



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO

A CONSTRUÇÃO DA CIDADANIA E EMANCIPAÇÃO:  
TEORIA E PRÁTICA NUMA REDE NACIONAL DE MOBILIZAÇÃO  
SOCIAL

Gleyse Maria Couto Peiter

Rio de Janeiro

2019

A CONSTRUÇÃO DA CIDADANIA E EMANCIPAÇÃO: TEORIA E PRÁTICA  
NUMA REDE NACIONAL DE MOBILIZAÇÃO SOCIAL

Gleyse Maria Couto Peiter

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em História das Ciências, das Técnicas e Epistemologia, da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de mestre em história das ciências, das técnicas e epistemologia.

Orientadores:

Prof. Dr. Luiz Pinguelli Rosa (orientador)

Prof. Dr. José Carlos de Oliveira  
(coorientador)

Rio de Janeiro

2019

## CIP - Catalogação na Publicação

P377c Peiter, Gleyse Maria Couto  
A construção da cidadania e emancipação: teoria e prática numa Rede Nacional de Mobilização Social / Gleyse Maria Couto Peiter. -- Rio de Janeiro, 2019. 131 f.

Orientador: Luiz Pinguelli Rosa.

Coorientador: Jose Carlos Oliveira.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Decania do Centro de Ciências Matemáticas e da Natureza, Programa de Pós-Graduação em História das Ciências e das Técnicas e Epistemologia, 2019.

1. O processo histórico na construção do conceito de cidadania. 2. Os conceitos de autonomia e emancipação. 3. Cidadania e emancipação na prática de uma rede de desenvolvimento comunitário. I. Pinguelli Rosa, Luiz , orient. II. Oliveira, Jose Carlos, coorient. III. Título.

Elaborado pelo Sistema de Geração Automática da UFRJ com os dados fornecidos pelo(a) autor(a), sob a responsabilidade de Miguel Romeu Amorim Neto - CRB-7/6283.

A CONSTRUÇÃO DA CIDADANIA E EMANCIPAÇÃO: TEORIA E PRÁTICA NUMA  
REDE NACIONAL DE MOBILIZAÇÃO SOCIAL

Gleyse Maria Couto Peiter

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO SUBMETIDA AO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM HISTÓRIA DAS CIÊNCIAS, DAS TÉCNICAS E EPISTEMOLOGIA, DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO - UFRJ, COMO PARTE DOS REQUISITOS NECESSÁRIOS À OBTENÇÃO DO TÍTULO DE MESTRE EM HISTÓRIA DAS CIÊNCIAS, DAS TÉCNICAS E EPISTEMOLOGIA

Aprovada por:

---

Prof. Luiz Pinguelli Rosa, D.Sc

---

Prof. José Carlos de Oliveira, D.Sc

---

Profa. Maria de Melo Malta, D.Sc

---

Prof. Renato Sergio Maluf, D.Sc

RIO DE JANEIRO

2019

Dedico este trabalho aos meus filhos, Laura  
e Eric, meus grandes amores.

## AGRADECIMENTOS

Ao Prof. Pinguelli, que me proporcionou liberdade de pensamento e de escolhas no percurso de construção deste trabalho, contribuindo para o resgate de uma história de lutas que deve ser lembrada.

Ao Prof. José Carlos, pelos conhecimentos que me abriram novas perspectivas e pelo incentivo neste processo de amadurecimento e crescimento profissional.

À Profa. Maria Malta, pelos ensinamentos e pela oportunidade de participação em iniciativas para a ampliação da autonomia de trabalhadores e de trabalhadoras, como mais um passo na construção de cidadãos e cidadãs efetivos e plenos.

Ao Prof. Renato Maluf, por todo o apoio ao longo dos anos de trabalho no Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, pela parceria e amizade, e que muito me honrou ao aceitar o convite para participar da banca examinadora.

Aos colegas do HCTE, que dividiram comigo as preocupações, pressões e angústias, em especial à Leila Almeida Barbosa, que também me ajudou na estruturação inicial deste trabalho.

Aos colegas do Laboratório Herbert de Souza - Tecnologia e Cidadania, Laboratório Betinho, Adriana Antunes, Luiz Rosa, Marcelle Fabiano, Marcos Carmona, Reginaldo Junior da Silva, Renata Lages, Wilson Dutra e Amélia Medeiros, que deu a ideia deste mestrado.

À amiga Marta Moeckel pelas conversas, pelas contribuições técnicas e orientação na reta final.

À querida Nathalie Beghin, que esteve junto nesta jornada por tantos anos na luta por um país mais justo e igual. E ainda me apoiou desde o começo do mestrado, me convencendo que era possível chegar até aqui e ir além.

Ao André Spitz, que representa toda Rede do Coep, por este trabalho de parceria de mais de 25 anos na construção de caminhos para mudar o Brasil.

Aos meus pais, Terezinha e José Dias, que tanto se orgulharam de ver a filha no mestrado nessa altura da vida.

## Carta de Campina Grande (\*)

Nós, lideranças jovens de 30 comunidades da Rede Coep, nos Estados de Alagoas, Sergipe, Ceará, Piauí, Rio Grande do Norte e Pernambuco, durante o fórum de líderes, refletimos sobre as necessidades de aprimoramento técnico e humano para melhor atender às expectativas das comunidades que representamos, considerando-se que:

1. A sociedade globalizada está a requerer dos trabalhadores domínio das informações técnicas, humanas e das inovações tecnológicas, o que exige constantes atualizações do conhecimento e do saber;
2. Os desequilíbrios entre o campo e cidade ainda são grandes, fragilizando as populações rurais no que se refere às oportunidades de trabalho e renda;
3. O Coep tem contribuído para reduzir essas desigualdades; entretanto, alguns vazios na formação plena da juventude são observados, carecendo, urgentemente, de preenchimento, já que as suas contribuições, historicamente, nunca foram levadas em conta na construção do projeto político da sociedade;
4. As comunidades nas quais atuamos avançaram em organização, melhoria da produção, conscientização política, criando expectativas positivas para redução da pobreza e melhoria da qualidade de vida, que só poderão ser concretizadas através da formação educativa.

Diante do exposto, propomos:

Um programa amplo de formação nas áreas humanísticas, técnica e tecnológica, envolvendo:

- Curso de certificação agroecológica para as produções das comunidades;
- Curso de formação de docentes para atuação em escolas do campo;
- Cursos de graduação e pós-graduação voltados para a realidade do campo, a fim de que possamos nos empoderar, tornando-nos autônomos e confiantes na nossa capacidade de vencer a pobreza pelo potencial de empreender.

(\*) Carta entregue às autoridades, parceiros e gestores do Programa Comunidades Semiárido, presentes no Fórum de Lideranças Jovens que aconteceu nos dias 23 a 27 de julho de 2012, em Campina Grande – PB. O Fórum reuniu líderes de 30 comunidades participantes do Programa nos estados de AL, CE, PB, PE, PI, RN e SE. O objetivo foi realizar um balanço das atividades do Programa pela visão dos jovens, envolvendo-os na reflexão sobre os caminhos para o futuro, além de criar laços de cooperação entre as comunidades do Programa integrantes da Rede de Comunidades Semiárido e buscar o seu fortalecimento.

## RESUMO

A presente dissertação tem por objetivo a análise dos 25 anos de atuação de uma Rede Nacional de Mobilização Social (Rede Coep), na prática de mobilização social e articulação de parcerias para a promoção da cidadania e do desenvolvimento comunitário em localidades do semiárido nordestino à luz dos conceitos de cidadania e de emancipação. O estudo parte de uma breve reconstituição histórica do conceito de cidadania e sua evolução, desde a Antiguidade, na Idade Média e na Era Moderna. Como a cidadania engloba aspectos políticos e sociais e trata do processo de construção democrática de um Estado, foi feita uma apresentação da história da cidadania no Brasil, desde o período colonial até os dias de hoje, tendo por base as sete Constituições brasileiras. A análise da ideia de emancipação foi realizada visando compreender sua real possibilidade e como alcançá-la, ou se, embora possível, ela é inatingível. A narrativa da experiência estudada foi dividida em dois períodos: de 1993 a 2003 - desde a criação da Rede Coep, com sua estrutura e organização, com destaque para ações de mobilização social; e de 2000 a 2018, com ênfase nos trabalhos de desenvolvimento comunitário nas localidades de sete estados do Semiárido Nordeste, seus desafios e soluções encontradas. A reflexão final aponta em que casos e como foi realizado o trabalho na Rede para promover a cidadania e alcançar a emancipação das comunidades.

Palavras-chave: Cidadania. Emancipação. Autonomia. Democracia. Desenvolvimento comunitário.

## ABSTRACT

This dissertation aims to analyze the 25 years of a National Network of Social Mobilization (COEP), in the practice of social mobilization and articulation of partnerships for the promotion of citizenship and community development in localities of the northeastern region under the concepts of citizenship and emancipation. The study starts from a brief historical reconstruction of the concept of citizenship and its evolution, from Antiquity, the Middle Ages and the Modern Era. As citizenship encompasses political and social aspects and deals with the process of democratic construction of a State, a presentation was made of the history of citizenship in Brazil, from the colonial period to the present day, based on the seven Brazilian Constitutions. The analysis of the idea of emancipation was carried out in order to understand its real possibility and how to reach it, or if, although possible, it is unattainable. The narrative of the experience studied was divided into two periods: from 1993 to 2003 - from the creation of the COEP Network with its structure and organization, with emphasis on social mobilization actions; and from 2000 to 2018, with emphasis on community development work in the localities of seven states of the Northeastern semi-arid region, their challenges and solutions found. The final reflection indicates in which cases and how the work in the Network was carried out to promote citizenship and achieve the emancipation of the communities.

Keywords: Citizenship. Emancipation. Autonomy. Democracy. Community Development.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABI	Associação Brasileira de Imprensa
ASA	Articulação do Semiárido
CAP	Caixa de Aposentadoria e Pensão
CHESF	Companhia Hidrelétrica do São Francisco
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CNBB	Conferencia Nacional dos Bispos do Brasil
CNPq	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
COEP	Comitê de Entidades no Combate a Fome e pela Vida
CONSEA	Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
COOTRAM	Cooperativa de Trabalhadores Autônomos de Manguinhos
COPPE/UFRJ	Instituto Alberto Luiz Coimbra de Pós-Graduação e Pesquisa de Engenharia da Universidade Federal do Rio de Janeiro
CPDA/ UFRRJ	Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento Agricultura e Sociedade da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro
EAD	Educação a Distância
ECDPM	European Centre for Development Policy Management
EJA	Educação de Jovens e Adultos
Embrapa	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
Embratel	Empresa Brasileira de Telecomunicações
EUA	Estados Unidos da América
FBMC	Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas
FBSSAN	Fórum Brasileiro de Soberania e segurança Alimentar e Nutricional
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FINEP	Financiadora de Estudos e Projetos
FIOCRUZ	Fundação Oswaldo Cruz
Funrural	Fundo de Assistência Rural
GESAC	Governo Eletrônico - Serviço de Atendimento ao Cidadão
IAP	Instituto de Aposentadoria
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INPS	Instituto Nacional de Previdência Social
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
MTE	MTE – Ministério do Trabalho e Emprego

OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
ODM	Objetivos de Desenvolvimento do Milênio
OIT	Organização Internacional do Trabalho
ONG	Organização Não Governamental
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PRONINC	Programa Nacional de Incubadoras de Cooperativas Populares
SENAES	Secretaria Nacional de Economia Solidária
SIME	Sistema de Mídias e Educação
TIC	Tecnologia de Informação e Comunicação
UNB	Universidade Nacional de Brasília
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura.
UFCG	Universidade Federal de Campina Grande
UFPI	Universidade Federal do Piauí
UFRN	Universidade Federal do Rio Grande do Norte
UFRJ	Universidade Federal do Rio de Janeiro
UFRPE	Universidade Federal Rural de Pernambuco
UFRRJ	Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro
URCA	Universidade Regional do Cariri
UFS	Universidade Federal de Sergipe

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1: Mapas dos estados do Nordeste que mostram o número de comunidades envolvidas no projeto baseado na reintrodução da cultura do algodão em 2000 e a sua expansão em 2002.	98
Figura 2: Mapas dos estados do Nordeste que mostram o número de comunidades envolvidas no projeto baseado na reintrodução da cultura do algodão em 2004 e a sua expansão em 2006.	99
Figura 3: Mapa dos estados do Nordeste em que o projeto baseado na reintrodução da cultura do algodão foi desenvolvido e respectivas comunidades em 2018.	100

## Sumário

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>13</b>
1.1	CONSIDERAÇÕES INICIAIS	13
<b>1.1.1</b>	<b>Justificativa</b>	<b>18</b>
<b>1.1.2</b>	<b>Relevância do Tema</b>	<b>20</b>
1.2	OBJETIVOS	21
<b>1.2.1</b>	<b>Objetivo geral</b>	<b>21</b>
<b>1.2.2</b>	<b>Objetivos específicos</b>	<b>21</b>
1.3	MOTIVAÇÕES DA PESQUISA	21
1.4	ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO	22
<b>2</b>	<b>CIDADANIA</b>	<b>25</b>
2.1	O CONCEITO DE CIDADANIA NA ANTIGUIDADE E NA IDADE MÉDIA	25
2.2	AS REVOLUÇÕES BURGUESAS	30
<b>2.2.1</b>	<b>A Revolução Inglesa</b>	<b>31</b>
<b>2.2.2</b>	<b>A Revolução Americana</b>	<b>33</b>
<b>2.2.3</b>	<b>A Revolução Francesa</b>	<b>37</b>
2.3	O CASO INGLÊS – A BASE DE REFERÊNCIA	41
2.4	CIDADANIAS - TIPOS E CAMINHOS	45
2.5	A CIDADANIA NO BRASIL	51
<b>2.5.1</b>	<b>Período colonial</b>	<b>51</b>
<b>2.5.2</b>	<b>A independência</b>	<b>56</b>
<b>2.5.3</b>	<b>O primeiro retrocesso</b>	<b>57</b>
<b>2.5.4</b>	<b>Os direitos sociais e trabalhistas (1930-1946)</b>	<b>61</b>
<b>2.5.5</b>	<b>Outro retrocesso (1964-1985)</b>	<b>65</b>
<b>2.5.6</b>	<b>De 1985 aos dias atuais</b>	<b>68</b>
<b>2.5.7</b>	<b>Reflexões</b>	<b>69</b>
<b>3</b>	<b>CIDADANIA, AUTONOMIA, EMANCIPAÇÃO - LIGAÇÕES E CAMINHOS</b>	<b>71</b>
<b>4</b>	<b>HISTÓRIA DO COEP</b>	<b>79</b>
4.1	DE 1993 A 2003	79
<b>4.1.1</b>	<b>Nível estratégico</b>	<b>86</b>
<b>4.1.2</b>	<b>Nível institucional</b>	<b>87</b>

<b>4.1.3</b>	<b>Nível comunitário</b>	91
<b>4.1.4</b>	<b>Evolução</b>	92
<b>5</b>	<b>ESTUDO DE CASO DO PROGRAMA SEMIÁRIDO</b>	95
5.1	DE 2000 A 2018	95
5.2	PRIMEIROS PASSOS	96
5.3	UNIVERSIDADES CIDADÃS	101
5.4	EVOLUÇÃO	106
5.5	RUMO À AUTONOMIA COMUNITÁRIA	110
<b>6</b>	<b>CONCLUSÕES</b>	115
6.1	CIDADANIA E EMANCIPAÇÃO NA PRÁTICA	115
<b>6.1.1</b>	<b>Primeira fase de análise – de 1993 a 2003</b>	115
<b>6.1.2</b>	<b>Segunda fase da análise – de 2000 a 2018</b>	120
6.2	LIMITES, CONTRADIÇÕES E DESAFIOS	122
<b>7</b>	<b>REFERÊNCIAS</b>	126

## 1 INTRODUÇÃO

Só a participação cidadã muda um país (Betinho)

### 1.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Democracia se faz com cidadania de fato. Sem ela, a democracia é *fake*.

