticas para que docentes possam trabalhar a Educação Política em espaços escolares. Sousa (2020), em *Educação Política e Legislativa no Ensino Médio Integrado do IFSuldeMinas: Uma sequência didática para contribuir na formação omnilateral*, dedica-se a analisar o desenvolvimento de uma sequência didática que envolveu vinte e cinco alunos do 2º ano do Ensino Médio integrado ao Curso Técnico em Informática no IFSuldeMinas. A pesquisa, que utiliza as orientações da Pedagogia Histórico-crítica como metodologia demonstra que, “após a aplicação dos recursos didáticos e metodológicos, conseguiu-se despertar nos alunos maior consciência política com consequente interesse pela cidadania participativa”. A autora destaca a ampliação do “senso crítico para a ação da transformação da realidade de seu ambiente local, visto que os alunos conseguiram construir coletivamente atitudes cidadãs por meio de propostas a serem desenvolvidas no seu Município” (p. 08).

Por fim, observamos que alguns autores têm se dedicado à temática há algum tempo. Um deles é Rildo Jose Cosson Mota (2015), que em sua tese *Letramento político no legislativo: a experiência do programa Estágio-Visita* desenvolve “um estudo analítico do programa de educação para a democracia Estágio-Visita de Curta Duração” (p. 7), promovido pelo Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados, uma das escolas que compõem o sistema de educação legislativa do Brasil. O objetivo do trabalho foi verificar como se efetiva o letramento político em uma atividade educacional proposta por uma escola do legislativo, cujo objetivo primeiro é promover e fortalecer a democracia no País. Para isso, Mota trabalhou com o conceito de letramento político e das características da educação para a democracia a partir da concepção de formação do “cidadão democrático”. O trabalho de pesquisa revelou que “o programa

se insere em um horizonte limitado de letramento político, privilegia uma visão formal de democracia, enfatiza o conhecimento tradicional sobre o legislativo e adota uma perspectiva transmissiva de ensino” (p. 07), o que segundo o autor não retira a sua importância, mas aponta para necessidade de qualificação da proposta. Outro trabalho de Mota, em parceria com Barros (2020), disponível no Scielo, é *Olhares sobre a educação para a democracia: a visão dos educadores que atuam no Congresso Nacional*. O artigo analisa relatos dos agentes pedagógicos que atuam nos programas de Educação para a Democracia do Congresso Nacional. As principais conclusões mostram que os agentes pedagógicos associam os desafios da Educação para a Democracia na atualidade com o contexto de crise que afeta o Brasil, com destaque para a crise cultural, educacional e política.

Sobre Educação para(pela) Cidadania ou Educação Cidadã, observamos que ambos são tratados como sinônimos, sendo que muitas vezes no mesmo texto os autores tratarão desta forma. As produções costumam dar ênfase à articulação entre quatro conceitos: cidadania, participação, democracia e direitos. Chama especial atenção a referência ao educador Paulo Freire, considerado um expoente nas discussões sobre educação para emancipação individual e coletiva, que em alguns casos figura nos títulos ou nos resumos e, quase invariavelmente, é citado nas referências bibliográficas. Os limites e desafios da formação para a cidadania é um objetivo que permeia muitos trabalhos. De modo geral, a Educação Cidadã é apresentada como uma expressão da formação humanística, com ampla valorização dos direitos, para o desenvolvimento de sujeitos capazes de construir novas realidades.

## Considerações finais

Propusemos compreender neste artigo as potencialidades de uma formação político-cidadã para fortalecimento da democracia, da participação e dos processos de emancipação individual e coletiva a partir de um melhor entendimento sobre a polissemia em torno da concepção de Educação para Cidadania (Cidadã). Ao abarcar alguns dos principais conceitos que orbitam o campo (Educação Política, Educação Cívica, Educação em Direitos Humanos, Educação Fiscal e Educação Tributária), temos noção que deixamos de contemplar outros conceitos que igualmente merecem ampliação do estudo, entre eles, por exemplo, Educação para Democracia, Educação para o Empoderamento e Educação para Emancipação.

A opção por desenvolver um trabalho teórico também apresenta limites, na medida em que não discute as práticas de formação político-cidadã em curso, outro campo fértil a ser explorado em pesquisas futuras, considerando as lacunas apontadas pelo levantamento bibliométrico realizado para este artigo. Outra

possibilidade de ampliação do debate é a revisão bibliográfica de produções em outras línguas, especialmente inglês e espanhol, que nos pareceu um campo profícuo de trabalhos científicos.

O atual contexto de reestruturação educacional pelo qual passa o Brasil também aponta outros caminhos para outros estudos. Quando falamos na BNCC, quais direcionamentos o documento aponta no que se refere ao desenvolvimento de uma educação pautada na formação para o exercício dos direitos, da cidadania e da participação política? Temos uma agenda de pesquisa ampla, com muitas lacunas e relevante para seguir avançando.