A cidadania é uma meta para todos os povos. Traz a ideia de liberdade, de igualdade, de direitos, de solidariedade, de humanidade. Cada um desses conceitos, em si, transforma a realidade. Todos eles unidos, acrescidos da participação, do respeito e valorização da diversidade fazem uma nação democrática, justa, com igualdade de oportunidades para todos – e isso só é possível com a radicalização democrática.

Cidadania e democracia se fundam em princípios éticos e, por isso, têm o infinito como seu limite. Não existe o limite para a solidariedade, a liberdade e a igualdade, participação e diversidade (...) A democracia é uma obra inesgotável. (BETINHO, 1997)<sup>1</sup>.

Da mesma forma, Carlos Nelson Coutinho<sup>2</sup> afirma que, na modernidade, ocorre uma profunda articulação entre cidadania e democracia. Para este autor,

democracia é sinônimo de soberania popular. Ou seja: podemos defini-la como a presença efetiva das condições sociais e institucionais que possibilitam ao conjunto dos cidadãos a participação ativa na formação do governo e, em consequência, no controle da vida social. (COUTINHO, 1999, p. 41)

Coutinho (1999) parte da ideia de alienação concebida por Karl Marx (1818-1883), ou seja, de que as pessoas produzem toda a riqueza da sociedade, mas não são capazes de se apropriarem desses bens efetivamente criados – por conta da

---

<sup>1</sup> HERBERT DE SOUZA (BETINHO 1935 – 1997) - Na década de 60, Betinho foi assessor do Ministério da Educação e, posteriormente, da Reforma Agrária. Com o golpe militar de 1964, ficou exilado por oito anos. Ao voltar para o Brasil, em 1979, criou o Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (Ibase), com a finalidade de democratizar o acesso à informação sobre a realidade brasileira. Em 1986, após ter descoberto que havia sido contaminado com o vírus da aids em uma transfusão de sangue, fundou a Associação Brasileira Interdisciplinar da Aids. Foi indicado, em 1994, ao Prêmio Nobel da Paz. Antes da sua morte, em 1997, recebeu o título de doutor *honoris causa* da Universidade de York (Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro, v. 1, Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001).

<sup>2</sup> CARLOS NELSON COUTINHO, (1943-2012) Filósofo, teve sua vida acadêmica ligada ao Serviço Social, recebendo o título de Professor Emérito do Serviço Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Marxista convicto foi crítico literário e estudioso de Gramsci e Lukács. Foi autor de muitos livros e tradutor de mais de 60 livros. Seu artigo mais importante, A democracia, como valor universal, continua polêmica até hoje.

divisão da sociedade em classes antagônicas. Nesse contexto, Coutinho afirma que a democracia é o único mecanismo em que essa reapropriação pode ser feita.

A democracia pode ser sumariamente definida como a mais exitosa tentativa até hoje inventada de superar a alienação na esfera política. Desde Rousseau, o mais radical representante do pensamento democrático no mundo moderno, a democracia é concebida como a construção coletiva do espaço público, como a plena participação consciente de todos na gestação e no controle da esfera política. É precisamente isso o que Rousseau entende por "soberania popular". (COUTINHO, 1999, p.42)

Para o referido autor, um dos conceitos que melhor expressa essa reabsorção dos bens sociais pelo conjunto dos cidadãos é, precisamente, o conceito de cidadania:

(...) a capacidade conquistada por alguns indivíduos, ou (no caso de uma democracia efetiva) por todos os indivíduos, de se apropriarem dos bens socialmente criados, de atualizarem todas as potencialidades de realização humana abertas pela vida social em cada contexto historicamente determinado. (COUTINHO, 1999, p. 42)

Desde a Antiguidade, o conceito de cidadania tem evoluído e, neste processo histórico, a condição de cidadã e cidadão permanece a base para a organização de uma sociedade política e socialmente articulada. Em muitos países, a condição de cidadania foi resultado de lutas, noutros foi concessão do Estado e em outros, uma mistura dos dois. Mas, em todos eles, significou a conquista de direitos, civis, políticos e sociais. Os tempos foram diferentes, assim como os caminhos seguidos.

No Brasil, após a ditadura, no processo de reconstrução da democracia, a palavra cidadania tomou novas dimensões e, de alguma forma, mesclou-se com a atividade política. A sociedade como um todo a adotou como uma palavra-chave, a tal ponto que a constituição brasileira passou a ser chamada de "Constituição Cidadã". Nesse retorno para o estado democrático de direito, o discurso político ficou impregnado da ideia de cidadania, como uma retomada dos direitos antes interditados. Tal discurso continha também a ideia de civilidade como cumprimento das obrigações do Estado e dos indivíduos.

O historiador José Murilo de Carvalho (2002)<sup>3</sup> considera que, no período seguinte à transição democrática, pelo fato de ter-se conquistado o direito de votar em seus representantes, a crença era de que “a garantia da liberdade, da participação, do desenvolvimento, da segurança, do emprego, da justiça social” teria sido recuperada (CARVALHO, 2017, p.13). Na verdade, houve de fato a conquista da liberdade de se manifestar, de votar e de se organizar politicamente.

No entanto, há diferentes visões a respeito. Como afirma o filósofo Ivo Tonet (2013)<sup>4</sup>, embora a cidadania seja muito importante, ela representa apenas uma forma de liberdade, ou seja, ela é limitada em sua essência. Para o filósofo, a emancipação humana, por seus fundamentos e função social é “algo radicalmente distinto e superior à cidadania, que é parte integrante da emancipação política” (TONET, 2013, p. 20).

Nessa mesma linha, Terry Eagleton (1997, p.11) afirma que a prática da emancipação política é uma possibilidade genuína porque quando os oprimidos se libertam das causas de seu sofrimento “devem ser capazes de olhar para trás, reescrever suas histórias de vida e reconhecer que aquilo de que desfrutam agora é o que teriam desejado anteriormente caso estivessem conscientes disso”.

A dimensão do conceito de cidadania envolve um campo de saber complexo, com uma diversidade de posicionamentos e permite diferentes significados. A concepção do conceito de cidadania planetária, trazida por Edgard Morin (2005<sup>5</sup>), projeta uma dimensão global ao termo, ao considerar que todas as pessoas pertencentes à tríade indivíduo/sociedade/espécie vivem as mesmas questões em

---

<sup>3</sup> JOSE MURILO DE CARVALHO nasceu em 1939 em Minas Gerais. Mestre e doutor em ciência política pela Universidade de Stanford, com pós-doutorado na Universidade de Londres, é professor titular de história do Brasil no Departamento de História da UFRJ e leciona também na Escola de Guerra Naval. Possui sólida carreira de docência, pesquisa e publicações dentro e fora do país. Com 10 livros e mais de uma centena de artigos publicados, diversas vezes premiado, foi eleito para a Academia Brasileira de Ciências em 2003 e para a Academia Brasileira de Letras em 2004. É professor emérito da UFRJ.

<sup>4</sup> IVO TONET é professor do Departamento de Filosofia da Universidade Federal de Alagoas (UFAL) e Doutor em Educação pela Universidade Estadual Paulista (UNESP).

<sup>5</sup> EDGARD MORIN - Pseudônimo de Edgar Nahoum, nascido em Paris em 1921, é um antropólogo, sociólogo e filósofo francês. É pesquisador emérito do Centre National de la Recherche Scientifique (CNRS), formado em Direito, História e Geografia. Realizou estudos em Filosofia, Sociologia e Epistemologia e é autor de mais de trinta livros. Durante a Segunda Guerra Mundial, participou da Resistência Francesa. É considerado um dos principais pensadores contemporâneos e um dos mais importantes teóricos do campo de estudos da complexidade, que inclui perspectivas anglo-saxônicas e latinas.

nível mundial, como as guerras, o aquecimento global, a fome, a desigualdade social. Ao propor uma educação para a cidadania que dê conta desta realidade, Morin (2015) aponta caminhos para a construção de uma sociedade solidária e responsável.

O estudo sobre o termo cidadania permite constatar que existe forte ligação entre cidadania, emancipação e autonomia. A concepção de cidadania pode ser compreendida como referência para o conceito de emancipação humana, assim como o de autonomia, que está muito próximo ao de emancipação, ou seja, estão interligados.

Neste sentido, é primordial resgatar Paulo Freire (1987)<sup>6</sup> e sua proposta de uma pedagogia libertadora, que visa à autonomia dos oprimidos. Sua proposta traz a ideia de que a liberdade não é dada, mas é resultado de uma luta que, ao fim, deve eliminar a situação que causa a condição de opressão. Para Freire, a cidadania tem papel importante neste resgate, visto que se trata de promover a presença ativa, crítica, pois “existir humanamente é pronunciar o mundo, modificá-lo” (FREIRE, 1987, p. 44).

Outra visão do conceito de cidadania traz uma diferenciação a partir da crítica feita por Karl Marx (2010) ao termo, embora seja importante registrar que o sentido da crítica para o filósofo tem relação com o processo social de construção de um produto da atividade humana; neste caso, o conceito de cidadania, cheio de contradições, limites e possibilidades.

A partir do debate com o filósofo Bruno Bauer<sup>7</sup> sobre a questão judaica, apresentado nos Anais Franco-Alemães em 1844, Marx (2010) afirma que a cidadania – ou emancipação política – é importante, mas não é suficiente para a

---

<sup>6</sup> PAULO FREIRE (1921-1997) foi um educador brasileiro, criador do método inovador no ensino da alfabetização para adultos, trabalhando com palavras geradas a partir da realidade dos alunos. Seu método foi levado para diversos países. Em 1969, Paulo Freire lecionou na Universidade de Harvard. Durante dez anos, foi consultor especial do Departamento de Educação do Conselho Municipal das Igrejas, em Genebra, na Suíça. Viajou por vários países do Terceiro Mundo dando consultoria educacional. Em 1980, com a anistia, retornou ao Brasil, estabelecendo-se em São Paulo. Foi professor da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e da Pontifícia Universidade Católica de Campinas (PUC-Campinas). Foi Secretário de Educação da Prefeitura de São Paulo, na gestão de Luisa Erundina. Por seu trabalho na área educacional, Paulo Freire foi reconhecido mundialmente. É o brasileiro com mais títulos de Doutor Honoris Causa de diversas universidades. São 41, ao todo, entre elas, Harvard, Cambridge e Oxford.

<sup>7</sup> BRUNO BAUER (1809-1882) – filósofo, teólogo e historiador alemão, estudioso do cristianismo.

efetiva liberdade do indivíduo. Para ele, os direitos, conforme definidos nas revoluções francesa, inglesa e norte-americana, representam os direitos da burguesia, isto é, se emancipar politicamente é ter acesso a tais direitos, o que não significa a emancipação humana, que só é possível com a eliminação das classes sociais, ou seja, com uma sociedade comunista.

Outro conceito de emancipação vem do filósofo Zygmunt Bauman<sup>8</sup>, que esclarece que o “libertar-se” é “literalmente libertar-se de algum tipo de grilhão que obstrui ou impede o movimento; começar a sentir-se livre para se mover ou agir” (BAUMAN, 2001, p.23). Mover-se e agir com liberdade é, portanto, não observar obstáculos ou resistências, embora a realidade seja feita através das resistências que a vontade enfrenta, o que faz com que se perceba o outro como real.

Neste sentido, é a submissão às normas que liberta o ser humano, e quando não se segue normas, o mundo deixa de ter um sentido claro e cada ação é permeada por agonia, a rotina se perde e o dia a dia é puro caos. A ausência de clareza nas normas é a pior situação possível para sobreviver ao cotidiano, pois as normas têm a vantagem de capacitar e incapacitar cada sujeito a ela submetido (BAUMAN, 2001).

No entanto, é a modernidade líquida que carrega a dissolução das normas impostas por instituições sociais, que cada vez mais deixam ao próprio indivíduo a responsabilidade por qualquer decisão sobre si. Não há mais uma luta de libertação do indivíduo contra as normas com tendências totalitaristas da sociedade.

Para Bauman, o conceito de emancipação, que é bastante recente, está atrelado ao de modernidade líquida. Para dar mais densidade teórica a este texto, seria interessante fazer aqui uma discussão sobre emancipação e outras ideias apresentadas pelo sociólogo, além de fazer uma análise comparativa entre as duas concepções de emancipação – apresentadas por Bauman e por Marx, o que foge ao escopo deste trabalho.

---

<sup>8</sup> ZIGMUNT BAUMAN – (1925-2017) -Judeu, nascido na Polônia, teve sua trajetória acadêmica na Universidade de Varsóvia, mas logo foi obrigado a deixar a academia, em 1968, ao mesmo tempo em que sua obra era proibida neste país. Sem muitas perspectivas, o sociólogo abandonou sua pátria e partiu para a Inglaterra, depois de passar pelo Canadá, EUA e Austrália. No início da década de 70, ele assumiu o cargo de professor titular da Universidade de Leeds, permanecendo neste posto por pelo menos vinte anos.

Assim, os conceitos a serem considerados como referências neste texto são aqueles sobre emancipação, trazido por Marx (2010), e sobre autonomia, apresentado por Freire (1987).

### **1.1.1 Justificativa**

Os problemas dos tempos atuais – a miséria, a pobreza, a desigualdade econômica, política e cultural negadora dos direitos humanos, a violência e a opressão – devem ser levados a termo com propostas de mudança. Para isso, é preciso a construção de uma sociedade na qual cidadania e democracia sejam fundadas em princípios éticos e ações transformadoras.

Há 25 anos, foi criado o Comitê de Entidades no Combate a Fome e pela Vida (Rede Coep) o qual trabalha para a construção de uma sociedade democrática e tem como missão contribuir para a erradicação da fome, a redução da pobreza e o fim das desigualdades sociais. Esta Rede é resultado do crescimento e transformação de um movimento criado pelo sociólogo Herbert de Souza, o Betinho em 1993, no âmbito da Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida. A Rede Coep é também conhecida como Rede Nacional de Mobilização Social.

Hoje, a Rede Coep é formada por uma Rede de Organizações, uma Rede de Pessoas (mobilizadores) e uma Rede de Comunidades e tem como Missão:

Mobilizar, articular e capacitar organizações, pessoas e comunidades para o desenvolvimento de iniciativas, projetos e políticas públicas que contribuam para a erradicação da miséria, a redução das vulnerabilidades, a promoção dos direitos e da participação social, visando à construção de um país mais justo e igual. (REDE COEP, 2011).

Quanto à sua Visão, tem-se: "Tornar a luta contra as desigualdades sociais prioridade de governos, empresas e sociedade civil, através do compromisso com a promoção da cidadania e da justiça social e com os princípios do desenvolvimento sustentável" (REDE COEP, 2011).

A parceria do Coep com o Instituto Alberto Luiz Coimbra de Pós-Graduação e Pesquisa de Engenharia (Coppe)/UFRJ foi estabelecida em 1993 – com a adesão da UFRJ ao Comitê. Em 2009, esta parceria foi reforçada através da criação, nas

instalações da Coppe, do Laboratório Herbert de Souza – Tecnologia e Cidadania – Laboratório Betinho, que abriga todas as atividades desenvolvidas pela Rede Coep – redes de organizações, de pessoas e de comunidades. Atualmente, o Laboratório também promove a construção de acervos coletivos, o desenvolvimento de projetos de extensão e a sistematização das práticas sociais já criadas.

A proximidade com a comunidade acadêmica, através do Laboratório Betinho, trouxe questões importantes de ordem teórica e metodológica ao projeto de atuação do Coep. Por isso, a análise histórica e a reflexão sobre esta trajetória podem mostrar a necessidade de se rever ou fortalecer os caminhos seguidos.

Ademais, é importante criar subsídios para um debate com a intenção de se desenvolver na Coppe/UFRJ, mais precisamente no Laboratório Betinho, uma nova linha de investigação. A ideia é ampliar o espaço de pesquisa e extensão que considere as opções epistemológicas e políticas escolhidas ao longo do tempo pela Rede Coep, como a adoção do conceito de cidadania como base para toda a sua práxis.

O trabalho efetuado na Rede de Comunidades, com 100 comunidades no semiárido nordestino, iniciado em 2000, tem como objetivo promover o desenvolvimento dessas localidades, assim como fortalecer a emancipação e autonomias comunitárias.

Neste sentido, é essencial fazer um elo entre os conceitos de cidadania, emancipação e autonomia, a partir do trabalho de mobilização social da Rede Coep e da atuação nas comunidades, à luz do debate teórico. Dessa forma, será possível responder a alguns questionamentos que podem fortalecer o debate e contribuir para as escolhas e os caminhos a serem seguidos pela rede Coep e pelo Laboratório Betinho.

### 1.1.2 Relevância do Tema

A cidadania não é dada. Ela é fruto de processos históricos com idas e vindas, e sua concepção pode ser alterada. Definida como o direito de cada indivíduo de exercer seus direitos civis, políticos e sociais, deve estar sempre no foco das atenções de uma sociedade efetivamente democrática.

É possível constatar, ao longo do tempo e em diferentes países, que essas diferenças de caminhos e de ideias fazem parte do processo de desenvolvimento de cada um dos conceitos, que participam de um processo de construção social, portanto, histórico, o que significa que seu sentido varia no tempo e no espaço.

Assim, houve épocas em que alguns direitos foram suprimidos ou reduzidos, outros foram modificados para atender a questões políticas, ou seja, as conquistas obtidas não são garantidas, elas podem mudar e, com isso, modificar a vida das pessoas e sua atuação na sociedade.

A perda de direitos está sujeita a opções políticas e, portanto, pode acontecer no caso de escolhas não democráticas ou redutoras de direitos. Importante esclarecer que, a partir do momento que os direitos são garantidos, sua exigibilidade é fundamental e isto só acontece com a criação de mecanismos institucionais no Estado democrático.

Dessa forma, compreender o desenvolvimento dos conceitos, seu processo histórico e os desafios que permanecem permite que a sociedade, de modo geral, e as comunidades vulnerabilizadas permaneçam atentas a esses ganhos, cuidando para que não haja perdas nem retrocessos.

Ainda que esta compreensão aconteça a partir de reflexões sobre o processo histórico de construção dos termos, existe um ganho inegável na possibilidade de se acessar os resultados de um processo de debate e construção na cidadania, autonomia e emancipação na prática. Este pode ser um caminho perene para o fortalecimento e manutenção dos direitos existentes.

## 1.2 OBJETIVOS

### 1.2.1 Objetivo geral

A presente pesquisa tem por objetivo apresentar uma reflexão sobre a experiência de 25 anos da Rede Nacional de Mobilização Social (Rede Coep) na prática de mobilização social e de implantação de um programa de desenvolvimento comunitário em localidades do semiárido nordestino. Para tal, este estudo irá se pautar nos conceitos de cidadania, emancipação e autonomia com vistas a observar os desafios, possíveis conflitos na trajetória da Rede, assim como identificar os caminhos e limites no processo de conquista da cidadania das comunidades.

### 1.2.2 Objetivos específicos

- Analisar a evolução histórica do conceito de cidadania;
- Revisar a trajetória da Rede Nacional de Mobilização Social – Rede Coep;
- Compreender conceitos trazidos por diferentes autores nas práticas analisadas;
- Identificar os avanços, conflitos e impactos resultantes da práxis de desenvolvimento comunitário.

## 1.3 MOTIVAÇÕES DA PESQUISA

Engenheira de formação, a autora desta dissertação teve trajetória profissional de 19 anos em trabalhos técnicos de engenharia elétrica até conhecer o sociólogo Herbert de Souza, o Betinho, em 1993. Ao tomar conhecimento da realidade social brasileira, mais especificamente das milhões de pessoas abaixo da linha da pobreza e sofrendo com a fome, envidou esforços no sentido de construir espaços para atuar na transformação dessa realidade perversa.

A partir daí, participou ativamente da experiência de 25 anos de atuação da Rede Coep, integrando a equipe de trabalho desde o início. A partir de 2000, passou a atuar como secretária executiva da Rede e, desde 2009, como coordenadora do Laboratório Herbert de Souza – Tecnologia e Cidadania, na Coppe/UFRJ.

Para contribuir com as reflexões e análises aqui realizadas pela autora deste trabalho, foram trazidas interpretações e análises de outras pessoas, pesquisadores, parceiros, além de depoimentos de comunitários, a fim de que outras visões pudessem ser incorporadas.

#### 1.4 ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO

O desenvolvimento deste estudo é composto por sete capítulos. O primeiro reúne as primeiras considerações, a justificativa e relevância do tema, os objetivos e as motivações ao estudo. No segundo, será apresentado um contexto histórico do desenvolvimento do conceito de cidadania desde a Antiguidade, na Grécia e em Roma, na Idade Média e na Idade Moderna, com as revoluções burguesas – inglesa, norte-americana e francesa. Para efeito de comparação entre os processos de construção do conceito nas sociedades ocidentais, será apresentado o caso inglês – base de referência mundial – cujo estudo foi feito, no século XIX, por um sociólogo que cunhou o conceito e os dividiu em seus três elementos – civil, político e social. Além das distinções entre as tradições dos países, há também diferenças entre suas culturas, o que permite outros eixos de desenvolvimento da concepção de cidadania que dizem respeito ao caminho percorrido (de baixo para cima ou o inverso); ou à separação entre público e privado, com combinações diferentes entre elas. Além desses, outros elementos podem ser considerados para a formação da cidadania, como os institucionais, políticos e ideológicos. O estudo do termo traz ainda uma visão mais complexa, com respeito à ligação entre o indivíduo com a sociedade que o cerca e sua espécie como ser humano, no conceito de cidadania planetária. Ainda no segundo capítulo, será apresentado o percurso da construção da cidadania no Brasil, desde o período colonial até os dias de hoje, tendo como referência as sete Constituições do país.

O terceiro capítulo trata das ligações entre cidadania, autonomia e emancipação, explicitando os debates em torno do conceito de emancipação na visão marxista do termo. Traz também uma concepção sobre autonomia que carrega a perspectiva da liberdade da situação de opressão.

O quarto capítulo apresentará a história da Rede Coep, cuja narrativa ocorrerá em dois períodos de atuação da Rede. O primeiro, entre 1993 e 2003, quando a ênfase era para ações de mobilização e sensibilização de suas associadas – em nível nacional, estadual e municipal –, visando ao desenvolvimento de iniciativas de promoção da cidadania. Nesta parte, serão descritos o processo e as condições políticas para sua criação, sua forma de atuação institucional, sua organização em rede e os estudos e debates internacionais sobre este tipo de organização e gestão. Na década de 1990, era muito inovadora a ideia de se atuar em rede e, principalmente, geri-la. Assim, foram feitos estudos nacionais e internacionais sobre a forma de organização e gestão da Rede Coep. A seguir são apresentados e discutidos os três níveis de atuação da Rede. O nível estratégico atua nas grandes parcerias externas e na criação e fortalecimento de políticas públicas. O segundo nível, o institucional, trata da articulação de parcerias entre organizações associadas para o desenvolvimento de projetos sociais. Por fim, o comunitário, que determina a atuação da Rede nas comunidades de todo o Brasil e depois, com sua inserção no semiárido nordestino, que será descrito em detalhes no capítulo 5.

Um ponto de inflexão importante na trajetória da Rede Coep foi a compreensão de que era preciso dar um passo à frente e criar alternativas de geração de renda, o que caracteriza o segundo período de análise, de 2000 a 2018. Em 2000, teve início o desenvolvimento de um projeto baseado na reintrodução da cultura do algodão no âmbito da agricultura familiar no semiárido nordestino, descrito no capítulo 5. Instalado, num primeiro momento, num assentamento da Paraíba, foi reaplicado em outras comunidades do mesmo estado e em comunidades de Alagoas, Ceará, Pernambuco, Piauí, Sergipe e Rio Grande do Norte, num total de 100 comunidades participantes, envolvendo mais de 35 mil famílias. A partir da instalação de telecentros comunitários ligados à internet, foi possível a formação de uma rede virtual entre as comunidades, um importante canal de interação que resultou na criação da Rede de Comunidades. Muitas iniciativas foram desenvolvidas, como a criação de metodologias e tecnologias sociais, capacitações dos comunitários, projetos específicos de produção agrícola nos seguintes eixos: “Organização comunitária e participação social”, “Geração de trabalho e renda e soberania alimentar”, “Convivência com o semiárido”, “Educação, inclusão digital,

cultura e cidadania”, “Meio ambiente e mudanças climáticas”. Finalizando este capítulo, serão apresentadas as ações desenvolvidas no sentido de promover a autonomia comunitária, iniciadas em 2017, a partir de um breve diagnóstico da situação das comunidades.

No capítulo 6, será feita uma análise histórica dos trabalhos desenvolvidos na Rede Coep ao longo desses 25 anos, refletindo sobre os conflitos e os limites desse trabalho e de que forma os conceitos de cidadania, autonomia e emancipação foram alcançados. Seria então, a emancipação humana o limite? Até onde se conseguiu chegar? A partir dessa reflexão apresenta questionamentos e propostas para redefinir a trajetória da Rede, pensar no seu futuro e contribuir para que outras organizações possam também avaliar seus caminhos.

Importante destacar que na metodologia da pesquisa, foi utilizado o método qualitativo, com caráter mais subjetivo, vinculado aos valores, particularidades e experiências vivenciadas pelos participantes deste processo ao longo dos anos, inclusive considerando a percepção da autora deste trabalho, que participou ativamente do projeto desde o início. A ideia foi trazer contribuições para a compreensão do processo de trabalho como um todo, sem a preocupação em testar hipóteses ou refutá-las, mas analisar como se deu a práxis desse objeto de estudo ‘a luz de conceitos importantes para o caminho escolhido para desenvolvimento das ações e de seus resultados. Para isso, foram pesquisadas as diversas publicações da Rede Nacional de Mobilização Social – Coep, que, de certa forma, contam a história da evolução da Rede e do processo de desenvolvimento comunitário ao longo dos anos.

## 2 CIDADANIA

### 2.1 O CONCEITO DE CIDADANIA NA ANTIGUIDADE E NA IDADE MÉDIA

Cidadania não é um conceito estanque, mas um conceito histórico, ou seja, seu sentido varia no tempo e no espaço e cada uma das definições do termo é um fenômeno único da História (PINSKY, 2003).

É possível se falar na pré-história da cidadania, assim considerada quando, há 25 séculos, os hebreus conceberam o monoteísmo ético, ou seja, aquele Deus que não se satisfazia em ajudar os exércitos, mas que exigia um comportamento ético por parte dos seus seguidores. Não se preocupava em ser objeto de idolatria ou com o sacrifício de animais imolados, mas sim se comprometia com problemas vinculados à exclusão social, à pobreza, à fome e à solidariedade. Neste sentido, constitui-se como a primeira expressão documentada e politicamente relevante da pré-história da cidadania. O monoteísmo ético é a base das grandes religiões ocidentais: cristianismo e islamismo, além do judaísmo. Entre a religião do templo, burocrática e sem oferecer esperança, e o discurso dos Profetas Sociais<sup>9</sup>, que criticavam o templo, os ricos e poderosos, a população se inclinava pela veemência destes profetas. Eles atacavam aqueles que tinham criado e mantido um sistema político que marginalizava as pessoas humildes (PINSKY, 2003). Conseguiram ser os porta-vozes da incompreensão das pessoas com relação aos novos tempos e se tornaram revolucionários na crítica moral e ética. Ouviram o grito dos oprimidos e dos injustiçados. Tiveram a coragem de dizer quais os caminhos que a sociedade deveria tomar para superar a injustiça e criar uma sociedade com direitos individuais e sociais. Criaram o Deus da cidadania<sup>10</sup>.

A ideia histórica do termo cidadania vem do mundo greco-romano, em que era associado à democracia, à participação popular, à liberdade do indivíduo.

---

<sup>9</sup> Profetas Sociais – Profetas eram aquelas pessoas não muito confiáveis que afirmavam prever o futuro. O profeta social mais importante foi Amós, considerado o que fazia crítica social e falava de juízo e justiça.

<sup>10</sup> Disponível em: <<https://fernandonogueiracosta.wordpress.com/2014/01/22/hebreus-profetas-sociais-como-porta-vozes-do-deus-da-cidadania/>>.