## Referências bibliográficas

- AMARAL, D. P. DO; CASTRO, M. M. DE. Educação Moral e Cívica: A retomada da obrigatoriedade pela agenda conservadora. São Paulo: **Cadernos de Pesquisa**, V. 50, n.178, 2020. <https://doi.org/10.1590/198053147129>.
- ARAGÃO, C. A. DE; VILLI, M. Monitoramento participativo e tecnologia cívica na escola: participação de estudantes no controle social. Rio de Janeiro: **39ª Reunião da Anped**, 2019.
- BARROS, A. T. DE; MOTA, R. J. C. Olhares sobre a educação para a democracia: a visão dos educadores que atuam no Congresso Nacional. **Pro-Posições [online]**, Epub, v. 31, 2020. <https://doi.org/10.1590/1980-6248-2017-0150>.
- BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Censo da Educação Básica 2020: notas estatísticas**. Brasília, DF: INEP, 2021.
- BRASIL. Ministério da Fazenda. Escola de Administração Fazendária. Programa Nacional de Educação Fiscal (PNEF). **Caderno 1: Educação Fiscal no Contexto Social**. 4. ed. rev. e atual. Brasília: ESAF, 2009ª.
- BRASIL. Presidência da República. **Lei n. 9.394**, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, 1996. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9394.htm). Acesso em: 6 jul. 2021.
- BRASIL. Ministério da Educação. **Base Nacional Comum Curricular: Educação é a base**. Brasília: Ministério da Educação, 2018. Disponível em: <<http://basenacionalcomum.mec.gov.br/>>. Acesso em: 22 outubro 2021.
- CAETANO, MARIA RAQUEL. Reformas educacionais e a Base Nacional Comum Curricular (BNCC): relações entre o público e o privado. Rio De Janeiro: **39ª Reunião Nacional da ANPEd**, 2019.

- CAMPANHA, ALEXSSANDRO; TENÓRIO, ROBINSON MOREIRA. **A Educação Fiscal e suas implicações para o exercício da cidadania e para a melhoria qualitativa da vida em sociedade**. 2017.
- CANDAU, VERA M. F.; SACAIVINO, SUSANA B. Educação em Direitos Humanos e formação de educadores. **Educação**, Porto Alegre, v.36, n.1, p.59-66, 2013.
- CANDAU, V. Educação em Direitos Humanos: uma proposta de trabalho. In: ZENAIDE, MARIA DE NAZARÉ (org.). **Oficinas Aprendendo e Ensinando Direitos Humanos**. João Pessoa, JB Ed., 1999, p. 13-25.
- COSSON, R. Letramento político no legislativo: a experiência do Programa Estágio Visita. **Tese (Doutorado)** – Universidade Federal de Minas Gerais, 2015. 324f.
- DAGNINO, EVELINA (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. Ed. Paz e Terra, 2002.
- DAMASCENO, R. A. DE F.; SANTOS, E. M. N. DOS; ALMEIDA, K. N. C. DE. Povo civilizado e cidadãos de um país livre: república, educação e cidadania nas prescrições didático-cívicas de Hygino Amanajás. **Revista Brasileira de História da Educação [online]**. Epub, 2018, v.18. ISSN 2238-0094. <https://doi.org/10.4025/rbhe.v18.2018.e030>.
- DOCUMENTO FINAL CONAE 2010 - **Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação: O Plano Nacional de Educação, Diretrizes e Estratégias de Ação**. Brasília, 2010.
- FREIRE, PAULO. **Pedagogia do Oprimido**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.
- FORLINI, D. B. Construindo Caminhos para a Educação Política: A percepção dos alunos como um meio para pensar a Educação para a Democracia. **Dissertação (Mestrado em Educação Escolar)** - Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Ciências e Letras (Campus Araraquara). 2015. 145 f.
- GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 4.ed, 2002.
- KRAHENBUHL, C. DE L.; DANTAS, H. A Educação Política pode se utilizar do IDL? Desafios, Propostas e Resultados. In Índice de democracia local [livro eletrônico]: estudos a partir da experiência de São Paulo. Org. MORAES, D. e DANTAS, H. 1. ed. Curitiba: **Instituto Atuação**, 2021. ISBN 978-65-992692-0-2
- LEVINSON, M. **No Citizen Left Behind**, Harvard University Press. Cambridge, Mass, 2012.
- OLIVEIRA, L. C. D. DE. **Tese**. Da Cidadania Fiscal à Cidadania Cultural. Fortaleza, 2012.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Protocolo adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em matéria de direitos econômicos, sociais e culturais: Protocolo de São Salvador. Assinado em Assembleia Geral da ONU. **18º Período Ordinário de Sessões**. El Salvador, 1988.

RESENDE, J. F. Educação escolar, hábitos e atitudes políticas: considerações sobre a experiência brasileira. In Educação política: reflexões e práticas democráticas. **Cadernos Adenauer**, Ano XI, n. 3, 2010.

SANTOS, B. DE S. **A Cruel Pedagogia do Vírus**. Coimbra, PT: Edições Almedina, 2020.

SILVA, A. M. M.; TAVARES, C. Educação em Direitos Humanos no Brasil: contexto, processo de desenvolvimento, conquistas e limites. **Educação**, Porto Alegre, v. 36, n. 1, p. 50-58,

SILVA, L. F. K. DA. Educação política: uma discussão necessária na busca por uma educação integral. **Dissertação (Mestrado)**. Instituto Federal do Rio Grande do Sul, Programa de Pós Graduação em Educação Profissional e Tecnológica. Mestrado Profissional em Educação Profissional e Tecnológica, 2019. 237f.

SOUSA, A. P. S. L. DE. Educação política e legislativa no ensino médio integrado do IFSULDEMINAS: uma sequência didática para contribuir na formação omnilateral. **Dissertação (Mestrado)** – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sul de Minas Gerais. Programa de Pós-graduação em Educação Profissional e Tecnológica, Poços de Caldas, 2020. 101f.

ZUCKERMAN, E. New Media, New Civics?. **Policy & Internet** 6, 2014, 151-168