Entretanto, não é possível se falar num processo de continuidade na construção do conceito de cidadania desde a antiguidade, ou de repetição de um mundo antigo, ou de um desenvolvimento progressivo, pois são mundos desiguais, sociedades distintas, e os conceitos não têm mesmo significado (PINSKY, 2003).

A principal diferença entre o mundo contemporâneo e a civilização greco-romana era a organização do Estado, que, naquela época, era constituído por cidades-estados, que eram circunscritas geograficamente às margens do Mar Mediterrâneo e diferiam muito entre si (PINSKY, 2003). Elas surgiram em função de mudanças econômicas e sociais que ocorreram por todo o Mediterrâneo, ou seja, por meio de um crescimento semelhante à revolução industrial, embora sem indústria.

As cidades-estado formavam associações de proprietários privados de terras e sua identidade comunitária era muito forte, forjada pela presença de pessoas diferentes, que a reforçavam por mecanismos que produziram o cidadão. Ao mesmo tempo, criavam cultos comuns, moeda cívica, línguas, leis, costumes coletivos, de modo que a comunidade se fechava em si mesma (GUARINELLO, 2003)<sup>11</sup>. Era um privilégio participar de uma cidade-estado e fora dela não havia indivíduos plenos e livres, com direitos e garantias sobre seus bens. Mesmo assim, os conflitos internos eram enormes. Havia fontes de divergência que vinham das diferenciações internas, como as mulheres que não tinham direito a participar da vida pública e política; a diferenciação entre jovens e velhos, estes últimos dominando as comunidades, mesmo que coubesse aos mais jovens a defesa do território nas guerras. A propriedade privada da terra era restrita aos grandes, médios e pequenos proprietários, mas muitas pessoas ficavam no limite da subsistência, como os camponeses sem terra, os artesãos e os comerciantes.

A cidade era um espaço de conflito social, que acontecia no campo econômico, social e político. Havia ainda aqueles que controlavam a comunidade, que eram a classe guerreira formada por aristocratas, senhores de terra que

---

<sup>11</sup> NORBERTO GUARINELLO – Doutor em Antropologia Social pela Universidade de São Paulo (USP), é professor de História Antiga da USP.

detinham o poder sobre as pessoas, a ponto de lhes ser permitido escravizar seus concidadãos por dívidas não pagas, tirar-lhes as terras e expulsá-los da cidade.

A luta contra a aristocracia foi a grande crise das cidades-estado e teve como resultado a quebra do monopólio aristocrata e a abertura do espaço público para camadas mais pobres da população. Esse movimento levou aos membros da comunidade a garantia da liberdade individual. Surgiram as leis escritas e o exército foi reorganizado (GUARINELLO, 2003). Depois disso, as distinções no meio da comunidade não eram mais reguladas pelo nascimento, mas sim pelo poder econômico. O campesinato adquiriu papel relevante na sociedade, as leis tornaram-se públicas e as decisões passaram a ser coletivas e estabelecias por meio da discussão e pelo voto.

O caso mais exemplar de uma cidade-estado com repartição de poder mais igualitária, chamada de “democracia”, foi Atenas, cuja participação estendeu-se ao conjunto da população masculina. Ao mesmo tempo, era excludente, pois as mulheres, os imigrantes e os escravos não tinham qualquer participação na vida pública e política da cidade. Essa “democracia” durou dois séculos. A decadência das cidades-estado teve início depois da abertura do espaço público, quando ficou evidente a oposição entre ricos e pobres. As demandas sociais cresceram, fragilizando o pacto social, cuja cidadania tinha um caráter exclusivista. As cidades-estado não conseguiram se fundir em comunidades maiores e sua fraqueza frente a inimigos externos aumentou, o que levou a seu fim e ao fracasso de seu modo de organização social, tendo como consequência a formação dos grandes impérios.

Roma, fundada em 753 a.C., conseguiu se tornar o império que unificou a Itália e promoveu a aliança entre as demais cidades-estado. Alguns historiadores consideram a República romana como uma oligarquia corrupta, comparada com a democrática Atenas do século V a.C. Mas, nos últimos anos, essa ideia tem sido modificada com a visão de que a vida política de Roma era menos controlada pela aristocracia conforme se imaginava. Num primeiro momento, somente os patrícios eram tidos como cidadãos com plenos direitos, uma vez que, ao se constituírem numa oligarquia rural, “mantinham o monopólio de cargos públicos e mesmo dos

religiosos” (FUNARI<sup>12</sup>, 2003, p.50). Um exemplo foi a instituição política do Senado, que era formada pelo conselho de anciãos compostos, originalmente, pelos pais de família patrícios (FUNARI, 2003).

Segundo Funari (2003), a partir da República, durante dois séculos (V e IV a C.), os plebeus lutaram contra os patrícios visando assegurar igualdade de direitos. Os conflitos entre esses dois segmentos ficaram acirrados em consequência dos romanos guerrearem em outras cidades, devendo contar com os exércitos compostos por plebeus. Com isto, os plebeus conseguiram aumentar o seu poder de barganha. Nesse sentido,

em 494 a. C., o povo conseguiu que fosse instituído o Tribunal da Plebe, magistratura com o poder de veto às decisões dos patrícios. Os plebeus puderam criar suas próprias reuniões, os concílios da plebe, assim como adotar resoluções, os plebiscitos (FUNARI, 2003, p. 53).

Enfim, o mundo antigo greco-romano legou os fundamentos acerca da cidadania e criou instituições que contribuíram para a sua construção, através das práticas democráticas priorizando a participação de todos. Roma apresentava características em comum com as noções atuais de cidadania e participação social na vida social. A separação dos poderes era entre Senado e Câmara, o voto era secreto e o Fórum Romano pode ser considerado o símbolo maior de um sistema político com forte participação da cidadania. O poder dependia do apoio do povo, que participava do fórum. Os romanos tinham um conceito de cidadania aberto, muito próximo do conceito moderno embora fosse uma sociedade escravagista (FUNARI, 2003).

Na Idade Média (séc. V a XV), com o advento do modo de produção feudal, a cidadania teve dificuldades para existir, havendo inúmeros aspectos de ordem socioeconômico-cultural que inviabilizaram a sua existência. A sociedade feudal era dividida entre sacerdotes, guerreiros (nobres) e camponeses. As relações sociais eram de servidão e a principal atividade era a agrícola, realizada através dos feudos. Como a religiosidade era muito acentuada, o clero tinha importante papel na

---

<sup>12</sup> PEDRO P. FUNARI é bacharel em História, mestre em Antropologia Social e doutor em Arqueologia pela Universidade de São Paulo. Livre-docente e professor adjunto do Departamento de História da Unicamp.

proteção espiritual das pessoas e a proteção física era oferecida pelos nobres – guerreiros cuja atividade militar tinha enorme prestígio. Por fim, vinham os camponeses, que trabalhavam para produzir o necessário para a sobrevivência material de todos, constituindo o segmento mais pobre da sociedade feudal.

Associando o conceito de cidadania às estruturas de poder, no feudalismo este era exercido pela cultura religiosa católica, que legitimava as autoridades. O exercício do poder ocorria de forma hierárquica e inquestionável, ou seja, a distribuição desigual do poder era algo tão natural quanto qualquer fenômeno da natureza. Se este poder emanava de Deus, ou seja, era divino, como dividi-lo ou mesmo questioná-lo? Portanto, como existir cidadania?

A ideia de cidadania que vinha dos romanos estava relacionada à liberdade e participação, bem como poder para resolver conflitos. Com o poder escolástico, esta prática inexistia, ou seja, não havia a menor possibilidade para a democracia e a cidadania, pois apenas os interesses de uma minoria eram atendidos. A hierarquia existente não permitia também a igualdade, nem como princípio e muito menos como prática. Os gregos e romanos criaram o espaço público – onde era possível o exercício da cidadania – que foi pulverizado no período medieval. Com o advento das Cruzadas, a partir do século XI, houve grande impulso ao comércio, pois, para além das expedições de cunho religioso, havia muitos interesses materiais. Com o desenvolvimento do comércio, as cidades passaram a ser espaços privilegiados para tais atividades, o que propiciou mais liberdade às pessoas, em contraste com a vida nos feudos, onde havia as obrigações dos servos devidas aos senhores, o que não acontecia nas cidades (FUNARI, 2003).

O espaço citadino favoreceu a organização dos mercadores, que criavam ligas e corporações, como meios de garantir sua liberdade e a luta contra as imposições dos senhores feudais. Portanto, a palavra cidadão ficou vinculada à cidade, que concerne à liberdade real ou ilusória do citadino.

## 2.2 AS REVOLUÇÕES BURGUESAS

A importância do século XVIII na história da humanidade é inegável. Foi nele que aconteceram consideráveis mudanças históricas na sociedade, as quais tiveram origem no final da Idade Média e no início da Idade Moderna. Para muitos autores, o que há de essencial é o processo de construção do homem como sujeito de direitos.

O século XVIII é o período do Iluminismo, da razão, cujas ideias se iniciaram no século XVII com a Revolução Científica. O processo de ruptura que ocorre neste período se deve, em primeiro lugar, à astronomia de Copérnico – heliocêntrica, que retira a Terra do centro do Universo, indo contra a filosofia escolástica. A teoria copernicana é posteriormente sustentada por Galileu que, a partir das equações de Kepler, prova que a Terra se movia em torno do Sol e não o contrário. A ciência mudou sua forma e sua função, passando a ser repensada nos moldes da nova sociedade que estava emergindo nesta época. Os objetivos do homem da ciência e da própria ciência acabaram sendo redirecionados para uma era livre das influências místicas da Idade Média. Este período também caracteriza-se pelo início da ciência moderna com a mecânica de Newton. A ciência separa-se da filosofia.

As revoluções burguesas – a inglesa, a americana e a francesa – trouxeram importantes contribuições para a conquista da cidadania e dos direitos a ela relacionados, assim como acarretaram mudanças de paradigma que permitiram as transformações no conceito de cidadania ao longo do tempo.

As primeiras noções de direitos fundamentais da Era Moderna nascem como teorias filosóficas, que se consolidariam no movimento do Iluminismo dos séculos XVII e XVIII. Essas teorias foram acolhidas nos ideais das Revoluções Burguesas, fundamentados pelos ideais iluministas, pois passaram a explicitar a filosofia da classe burguesa, fundamentada na liberdade e na busca do individualismo por meio do respeito e proteção aos direitos civis e políticos por parte do Estado (SINGER<sup>13</sup>, 2003).

---

<sup>13</sup> PAUL SINGER (1932-2018) - Nascido em Viena, Áustria, chegou ao Brasil em 1940, aos oito anos, devido à perseguição aos judeus depois que a Áustria foi anexada à Alemanha Nazista. Formou-se em Economia em 1959 na USP de onde se tornou professor. Foi aposentado compulsoriamente da

O processo de passagem do feudalismo para o capitalismo trouxe uma nova visão para o mundo ocidental. Começava a mudar a ideia dos direitos de nascença, resultado do declínio do poder da Igreja, que definia os direitos e privilégios apenas para os “escolhidos”, ou seja, os favorecidos pelo nascimento. A secularização da sociedade e a perda do poder eclesiástico, em todas as frentes, trouxe a decadência da noção de predestinação, o que permitiu ao homem traçar seu próprio destino.

### 2.2.1 A Revolução Inglesa

A primeira das revoluções burguesas é a Revolução Inglesa, que se inicia em 1640 e termina em 1688 e compreende a Revolução Puritana, o *Commonwealth* e a Revolução Gloriosa, dando origem ao primeiro país capitalista do mundo. Em relação à cidadania, ou seja, ao processo de aquisição de direitos, o caminho histórico que perpassou esta luta na Inglaterra chegou, finalmente, à criação do *Bill of Rights*, a Declaração de Direitos que foi aceita como condição para o reinado, cujo poder já estava limitado pelo Parlamento.

Embora não tivesse a amplitude da declaração de direitos francesa – A Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão –, o *Bill of Rights* estabeleceu vários direitos e garantias fundamentais. Além de limitar o poder do monarca, dando mais liberdade e poder ao Parlamento, a Declaração garantiu o direito de petição a todo súdito e estabeleceu a ilegalidade das prisões e perseguições contra o exercício desse direito. Importante ressaltar que, por muito tempo, as liberdades foram associadas apenas aos proprietários de terras. O poder político dos liberais foi uma prerrogativa associada à posse de bens materiais (MONDIANI, 2003)<sup>14</sup>.

Ademais, esta foi uma época de profunda intolerância religiosa e com as desavenças entre católicos e anglicanos, o novo Estado inglês não garantiu

---

USP no regime militar e participou da criação do Cebrap ( Centro Brasileiro de Análise e Planejamento). Foi um dos fundadores do Partido dos Trabalhadores. Foi secretário municipal de planejamento de São Paulo de 1988 a 1992. Em 2003 foi nomeado pelo Governo Federal secretário de Economia Solidária, cargo vinculado ao Ministério do Trabalho. Publicou dezenas de livros e faleceu em 2018 em São Paulo.

<sup>14</sup> MARCO MONDIANI – Historiador com mestrado pela USP e doutorado pela UFRJ, é professor da Universidade Federal Fluminense (UFF).

liberdade religiosa. Apesar de sua estrutura ser de uma monarquia constitucional garantidora das liberdades políticas, impôs a todos uma religião oficial, o protestantismo.

A Revolução Inglesa proporcionou profundas mudanças nas relações de poder entre a sociedade inglesa e o Estado, transferindo o poder político para a burguesia, nova classe social interessada no crescimento econômico por meio do capitalismo:

(...) o processo revolucionário inglês é um modelo de transição ao capitalismo industrial, primeiramente de forma violenta, em 1640, depois, em 1688, de forma conciliatória. Ao término de quase um século de lutas entre o rei e o Parlamento, com a solução monárquica constitucional, foi criada a condição primordial para o crescimento econômico de orientação capitalista – a estabilidade política sob nova direção da classe burguesa que toma para si o poder estatal, fortalecendo-o nas suas relações internas com outras classes e nas suas relações externas com outras nações. (MONDIANI, 2003, p. 120)

Neste sentido, a cidadania liberal foi uma cidadania excludente, diferenciadora de cidadãos com ou sem posses, isto é, beneficiava apenas os vencedores da própria Revolução. Mesmo assim, foi um primeiro e grande passo para romper com a figura do súdito, que tinha apenas deveres a prestar e não titulava direitos (MONDIANI, 2003).

Uma questão interessante diz respeito às origens intelectuais da Revolução Inglesa. Segundo o historiador britânico Christopher Hill<sup>15</sup>, nenhuma grande revolução pode ocorrer sem ideias. Mesmo que a Revolução Inglesa não tenha nomes como Montesquieu, Voltaire, Rousseau, ou Karl Marx, ela teve ideias para fundamentá-la e essas ideias não precisaram partir e nem partiram de grandes intelectuais (HILL, 1992).

---

<sup>15</sup> CHRISTOPHER HILL (1912-2003) – Historiador britânico marxista. Sua produção está ligada à de um grupo de historiadores marxistas ingleses dos quais se destacam Eric Hobsbawm e Edward Palmer Thompson. A maior parte de sua pesquisa concentra-se na compreensão da Revolução Inglesa, ocorrida no século XVII, sendo considerado o maior historiador sobre a Inglaterra do século XVII. Em 1940, publicou o ensaio *The English Revolution - 1640*, criando uma nova visão sobre a Revolução Puritana, antes vista como uma aberração dentro da história inglesa. Também foi autor de importante biografia de Oliver Cromwell, chamada *God's Englishman*.

Segundo o autor, a revolução Inglesa:

Simplesmente aconteceu, da forma empírica tipicamente britânica em que sempre gostamos de nos imaginar num acesso de distração. A Revolução Inglesa não teve nenhum Jean-Jacques Rousseau ou Karl Marx (...) E, no entanto, quase por definição, uma grande revolução não pode ocorrer sem ideias. Para matar ou morrer, a maioria dos homens precisa acreditar intensamente em um ideal. (...) A Bíblia, em especial a Bíblia de Genebra, com suas notas marginais extremamente politizadas, esteve bem perto de se converter, e não pela última vez, num manual revolucionário. (HILL, 1992, p. 8)

Para o historiador britânico, a classe média inglesa do século XVI foi encorajada a se alfabetizar para que pudessem ler a Bíblia. Desta forma, as ideias tradicionais, até então aceitas, foram contestadas, porém não havia nenhuma síntese nova para substituí-las. Para o autor, a ênfase na educação do indivíduo era propícia, pois o modo de vida urbano, pragmático, utilitário e individualista, em que as coisas importavam mais que as palavras, e as experiências mais que a autoridade, estava em harmonia com as novas tendências do pensamento protestante e científico. Os mercadores e artesãos buscavam uma ideologia, e não a encontrando na Igreja e nem nas universidades, passam a trazer as novas ideias (HILL, 1992).

### **2.2.2 A Revolução Americana**

A independência dos Estados Unidos da América, em 1776, trouxe novas concepções em relação à cidadania e liberdade e, principalmente, foi construída historicamente e de forma específica.

Antes da independência dos Estados Unidos da América em 1776, o território era formado por 13 colônias cuja colonização foi feita pelos ingleses de duas formas bastante diferentes. As colônias da região Norte foram formadas por protestantes europeus, principalmente ingleses, que fugiam das perseguições religiosas e vieram para a América com o objetivo transformar a região num próspero lugar para a habitação de suas famílias. Também chamada de Nova Inglaterra, a região sofreu uma colonização de povoamento com mão de obra livre, economia baseada no comércio, pequenas propriedades e produção para o consumo do mercado interno. Na região Sul, as colônias sofreram uma colonização de exploração. Eram

exploradas pela Inglaterra, baseadas no latifúndio, mão de obra escrava, produção para a exportação para a metrópole e monocultura.

As elites norte-americanas sempre tiveram a capacidade de construir sua memória e criar um simbolismo à exposição nacional. Segundo Leandro Karnal (2003)<sup>16</sup>, a memória histórica nacional destacou um grupo, os pais peregrinos (*pilgrim fathers*), e o navio *Mayflower* como gestos fundacionais para a construção dessa memória histórica e política e constituir tal simbolismo. Já existia uma cidade no sul (Jamestown) antes dos pais peregrinos. Esse povoamento no território já estava em andamento há 35 anos quando o navio *Mayflower* (1620) encostou na Nova Inglaterra.

(...) para os homens que fizeram a Independência em 1776, eles eram a legítima continuidade do sonho de liberdade daqueles puritanos de 1620. Em outras palavras, a constituição da liberdade e da cidadania nos EUA implicou numa hipertrofia de alguns fatos históricos e supressão ou diminuição de outros, num extraordinário processo de invenção de memória e de uma tradição de liberdade. (KARNAL, 2003, p.136)

O texto, conhecido como *Mayflower Compact*, elaborado pelos homens que chegaram à costa de uma terra desolada, mostrava seu compromisso com *just and equal laws* (leis justas e iguais) e sinalizava a busca pela liberdade, garantindo justiça e igualdade: “Parecia existir uma cidadania *avant la lettre*, uma cidadania 150 anos antes da Independência e da Constituição.” (KARNAL, 2003, p.137).

As desavenças entre a metrópole e as colônias, no final da década de 1770, com o aumento de taxas e impostos, além da criação de leis que tiravam a liberdade dos americanos, ficaram mais acirradas. Isto provocou a convocação do Primeiro Congresso Continental da Filadélfia em 1774, ainda com caráter não separatista. O rei inglês não aceitou as reivindicações e foram criadas outras leis, dentre elas as Leis Intoleráveis, o que teve forte reação das colônias, influenciando, diretamente, o processo de independência. Em 1776, os colonos reuniram-se no segundo congresso com o objetivo maior de conquistar a independência. Durante o congresso, Thomas Jefferson redigiu a Declaração de Independência dos EUA,

---

<sup>16</sup> LEANDRO KARNAL - Doutor em História pela Universidade de São Paulo ( USP), é professor de História da América e chefe do departamento de História da Unicamp. Autor de vários livros, dentre eles “ Estados Unidos – a formação da nação”.

porém a Inglaterra não aceitou a independência de suas colônias e declarou guerra. A Guerra de Independência, que ocorreu entre 1776 e 1783, foi vencida pelos Estados Unidos com o apoio da França e da Espanha.

Em 1787, foi promulgada a Constituição dos EUA, que garantia a propriedade privada (interesse da burguesia), mantinha a escravidão, defendia os direitos e garantias individuais do cidadão e estabeleceu o regime republicano e presidencialista, com a separação e independência dos três poderes. Além disso, promoveu a união de todas as ex-colônias em um Estado federado.

A memória oficial destacou com impressionante uniformidade a saga heroica dos colonos da Nova Inglaterra (KARNAL, 2003). O processo de constituição da democracia norte-americana e seus ideais de liberdade e autonomia tiveram suas contradições e se mostra muito mais complexo. Um século antes da Declaração de Independência, havia uma situação complicada entre os colonos brancos e sem terras em relação às terras indígenas. Os colonos viam essas terras como uma chance de ascensão social, uma forma de sair da pobreza. Desse modo, praticavam a rapinagem sem se preocuparem com seus oponentes e donos de propriedade. Isto é, a liberdade de expansão dos colonos brancos se deu na proporção do ataque às comunidades indígenas. Em suma, “a leitura colonial da ideia de um cidadão livre não se tornava uma postura universal para todo o gênero humano.” (KARNAL, 2003, p.138).

Importante destacar que as guerras indígenas nos Estados Unidos já aconteciam antes com a oposição dos colonos europeus e, posteriormente, dos estadunidenses contra os povos ameríndios da América do Norte. Apesar de nenhuma guerra ter sido oficialmente declarada pelo congresso, o exército combateu constantemente contra esses povos a partir de 1778. Esses conflitos prolongaram-se durante o século XIX e podem ser caracterizados como um genocídio dos povos indígenas. O resultado desses combates – disfarçado sob a máscara de uma guerra – foi o massacre de milhões de índios e a destruição irreversível de várias culturas. As características dessa guerra estavam alinhadas ao desenvolvimento econômico do território.

A Constituição norte-americana, quando foi promulgada, não apresentava uma declaração de direitos fundamentais, o que foi exigido pela maioria das colônias. Em 1791, foram aprovadas as dez primeiras emendas à Constituição, as quais consolidaram o *Bill of Rights* americano. As emendas estabeleceram uma quase absoluta liberdade de expressão, o direito do cidadão comum de portar armas, a necessidade de julgamentos abertos e com júri, proibição de penas cruéis e outras liberdades. “As emendas estabeleceram um diálogo imediato com a experiência da guerra contra a Inglaterra, consagrando a proeminência do indivíduo sobre o Estado” (KARNAL, 2003, p. 142). Mesmo assim, algumas contradições devem ser apontadas:

Observados na forma da lei, os Estados Unidos da América tinha criado a mais ampla possibilidade democrática do planeta na época de sua independência. Poderes equilibrados como desejava Montesquieu, presidentes eleitos regularmente, uma Constituição escrita com princípios de liberdade muito sólidos e reforçada pelas emendas do Bill of Rights. Porém, o orgulho americano de seu sistema e a admiração do mundo pelo mesmo ocultavam um dado importante. A cidadania e a liberdade criadas com a Independência e a Constituição estavam extremamente limitadas. (...) Mulheres e brancos pobres não votavam. A escravidão duraria até a Guerra da Secessão (1861-1865). Como era possível falar de democracia num sistema que excluía a maioria absoluta da população e ainda estabelecia a propriedade pessoal de um homem sobre outro? (KARNAL, 2003, p.143)

Neste sentido, pode-se dizer que a Revolução Americana representou importantes avanços nos direitos fundamentais e na construção da cidadania, gerando um novo modelo de Estado. Entretanto, a cidadania americana tinha um caráter liberal, o que significava conceder liberdades civis e políticas à burguesia e não conceder aos indígenas, às mulheres, aos brancos pobres e aos escravos. A escravidão foi abolida apenas em 1865, com a décima primeira emenda, embora a discriminação ainda continuasse dissimulada.

Mesmo assim, cidadania e liberdade nos EUA são inseparáveis e foram construídos de forma clara a partir das lutas pela independência. Seu conceito foi sendo ampliado ao longo dos séculos seguintes, abrindo caminhos de luta pela expansão da cidadania em si e a conquista dos direitos fundamentais pelos norte-americanos.

### 2.2.3 A Revolução Francesa

A característica mais importante da Revolução Francesa foi sua proposta de mudança de paradigma quanto à estrutura política e social até então vigente na França. A declaração dos Direitos dos Homens e Cidadãos, de 1789, resultante da Revolução, tem caráter universal e apresenta uma nova relação política entre Estado e sociedade, expressando os direitos e deveres dos homens em matéria política, independente da nacionalidade e da época.

O Iluminismo teve bastante influência neste processo da Revolução Francesa. Esse movimento cultural considerava a razão como princípio fundamental para a condução da vida em sociedade, bem como para o seu desenvolvimento social, político e moral. Apresentava uma nova perspectiva para a sociedade e para o Estado, com uma abordagem estrita da razão, principalmente em relação ao viés científico, numa linha de pensamento que poderia ser aplicada tanto a filósofos e intelectuais quanto a matemáticos e físicos. A própria política iria se apropriar da ideia da razão como a mais benéfica para a sociedade em geral, em contraponto à mera autoridade, à tirania e à arbitrariedade das instituições políticas do absolutismo.

Nesta sociedade extraordinariamente desigual, na qual as classes privilegiadas possuíam prerrogativas e isenções notáveis a custo da exploração de parte esmagadora da população, o Iluminismo, rapidamente, ganharia adeptos entre a ascendente classe burguesa. Para os iluministas, a sociedade ideal era aquela que respeitava os direitos do homem, concebidos como naturais.

A doutrina do direito natural, baseada na razão, exigia a proteção jurídica desses direitos, que visavam à construção de uma sociedade justa e igualitária. Diferentemente do que acontecia no absolutismo, era direito dos homens escolher seus governos, para que lhes fossem assegurados a liberdade, a igualdade e a felicidade.

A ideia de felicidade nascia como um projeto de sociedade, inclusivo, para todos. Para tornar possível esse ideal, seria fundamental que a educação, a

produção de alimentos e de outros bens necessários pudessem ser ampliados a tal ponto que fossem acessíveis a todas as pessoas, o que poderia acontecer com a Revolução Industrial.

Com ela, a pobreza, o analfabetismo e a doença poderiam ser reduzidos e o projeto de uma sociedade feliz poderia ser pensado como possível.

(...) a ideia de felicidade assim concebida representou – como ainda representa – uma grande conquista humana, pois ainda hoje orienta todo o esforço do homem no sentido de uma sociedade mais justa e igualitária. (ODALIA, 2003, p. 161)<sup>17</sup>

O apogeu da Revolução Americana foi a Declaração de Independência, cujas ideias básicas concretizaram os ideais do século XVIII: o direito à vida, à liberdade, à felicidade e à igualdade entre os homens. Na Revolução Francesa, a culminância ocorreu com a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão.

A mudança de paradigma trazida pela Revolução Francesa tem em seus primórdios a situação política e social do país naquela época. A França foi um dos maiores expoentes do absolutismo e teve seu auge no século XVII, durante o reinado de Luiz XIV. Tinha a maior população da Europa Ocidental, cerca de 25 milhões de pessoas, sendo que 80% eram rurais (ODALIA, 2003).

O poder estava nas mãos do rei, num absolutismo parasitário, com restrições mercantilistas, taxações, monopólios. Era uma sociedade de estamentos, de extrema desigualdade. O Primeiro Estado era formado pelo clero; o Segundo Estado, formado pela nobreza e o Terceiro, formado pela maioria da população – alta, média e pequena burguesias, profissionais liberais, juízes, grandes e pequenos comerciantes, advogados, médicos, operários, artesãos, camponeses. O primeiro e o segundo detinham as terras, os cargos, o prestígio, os privilégios e a isenção fiscal, enquanto os últimos tinham as obrigações e pagavam os impostos e taxas, o que permitiu sua união, mesmo tendo origens tão diversas.

---

<sup>17</sup> NILO ODALIA – Doutor e livre-docente em Filosofia pela Unesp, foi professor titular de Filosofia na referida instituição.

Havia, no campo social, uma profunda crise socioeconômica, com a concorrência dos ingleses, excesso de gastos, altos impostos, que gerava profundo descontentamento no Terceiro Estado.

A burguesia, classe em ascensão econômica, não aceitava mais os privilégios da nobreza e do clero, pois eles inviabilizavam o crescimento econômico e colocavam a burguesia na condição de súditos. Neste contexto, a revolução é desencadeada com o objetivo de abolir os privilégios feudais e implantar a igualdade civil.

A Revolução Francesa foi liderada por importantes pensadores da época, tendo sido executada pelas classes menos cultas e abastadas. O Terceiro Estado separa-se e proclama a Assembleia Nacional Constituinte em 1789 e cria a guarda nacional (milícia burguesa) para resistir ao rei. Antes da elaboração da nova constituição francesa, o Terceiro Estado proclama a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão:

(...) se essa Declaração de 17 artigos e um preâmbulo, por seu caráter universal, é um passo significativo no processo de transformar o homem comum em cidadão, cujos direitos civis lhe são garantidos por lei, ela não deixa de ser uma obra de circunstância. (...) pelo fato de não ser tão abrangente, (...) em assegurar o direito de alguns à propriedade, por exemplo, sem que nada seja dito sobre os miseráveis sem propriedade. (ODALIA, 2003, p. 166)

A primeira cláusula desta Declaração, baseada na Declaração da Independência dos EUA, afirma que os homens nascem e permanecem livres e iguais em direitos e as distinções sociais só podem se fundar na utilidade comum. Segundo Paul Singer, esta cláusula é muito importante, pois designa uma revolução social mesmo num país em que a aristocracia ainda se fazia presente e relutava em abrir mão de seus privilégios. A Cláusula 17, que trata do direito à propriedade, criava obrigações para os produtores de terras, que os camponeses não queriam pagar.

Mesmo assim:

(...) nessa primeira etapa da Revolução, a burguesia conquistou o que almejava, em detrimento dos camponeses e trabalhadores, cuja ação direta tinha criado as condições para que o Terceiro Estado pudesse desafiar o poder absoluto do rei e impor a ele e à nobreza uma monarquia constitucional. (SINGER, 2003, p.212)

Em setembro de 1791, a Assembleia Nacional promulga a primeira Constituição Francesa, que tornou a França uma monarquia constitucional e incorporou alguns enunciados da Declaração de 1789. Apesar dessa primeira Constituição, HOBBSAWN, citado por SINGER (2003, p. 212), observa que:

Economicamente, as perspectivas da Assembleia Constituinte eram inteiramente liberais: a política para o campesinato era o cerceamento das terras comuns e o encorajamento dos empreendedores rurais; para a classe trabalhadora, a proibição dos sindicatos; para os pequenos ofícios, a abolição das guildas e corporações.

A primeira Constituição petrificou os direitos proclamados com a Revolução e ainda previu a repartição dos Poderes em: executivo, exercido pelo monarca e os ministros; legislativo, atribuído à Assembleia unicameral e o judiciário – um poder independente, com os juízes eleitos pelo povo. Quanto aos direitos fundamentais, reconheceu os direitos civis e naturais; a igualdade, desdobrada em equidade de acesso aos cargos e às funções pública, fiscal e penal, e quatro espécies de liberdade: liberdade de circulação e expressão, liberdade de imprensa e de culto - proíbe qualquer forma de censura prévia; liberdade de reunião, desde que exercida pacificamente e sem armas e o direito de petição. Garantiu o direito de propriedade e previu o direito de o proprietário ser indenizado previamente e em dinheiro nos casos de desapropriação.

Foram incluídos direitos sociais, dentre os quais: garantia de criação de estabelecimento de seguros públicos para promover a educação de crianças abandonadas; socorro aos doentes pobres e inclusão social dos pobres, em geral; sistema educacional público e gratuito para todos os cidadãos. Esses direitos sociais não estavam escritos expressamente na Declaração de 1789, mas decorreram do princípio da fraternidade, que, ao lado da igualdade e da liberdade, formavam o eixo principal de fundamentação e inspiração dos direitos fundamentais<sup>18</sup>.

---

<sup>18</sup> MANOEL MESSIAS PEIXINHO. Os direitos fundamentais nas constituições francesas – em <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=b1bc40d056bad6ec>

No entanto, como expõe Singer (2003):

A constituição 'burguesa' de 1791 também não foi generosa quanto à atribuição de direitos civis e políticos. Ela distinguia entre cidadãos ativos, com todos os direitos e cidadãos passivos, com direitos legais e humanos, mas não políticos. Eram destituídos do direito de votar e ser votado as mulheres, os menores de 25 anos, os que não possuíam domicílio legal num cantão, os que não pagavam algum imposto direto equivalente a pelo menos três dias de trabalho e todas as pessoas tidas como 'domésticas', ou seja, servidores empregados por nobres, mas também assalariados da indústria, porque, alegadamente, eram incapazes de votar livremente. Era o voto censitário, que fazia escola nas várias constituições napoleônicas e outras, caracterizando o liberalismo do regime da hegemonia burguesa. (SINGER, 2003, p. 214)

A Revolução prosseguiu mesmo com a Constituição e muitas mudanças ocorreram. A República foi instituída e outras Cartas foram elaboradas, em 1793, depois em 1795 e 1799. A Era Napoleônica (1799 a 1815) foi marcada pelo poder imperial e desrespeito aos direitos fundamentais. Houve um longo caminho em prol da luta pelo resgate a esses direitos, que teve início nas guerras europeias de 1815 a 1848.

A Revolução Francesa foi uma luta sangrenta, muito longa e violenta. A despeito de todas as suas contradições, teve enorme importância na consolidação dos direitos fundamentais e na criação de uma nova relação entre a sociedade e o Estado e, principalmente, no caráter universalista desses direitos.

### 2.3 O CASO INGLÊS – A BASE DE REFERÊNCIA

Uma definição mais completa de cidadania deveria incluir também as dimensões de titularidade dos direitos e de pertencimento a uma comunidade cívica, conforme trabalho do sociólogo T. H. Marshall<sup>19</sup> – considerado referência básica para o entendimento do conceito de cidadania – que estudou o caso inglês e cunhou o conceito, associando-o a uma sequência histórica no desenvolvimento dos direitos. Embora seja referente à sociedade na Inglaterra, este estudo é usado, comparativamente, para a evolução do conceito em outros países.

---

<sup>19</sup> T.H. MARSHALL (1893-1981) - Sociólogo britânico, conhecido, principalmente, por seus ensaios, entre os quais se destaca *Citizenship and Social Class* ("Cidadania e Classe Social"), publicado em 1950, a partir de uma conferência proferida no ano anterior.

Ele divide o conceito em três elementos – civil, político e social. Em termos institucionais, o elemento civil, referente aos direitos básicos de liberdade individual, esteve relacionado aos tribunais de justiça e, em termos econômicos, era relacionado ao direito ao trabalho. O elemento político diz respeito ao direito de participar do exercício do poder político, como membro ou como eleitor de organismos constituídos de autoridade política. Por fim, o elemento social refere-se a tudo que vai desde o direito de um mínimo bem-estar econômico à segurança de participar na herança social, devendo esses direitos ser garantidos pelo sistema educacional e pelos serviços sociais (MARSHALL, 1967).

Para o autor, por definição, a cidadania é nacional e sua evolução ocorreu num processo duplo, de fusão e de separação, sendo que a fusão foi geográfica, no sentido de fazer convergir os direitos universais no mesmo território e a separação, funcional, o que permitiu que as instituições das quais dependessem os elementos do direito se desligassem, cada uma tomando seu caminho em ritmo próprio:

Quando os três elementos da cidadania se distanciaram uns dos outros, logo passaram a parecer elementos estranhos entre si. O divórcio entre eles era tão completo que é possível, sem distorcer fatos históricos, atribuir o período de formação da vida de cada um a um século diferente – os direitos civis no século XVIII; os políticos ao XIX; e os sociais ao século XX. Estes períodos devem ser tratados com uma elasticidade razoável, e há algum entrelaçamento, especialmente entre os dois últimos. (MARSHALL, 1967, p.66).

Os membros adultos das comunidades – homens – já tinham um *status* ao qual foram, gradativamente, incorporados outros direitos civis. Esse *status* era, essencialmente, o da liberdade e, na Inglaterra do século XVIII, todos os homens eram livres, e o *status* servil tinha sido eliminado. Quando a liberdade tornou-se universal, a cidadania transformou-se de uma instituição local numa nacional.

A história dos direitos políticos começou quando os direitos civis ligados ao *status* de liberdade já estavam incorporados à cidadania. Não houve um acréscimo a direitos pré-existentes e sim a concessão de velhos direitos a novos setores da população, cujos direitos políticos eram deficientes – nos padrões da cidadania democrática – não em conteúdo, mas na distribuição. Isto ocorreu com a ampliação do direito ao voto aos arrendatários e locatários de base econômica suficiente, ou seja, rompeu com o monopólio daqueles que tinham o poder de sucesso na luta

econômica. Mesmo assim, enquanto os direitos civis já estavam incorporados nos direitos de cidadania, os políticos ainda levaram algum tempo, com sucessivas reformas legais, para sua ampliação.

Os direitos sociais tiveram origem nas comunidades locais, mas foram substituídos pela Poor Law (Lei dos Pobres) que, num breve período da história, foi defensora importante dos direitos sociais da cidadania (MARSHALL, 1967). Entretanto, as mudanças de ordem econômica, com o livre mercado e outras forças, fizeram com que a Lei dos Pobres fosse direcionada apenas àqueles que eram incapazes, ou seja, os doentes, as mulheres, os indigentes. A Lei tratava as questões relacionadas aos pobres não como uma parte integrante de seus direitos de cidadão, mas como alternativa a eles, ou seja, as necessidades dos pobres só seriam atendidas se estes deixassem de ser cidadãos e se tornassem indigentes, numa separação entre direitos sociais e cidadania. O ressurgimento desses direitos começou com a educação primária pública, cujo sentido era o de formar homens capazes de compreender as exigências e a natureza da cidadania. Nas palavras de Marshall (1967, p. 73), “o direito à educação é um direito social de cidadania genuíno porque o objetivo da educação durante a infância é moldar o adulto em perspectiva”. Apesar desses esforços, foi somente no século XX que os direitos sociais se igualaram com os outros dois elementos da cidadania.

O trabalho do sociólogo britânico traz também o esboço de um projeto de nação das classes dominantes inglesas em relação à quantidade de desigualdade que concebem como vida civilizada. Ou seja, qual o grau de desigualdade compatível com a cidadania? E ainda: Seria a igualdade básica compatível com o mercado competitivo? Este processo histórico da construção da cidadania na sociedade inglesa, chegando aos direitos sociais apenas no século XX, coincide com o desenvolvimento do capitalismo, que é um sistema de desigualdade e não de igualdade. Então, como acontece essa convivência entre o desenvolvimento dos direitos e o crescimento da desigualdade?

Segundo Marshall (1967), haveria nas elites uma consciência da existência de interdependência entre os diversos setores da sociedade e a importância de seu

bem-estar por conta da necessidade de uma convivência pacífica ou pela divisão do trabalho; o fato é que isso caracteriza a construção do estado-nação inglês.

Mesmo assim, ele destaca que os direitos civis eram, de alguma forma, compatíveis com a desigualdade e, até certo ponto, eram indispensáveis a um mercado competitivo. Os direitos civis davam a cada um o *status* de livre, podendo trabalhar e participar da concorrência econômica, ou seja, os trabalhadores eram capazes de cuidar de si mesmos e, portanto, poderiam ter negada sua proteção social.

Em relação aos direitos políticos, embora estes pudessem ser considerados ameaça potencial ao sistema capitalista, eles eram essencialmente individuais, em harmonia com o capitalismo individualista. Quanto aos sindicatos, a luta mudou quando houve o dissídio coletivo, aprovado no século XIX, trazendo a questão para o mercado de trabalho e não para a adoção de mecanismos de previdência social e salário mínimo.

Na realidade, o desenvolvimento da cidadania não trouxe, até essa época, uma influência direta sobre a desigualdade social. Os direitos civis e os direitos políticos deram poderes às pessoas, mas foram prejudicados ou por preconceito de classe ou por dificuldade de organização.

Até o final do século XIX, os direitos sociais eram mínimos, apenas relativos à redução dos efeitos desagradáveis da pobreza e da indigência. A partir daí, esta situação começa a mudar devido a diversos fatores de transformação econômica, política e legal que ocorrem no país, e, de acordo com o autor,

(...) os componentes de uma vida civilizada e culta, originalmente o monopólio de poucos, foram, aos poucos, postos ao alcance de muitos. A diminuição da desigualdade fortaleceu a luta por sua abolição, pelo menos com relação aos elementos essenciais do bem-estar social. (MARSHALL, 1967, p. 88)

Não se tratava mais de apenas reduzir os efeitos desagradáveis da miséria das classes mais excluídas da sociedade, mas de modificar o padrão total da desigualdade social, a partir de um mínimo garantido pelo Estado (assistência médica, moradia, educação, salário mínimo). Nos termos de Marshall:

A ampliação dos serviços sociais não é um meio de igualar as rendas. (...) o que interessa é que haja um enriquecimento geral da substância concreta da vida civilizada, uma redução geral do risco e da insegurança, uma igualação entre os mais e menos favorecidos em todos os níveis – entre o sadio e o doente, o empregado e o desempregado, o velho e o ativo, o solteiro e o pai de uma família grande. A igualação não se produz tanto entre as classes como entre os indivíduos componentes de uma população que é considerada, para esta finalidade, como uma classe. A igualdade de status é mais importante que a igualdade de renda. (MARSHALL, 1967, p. 94)

Voltando à questão sobre se as desigualdades são compatíveis com a cidadania, é importante frisar que o sociólogo fala sobre o impacto da cidadania sobre as classes, que ele considera necessárias e úteis. Ou seja, se a pessoa pode ser capaz de trabalhar duramente, a pobreza é aceitável, mas a indigência não. Nesse sentido, alguma escala de pobreza não estaria em contradição com os princípios de direitos iguais de cidadania, pois o reconhecimento das diferenças de *status*, dadas pela educação e ocupação, poderia receber a chancela da cidadania democrática, desde que essas diferenças não fossem muito profundas. Ainda assim, o sociólogo mostra que a política governamental inglesa para a renda (Livro Branco das Rendas Pessoais) afirmava que “essas desigualdades só podem ser justificadas se forem dinâmicas e oferecerem um estímulo para mudança ou melhoria” (MARSHALL, 1967, p.108).

Em resumo, a análise de Marshall (1967) mostra, numa sequência cronológica, a lentidão do processo de construção da cidadania e numa ordem lógica, o seu avanço. Com base nos direitos civis, os ingleses reivindicaram o direito de votar, de participar do governo de seu país. A participação permitiu a eleição de operários e a criação do Partido Trabalhista, que foram responsáveis pelos direitos sociais. Mas, é fundamental observar que, para o autor, a educação popular, embora definida historicamente como um direito social, é um pré-requisito para a expansão dos outros direitos, pois é ela que permite a mudança de *status* e conseqüente redução das desigualdades, além de trazer subsídios às pessoas na luta por seus direitos.

## 2.4 CIDADANIAS - TIPOS E CAMINHOS

Embora uma referência comparativa – por trazer avanços importantes na discussão teórica sobre cidadania –, o caso inglês do desenvolvimento da cidadania

discutido por Marshall foi criticado por conter um suposto etnocentrismo e, portanto, não deveria ser tomado como universal. Neste sentido, é importante reconhecer vários tipos de cidadania na descrição dos distintos caminhos percorridos por países de diferentes tradições culturais.

Segundo Carvalho (1995), além dos contrastes entre as tradições ibérica e anglo-saxônica, ainda havia distinção entre países da Europa, como os casos inglês, francês e alemão. Ele aponta também diferenças entre as culturas cívicas inglesa e norte-americana. Segundo o historiador, é possível encontrar dois eixos pelos quais se desenvolveram as diferentes tradições da cidadania: a cidadania surge como demanda da sociedade civil e se realiza no Estado, que seria o caminho de baixo para cima, que são as experiências históricas marcadas pela luta por direitos civis e políticos; ou o inverso, ou seja, do Estado para a sociedade civil, que seria o caminho de cima para baixo, quando os direitos vão sendo incorporados aos poucos.

O outro eixo diz respeito à dicotomia público-privado:

a cidadania pode ser adquirida dentro do espaço público, mediante a conquista do Estado, ou dentro do espaço privado, mediante a afirmação dos direitos individuais, em parte sustentados por organizações voluntárias que constituem barreiras à ação do Estado. (CARVALHO, 1995, p.338).

Da combinação dos dois eixos, apresentam-se quatro tipos de cidadania:

- 1) Cidadania conquistada de baixo para cima dentro do espaço público: trajetória francesa, representada através da Revolução Francesa, ou seja, ação revolucionária mediante a transformação do Estado em nação.
- 2) Cidadania obtida de baixo para cima dentro do espaço privado: caso norte-americano.
- 3) Cidadania conquistada mediante a universalização de direitos individuais, dentro do espaço público: trajetória inglesa, em que os cidadãos são vistos como súditos após o acordo de 1688, que restaurou a monarquia.
- 4) Cidadania construída de cima para baixo dentro de espaço privado: trajetória alemã, em que a cidadania é *status* criado e concedido pelo Estado.

Outra distinção apresentada por Carvalho (1995) é mais antiga, referente ao desenvolvimento da cidadania na perspectiva da cultura política, que pode ser paroquial, súdita ou participativa e um quarto tipo, a cultura cívica, que seria a combinação das três.

A cultura paroquial é aquela em que as pessoas não têm qualquer interesse no sistema político, sendo totalmente isoladas dentro das famílias ou tribos, ou seja, não haveria um sistema político diferenciado da vida social.

A cultura súdita possui um sistema político diferenciado de outras esferas da vida social, com o qual as pessoas se relacionam, mas as demandas são consideradas decisões político-administrativas, ou seja, os indivíduos não participam das tomadas de decisões, eles são súditos.

A cultura participativa, além de possuir a esfera autônoma do sistema político, permite uma percepção do processo decisório em si e um posicionamento ativo do indivíduo como participante do sistema.

A partir dessa análise, o historiador afirma que, no Brasil do século XIX, a centralidade do Estado não foi formada pelo espaço público, como o francês, e não se expressou de modo universal, como no caso inglês, ou seja, não tem um caráter público e universalista. Segundo o referido autor, a trajetória brasileira formou-se a partir de uma relação Estado e indivíduo a qual, por um lado, o Estado coopta os cidadãos para o seu interior e, por outro, os indivíduos procuram o Estado para atender aos seus interesses privados. Neste sentido, o Brasil do século XIX expressaria um privatismo em que a cultura política se aproximava mais das descrições da cultura política súdita, quando não, paroquial.

Carvalho (1995) traz também outra distinção importante, para se pensar sobre a cidadania nas Constituições do século XIX. O cidadão ativo, que é o cidadão participante, fruto de cidadania conquistada de baixo para cima; o cidadão inativo, que é o súdito, produto de cidadania desenvolvida de cima para baixo e o indivíduo paroquial, que seria o não cidadão.

Outra expressão utilizada pelo autor é “o cidadão em negativo”, a quem foi negado o desenvolvimento de potencialidades participativas, sendo a privação do acesso à educação o maior dano à formação da consciência cívica. Esses indivíduos são aqueles que sofreram mais duramente as consequências do sistema colonial.

Os elementos expostos no contexto do século XIX que marcaram o processo de desenvolvimento da cidadania no Brasil tiveram como referência questões culturais e políticas, como expressadas pelo historiador.

Outros elementos foram considerados por Wanderley Guilherme dos Santos (1979)<sup>20</sup>, já em relação ao período seguinte à República Velha (1889-1930). O mais importante era a preocupação centrada nos aspectos formais e institucionais da construção da cidadania, basicamente, em relação aos direitos civis, e não em valores políticos ou culturais. Essa visão o levou a criar o termo “cidadania regulada”, entendida como um conceito totalmente ligado ao processo produtivo, ou seja, à profissão ou ocupação formal do indivíduo:

Conceito cujas raízes encontram-se não em códigos de valores políticos, mas em um sistema de estratificação ocupacional, e que, ademais, tal sistema de estratificação ocupacional é definido como norma legal. Em outras palavras, são cidadãos todos aqueles membros da comunidade que se encontram localizados em qualquer das ocupações reconhecidas e definidas em leis. A extensão da cidadania se faz, pois, via regulamentação das profissões e/ou ocupações, em primeiro lugar, e mediante ampliação do escopo dos direitos associados a essas profissões, antes que por expansão dos valores inerentes ao conceito de membro da comunidade. A cidadania está embutida na profissão e os direitos do cidadão restringem-se aos direitos do lugar que ocupa no processo produtivo, tal como reconhecido por lei. (SANTOS, 1979, p. 75)

A cidadania passa, então, a ser definida pela regulamentação das profissões, da criação do sindicato público e da carteira profissional, que se torna o instrumento

---

<sup>20</sup> WANDERLEY GUILHERME DOS SANTOS - Cientista político brasileiro, autor de vários livros e artigos na área de Ciências Sociais. Notabilizou-se a partir do texto "Quem vai dar o golpe no Brasil" que denunciou o golpe de Estado e a possível derrubada do presidente João Goulart em 1964 e se tornou referência bibliográfica nos meios acadêmicos. Graduou-se em Filosofia na UFRJ em 1958, com Doutorado em Ciência Política, na Stanford University em 1979, e Pós-Doutorado em Teoria Antropológica na UFRJ, em 1986. Hoje, é professor aposentado de Teoria Política da UFRJ, sendo professor e fundador do Instituto Universitário de Pesquisa do Rio de Janeiro (IUPERJ).

jurídico comprovante do contrato entre o Estado e a cidadania regulada, ou seja, é uma “certidão de nascimento cívico” (SANTOS, 1979, p. 76).

Com ênfase nos direitos sociais, principalmente na proteção social, Sonia Fleury (1995)<sup>21</sup> traz o conceito de “cidadania invertida”, quando o indivíduo entra em relação com o Estado no momento em que se reconhece como não cidadão. Tem como atributos jurídicos e institucionais a ausência de relação formalizada de direito a um benefício social (seguridade social), o que se reflete na instabilidade das políticas assistenciais.

Este conceito guarda semelhanças com o que foi visto em Marshall (1967), sobre o contexto britânico em que havia a Lei dos Pobres, direcionada apenas àqueles que eram incapazes, ou seja, os doentes, as mulheres, os indigentes e tratava as reivindicações dos pobres não como uma parte integrante de seus direitos, mas como alternativa a eles, ou seja, uma separação entre direitos sociais e cidadania.

Ao considerar que no Brasil existe forte predomínio da ideologia corporativa, com a mediação do Estado na relação capital e trabalho, Fleury afirma também que a proteção social se destinava apenas aos trabalhadores. Isso significa dizer aqueles ligados ao processo produtivo, no mercado formal, organizados por categorias e vinculados a sistemas de pensão e aposentadoria. Isto é, os direitos sociais estariam condicionados pela inserção das pessoas no mercado, caracterizando a “cidadania regulada”, no conceito de Santos (1979).

Em um dos casos, os direitos sociais, mais especificamente a proteção social, estava destinada aos pobres e indigentes e, em outro, aos trabalhadores, o que significa que em nenhuma situação estavam destinados aos cidadãos. Com a Constituição de 1988, houve um avanço em relação aos direitos sociais, que foram

---

<sup>21</sup> SONIA FLEURY - Doutora em Ciência Política pelo IUPERJ. Mestre em Sociologia pelo IUPERJ. Bacharel em Psicologia pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Atuou como pesquisadora da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), sob a coordenação de Sergio Arouca. Participou, ativamente, na luta pela democratização, como liderança em algumas das mais atuantes instituições do setor de saúde como o Centro Brasileiro de Estudos de Saúde (Cebes) e a Associação Brasileira de Saúde Coletiva (Abrasco), onde foi formulado e impulsionado o projeto da Reforma Sanitária Brasileira que resultou na criação do Sistema Único de Saúde – SUS. A participação política em organizações da sociedade civil também incluiu ser membro do conselho consultor do Ibase durante a gestão de Betinho e refundar o Cebes, tendo sido presidente na gestão 2006-2009.

universalizados, rompendo com o sistema anterior de proteção social que combinava “inclusão estratificada de poucas pessoas e exclusão da maioria da população” (FLEURY, 1995, p. 45).

A amplitude do conceito de cidadania envolve um campo de saber complexo, com diversidade de posicionamentos, e permite que diferentes autores tragam novos significados, complementares e interligados.

Edgard Morin (2005, p. 35) afirma que “todo desenvolvimento verdadeiramente humano significa o desenvolvimento conjunto das autonomias individuais, das participações comunitárias e do sentimento de pertencer à espécie humana.” Neste sentido, considera que a condição humana tem o caráter ternário – indivíduo, sociedade e espécie –, tríade que permite a compreensão da complexidade humana. Além disso, existe uma ética entre indivíduo e espécie que aponta para a noção de cidadania terrestre. Para o autor, esta ética só é possível de ser ensinada a partir da consciência de que o humano é, ao mesmo tempo, o indivíduo, o integrante da sociedade e o integrante da espécie.

Para a compreensão do seu papel de cidadãos, que possam refletir sobre suas questões e aquelas de caráter geral, Morin traz a ideia de que é preciso, então, “compreender tanto a condição humana no mundo, quanto a condição do mundo humano, que ao longo da história moderna, se tornou condição da era planetária.” (MORIN, 2005, p. 104).

Para isso, a educação cumpre papel fundamental, pois existe forte ligação entre educação e cidadania e, com a sua visão cidadã cosmopolita – planetária – considera aspectos nacionais e humanistas. A educação deve contribuir para a transformação da pessoa, ensinar a assumir a condição humana e ensinar como se tornar cidadão. Deve, ainda, permitir que seja enraizada dentro de cada um a identidade nacional, a identidade continental e a identidade planetária.

A visão da cidadania planetária de Morin tem a ver com a existência de uma comunidade de destino global, na qual todos os humanos estão sujeitos às mesmas

ameaças, têm uma identidade humana comum e participam de uma mesma comunidade de origem terrestre. Diz o autor:

(...) somos verdadeiramente cidadãos, dizemos quando nos sentimos solidários e responsáveis. Solidariedade e responsabilidade não podem advir de exortações piegas nem de discursos cívicos, mas de um profundo sentimento de filiação (affiliare, de filius, filho), sentimento matripatriótico que deveria ser cultivado de modo concêntrico sobre o país, o continente, o planeta. (MORIN, 2015, p.74)

## 2.5 A CIDADANIA NO BRASIL

O conceito de cidadania no Brasil, assim como na Inglaterra – por isso a referência – é conhecido como aquele que garante os direitos civis, políticos e sociais a todas as pessoas, ou seja, cidadãos incompletos são aqueles que não têm acesso a algum deles e aquela pessoa que não possui nenhum deles não é cidadã (CARVALHO, 2017).

### 2.5.1 Período Colonial

O grande peso para a evolução da cidadania no Brasil vem dos séculos de colonização (1500 a 1822), que se deu como uma “colônia de exploração”, no contexto da expansão ultramarina europeia, com a produção de bens de valor para o mercado externo, por meio de grandes unidades produtivas e pelo trabalho escravo. O país tornou-se um latifúndio monocultor e exportador de base escravista, consequência do sentido de colonização, segundo Caio Prado Junior<sup>22</sup>:

No seu conjunto e vista no plano mundial e internacional, a colonização dos trópicos toma o aspecto de uma vasta empresa comercial, mais completa que a antiga feitoria, mas sempre com o mesmo caráter que ela, destinada a explorar os recursos naturais de um território virgem em proveito do comércio europeu. É esse o verdadeiro sentido da colonização tropical, de que o Brasil é um dos resultantes; e ele explicará os elementos fundamentais tanto no econômico quanto no social, da formação e evolução histórica dos trópicos americanos. (PRADO JR, 2011, p. 28)

---

<sup>22</sup> CAIO PRADO JUNIOR (1907-1990) – Historiador, geógrafo, escritor, político e editor. Nasceu em São Paulo numa família de políticos e da sociedade nobre paulista, teve importante atuação política. De formação marxista, foi filiado ao Partido Comunista Brasileiro. Foi um intérprete do Brasil de muita relevância e publicou, em 1942, seu mais importante livro: A formação do Brasil Contemporâneo, um divisor de águas na historiografia brasileira.

A população no país, nessa época, era constituída, em sua maioria, por brancos, sobretudo portugueses (até a abertura dos portos em 1808), índios e negros. Como uma colônia de exploração, os portugueses que chegaram ao Brasil vieram para um empreendimento do governo colonial aliado a particulares. A ideia dos exploradores não era povoar o território e sim ocupar, a partir de feitorias, como agentes comerciais e funcionários e militares para a defesa.

A diferença entre a colonização brasileira e a de outras colônias americanas tem vários motivos, como a vinda para o Brasil de aventureiros – homens – que queriam aqui fazer fortuna. Nas outras colônias do Norte, chegavam famílias e trabalhadores que tinham situação complicada em seus países de origem, seja por motivos religiosos, seja por outras questões. Ou seja, segundo Caio Prado:

(...) nas colônias temperadas se constituirão colônias propriamente de povoamento, escoadouro para excessos demográficos da Europa que reconstituem no Novo Mundo uma organização e uma sociedade à semelhança de seu modelo e origem europeia; nos trópicos, pelo contrário, surgirá um tipo de sociedade inteiramente original. (...) Mas conservará, no entanto, um acentuado caráter mercantil, será a empresa do colono branco, que reúne à natureza, pródiga em recursos aproveitáveis para a produção de gêneros de grande valor comercial, o trabalho recrutado entre raças inferiores que domina: indígenas ou negros africanos importados. (CAIO PRADO JUNIOR, 2011, p. 29)

A questão mais complexa enfrentada pelos exploradores dizia respeito aos indígenas, pois os portugueses acreditavam que poderiam fazer com que eles fossem parte na obra da colonização. Foram, portanto, os que mais sofreram, pois além do processo de escravização a que os submeteram, foram despojados de sua autonomia política, forçados a participar de um Estado que não lhes fazia sentido. No início, eram mais de cinco milhões de pessoas, divididas em seiscentos povos com culturas e línguas próprias.

Com o objetivo de eliminar os “maus” costumes dos nativos, livrarem-se daqueles indígenas que resistiam à ocupação do território pelos portugueses, os colonizadores propagavam a catequese e a “civilização” dos povos indígenas nos moldes culturais do europeu ocidental. Eram descritos como povos selvagens, bestiais, infiéis, traiçoeiros, audaciosos, intrépidos, canibais, poligâmicos, enfim,

“índios-problema”, pois não se deixavam evangelizar e civilizar. Eram, portanto, considerados os principais obstáculos à efetiva colonização.

Neste sentido, em 1654, houve a mais cruel e traiçoeira guerra de extermínio no Brasil, a chamada Guerra dos Bárbaros, que durou cerca de 70 anos, com o genocídio de dezenas de etnias, principalmente no Nordeste. Sobre este genocídio, afirma Mércio Gomes<sup>23</sup>:

Mortos tantíssimos, hoje poucos sobreviventes, não obstante uma substancial parte dessa população não morreu de morte morrida, mas foi subjugada e assenhoreada pelo sistema colonial português, para dentro do qual reduzida e conduzida a compor parte fulcral de uma população politicamente submissa, socialmente inferiorizada e culturalmente transfigurada. (GOMES, 2003, p. 421)

Embora sujeitados, depois de muitas lutas e mortes, os indígenas tornaram-se livres e foram responsáveis pela miscigenação com os negros, criando os povos que se transformaram na população mais pobre e desvalida a qual constituiu a maior parte da população brasileira. A miscigenação era uma necessidade individual e política, e se deu, na maior parte das vezes, pelo estupro.

A situação dos índios teve idas e vindas na história do país. Sua escravização ocorreu no início do período colonial, mas foi proibida. Eles tornaram-se livres, mas foram escravizados novamente, dependendo da situação econômica e dos interesses dos colonizadores. Na verdade, falar em cidadania indígena é impossível, embora esta seja uma luta que permanece para os remanescentes e muitos passivos devem ainda ser reparados no Brasil<sup>24</sup>.

A produção de açúcar, mercadoria muito valorizada na Europa, foi a atividade mais lucrativa deste período e, para isso, exigia muitas terras e capital, além de muita mão de obra. A primeira grande desigualdade aparece entre os donos de

---

<sup>23</sup> MERCIO P. GOMES – Antropólogo formado pela University of Florida, nos Estados Unidos, é especialista em cultura brasileira e povos indígenas. Foi professor da Unicamp, da Universidade Federal Fluminense e da UFRJ. Publicou os livros: Os índios e o Brasil em 1988 e O índio na História: o povo Tenetehara em busca de liberdade em 2002.

<sup>24</sup> Até hoje, em 2019, a questão indígena permanece complicada no Brasil, com problemas na identificação, delimitação, demarcação e registro de terras indígenas, ataques a comunidades, violência, assassinatos, insegurança alimentar grave de alguns povos, criminalização de lideranças. As organizações indígenas têm reivindicado o cumprimento de seus direitos constitucionais dados pela Carta de 1988, em diversos comunicados, mobilizações e manifestações.

terra, latifundiários, e o restante da população. A segunda refere-se à escravização dos africanos. A situação dos negros é mais conhecida, pois a escravidão durou 350 anos no Brasil. O abolicionista Joaquim Nabuco<sup>25</sup>, no livro intitulado O Abolicionismo, esclarece:

Assim como a palavra abolicionismo, a palavra escravidão é tomada neste livro em sentido lato. Esta não significa somente a relação do escravo para com o senhor; significa muito mais: a soma do poderio, influência, capital e clientela dos senhores todos; o feudalismo, estabelecido no interior; a dependência em que o comércio, a religião, a pobreza, a indústria, o Parlamento, a Coroa, o Estado, enfim, se acham perante o poder agregado da minoria aristocrática, em cujas senzalas milhares de entes humanos vivem embrutecidos e moralmente mutilados pelo próprio regime a que estão sujeitos; e por último, o espírito, o princípio vital que anima a instituição toda, sobretudo no momento em que ela entra a recear pela posse imemorial em que se acha investida, espírito que há sido em toda a história dos países de escravos a causa do seu atraso e da sua ruína. (NABUCO, 2000, p. 4)

A escravidão é impeditiva da cidadania (CARVALHO, 2017). Os povos escravizados não tinham nenhum direito básico de cidadania, podiam ser espancados (sem direito à integridade física), podiam ser presos (sem direito à liberdade) e podiam ser mortos (sem direito à vida). Portanto, eles foram transformados em não cidadãos. A escravidão fazia parte da sociedade em todos os níveis e as pessoas eram sujeitas a toda forma de iniquidades. Havia anúncios nos jornais da época vendendo pessoas, como um comércio de carne humana, com instrumentos de aferição do peso, como balanças específicas.

Em seu livro, escrito em 1883, Nabuco fala sobre cada uma das instituições brasileiras que foram destruídas pela escravidão: a agricultura, a Igreja, o Ensino Público e a Opinião Pública.

A agricultura não tinha lugar para os colonos; a Igreja se apequenou, mostrando sua face material e perdeu a possibilidade de ser uma força consciente. O Ensino Público, segundo Rui Barbosa apud Nabuco (2000, p. 89), dizia que “a senzala e a escola são polos que se repelem”.

---

<sup>25</sup> JOAQUIM NABUCO (1849-1910) – Nasceu no Recife, em Pernambuco, foi escritor e diplomata e ligado ao campo político. Trabalhou em prol da abolição da escravatura. Quando estava em Londres como diplomata, escreveu o livro O abolicionismo, um marco fundamental da luta contra o regime escravista, embora fosse um monarquista. Com esta divergência, abandona a política e passa a exercer a advocacia e o jornalismo. Foi um dos criadores da Academia Brasileira de Letras, em 1897.

A Opinião Pública perdia sua força de transformação social, pois não tinha consciência nacional social, levando a Política Nacional a ser uma "política triste e degradante, onde nenhum homem vale nada" (NABUCO, 2000, p. 90).

A legislação da época, cujo regime era uma Monarquia Constitucional, não permitia que cidadãos fossem escravizados, mas o povo africano não era considerado súdito do Império e, para o Código Civil, ou Pátrio, os povos escravizados não existiam:

A opinião pública não tinha consciência nacional social, e, portanto, não pode ser uma força de transformação social, ou seja, na prática, ela não existia. Na política, como não havia consciência social, ela era submetida aos poderosos: este governo é resultado imediato da política de escravidão no país. Um povo que se habitua a ela não dá valor à liberdade e não aprende a governar a si mesmo. (NABUCO, 2000, p. 23)

Mesmo os senhores não eram cidadãos. Diferentemente da classe dominante inglesa, que tinha certa compreensão da interdependência da sociedade e a importância do seu bem-estar, no Brasil, essa elite não tinha ideia de sua condição (CARVALHO, 2017).

Embora fossem os "homens bons" do período colonial, sem dúvida livres, votavam e eram votados nas eleições municipais, faltava-lhes o próprio sentido da cidadania, a noção de igualdade de todos perante a lei. Eram simples potentados que absorviam parte das funções do Estado, sobretudo as funções judiciárias. Em suas mãos, a justiça, que é a principal garantia dos direitos civis, tornava-se instrumento do poder pessoal. "O poder do governo terminava na porteira das grandes fazendas." (CARVALHO, 2017, p. 27).

Além disso, os proprietários das terras e os magistrados não deixavam que a justiça do rei funcionasse, seja pelo poder daqueles seja pela corrupção dos últimos.

O cidadão comum tinha que recorrer à justiça dos grandes proprietários, ou ficava à mercê do arbítrio dos mais fortes, pois a justiça do rei era lenta, distante e cara.

As mulheres e os escravizados estavam totalmente submetidos à justiça privada dos senhores. Como havia conluio entre as autoridades locais (as milícias, o clero) e os proprietários, não existia um poder que pudesse ser chamado de público e, portanto, nada que assegurasse a igualdade de todos e a garantia dos direitos civis.

Como visto na trajetória inglesa de construção da cidadania, a educação pública para as crianças foi elemento fundamental na conscientização de direitos. No Brasil Colônia, a educação primária, primeiro a cargo dos jesuítas, e depois de sua expulsão, a cargo do governo, foi totalmente inadequada.

Mesmo sem dados de alfabetização neste período, em 1872 (50 anos depois da independência), apenas 16% da população era alfabetizada. Não havia interesse dos senhores, nem da administração colonial, nem da igreja em educar os escravizados ou seus dependentes ou as mulheres. Ou seja, a elite dominante não atribuía nenhuma importância a esta “arma cívica” (CARVALHO, 2017).

No período colonial não havia cidadãos. Poucos tinham acesso aos direitos civis, pouquíssimos aos direitos políticos e os direitos sociais ainda não existiam. As revoltas que aconteceram no século XVIII trouxeram alguns traços de consciência de direitos civis e políticos, mas a ideia de igualdade não vingou e, mais importante, a escravidão não foi tocada.

### **2.5.2 A independência**

Em 1822, a independência do Brasil não marcou nenhuma ruptura com o processo de sua história colonial. As bases socioeconômicas (trabalho escravo, monocultura e latifúndio), que representavam a manutenção dos privilégios aristocráticos, permaneceram inalteradas. O "sete de setembro" foi apenas a consolidação de uma ruptura política, que já começara em 1808, com a abertura dos portos. O processo de independência envolveu alguns conflitos, mas muito limitados, o que, em comparação com países da América Espanhola, tornou a independência pacífica, garantindo a solução monárquica e conservadora, cuja forma de governo resultante foi a monarquia constitucional.

A Constituição, outorgada em 1824, foi influenciada pelas Constituições francesa e espanhola e com um sistema representativo baseado na teoria da soberania nacional. A forma de governo era a monárquica, hereditária, constitucional e representativa, sendo o país dividido, formalmente, em províncias e o poder político dividido em quatro – Executivo, Legislativo, Judiciário e Moderador (que cabia ao Imperador) –, conforme a filosofia liberal das teorias da separação dos poderes. A Constituição era uma das mais liberais que existiam em sua época, mas ignorou a escravidão. Ela garantiu os direitos civis e políticos<sup>26</sup>, como o direito de voto a todos os homens com mais de 21 anos e com renda superior a 100 mil réis. Embora houvesse a limitação de renda, ela não fazia diferença, pois os trabalhadores conseguiam renda mínima superior. Além disso, a Constituição permitia o voto dos analfabetos, o que era um avanço para a época, embora as mulheres não estivessem incluídas de forma nenhuma.

Houve eleições no Brasil de 1822 até 1930 e eram tumultuadas e violentas, refletindo a briga política entre os poderosos locais, que eram os que se candidatavam. O que estava em jogo não era o exercício de um direito de cidadania, mas o domínio do poder político local (CARVALHO, 2017). A luta pelo poder fazia com que as eleições fossem manipuladas. Havia diversos mecanismos que forjavam todo o processo eleitoral, inclusive a venda de votos. Outro direito político garantido era a possibilidade de participar do serviço de júri, ou seja, era outra forma de se relacionar com o Estado, por meio do Poder Judiciário.

### **2.5.3 O primeiro retrocesso**

No ano de 1881, foi criada uma lei que reduziu os direitos políticos dos cidadãos. A renda mínima para garantir a participação nas eleições passou para 200 mil réis que, embora não fosse muito alta, era mais difícil de ser comprovada, com novas exigências. Além disso, os analfabetos foram excluídos do direito ao voto, o

---

<sup>26</sup> Art. 179. A inviolabilidade dos direitos civis e políticos dos cidadãos brasileiros, que têm por base a liberdade, a segurança individual e a propriedade, são garantidos pela Constituição do Império. CONSTITUIÇÃO POLÍTICA DO IMPÉRIO DO BRASIL - CARTA DE LEI DE 25 DE MARÇO DE 1824. Manda observar a Constituição Política do Império, oferecida e jurada por Sua Majestade o Imperador.

que reduziu, substancialmente, o número de eleitores, visto que 20% da população masculina era analfabeta.

Este retrocesso foi duradouro e nem na proclamação da República, em 1889, o quadro foi alterado (CARVALHO, 2017).

Na Primeira República (1889-1930), houve a criação dos estados, o que fez com que as eleições fossem descentralizadas, aproximando os governos da população, o que, na prática, aconteceu com as elites locais. Este processo permitiu o aumento das fraudes e da corrupção nas eleições. Os historiadores da época afirmam que não havia eleição limpa.

O grande peso da época colonial permaneceu na dificuldade de se consolidar os direitos civis. Em primeiro lugar, por conta da escravidão, que negava a condição humana ao escravizado e, em segundo, pela manutenção dos grandes latifúndios e seus senhores e, ainda, pela cooptação do Estado pelo poder privado. Embora a Abolição tenha ocorrido em 1888, a regra nas fazendas era aquela dos senhores, do grande proprietário e coronel político, que agiam acima da lei com o controle rígido dos trabalhadores, que não eram cidadãos de um país, mas eram súditos do senhor da terra. O coronelismo impedia os direitos políticos, porque antes negava os direitos civis:

Não havia justiça, não havia poder verdadeiramente público, não havia cidadãos civis. Nessas circunstâncias, não poderia haver cidadãos políticos. Mesmo que lhes fosse permitido votar, eles não teriam as condições necessárias para o exercício independente do poder político. (CARVALHO, 2017, p. 62)

A chegada de imigrantes no Brasil, sobretudo italianos – anarquistas – e o processo de industrialização trouxeram uma classe operária que, de certa forma, lutou por direitos civis básicos, como o de se organizar, de se manifestar, de escolher trabalho, de fazer greve, culminando com uma greve geral em 1917. Lutavam também por uma melhor jornada de trabalho, férias, descanso semanal e por direitos sociais, como a aposentadoria e o seguro por acidente, além de uma legislação trabalhista. Com a repressão e os conflitos internos, o movimento operário enfraqueceu-se durante a década de 1920.

Com direitos políticos e civis tão precários, era muito difícil falar de direitos sociais. Havia instituições privadas de assistência social, que atendiam mediante pagamento, as religiosas de caridade e algumas para atender aos mais pobres. Houve um retrocesso da Constituição de 1824 para a Constituição republicana de 1891, que retirou do Estado a obrigação de fornecer a educação básica, promover a assistência social e nem se cogitava em legislação trabalhista. Mesmo assim, estendeu o direito de votar e ser votado a todo cidadão brasileiro do sexo masculino maior de 21 anos, excetuando-se analfabetos, mendigos, praças e religiosos sujeitos a voto de obediência que importasse na renúncia da liberdade individual. Os direitos civis foram consagrados, mas não havia qualquer menção aos direitos sociais (CARVALHO, 2017).

Embora o movimento operário estivesse sem poder, alguns ganhos, mesmo que tímidos, foram obtidos. Em 1919, o Brasil entrou para a Organização Internacional do Trabalho (OIT); os patrões foram responsabilizados pelos acidentes no trabalho e foi regulado o trabalho das mulheres e dos menores.

O maior ganho foi a criação de uma Caixa de Aposentadoria e Pensão (CAP) para os ferroviários, o que foi a primeira medida eficaz de assistência social, que se repetiu para outras categorias. No interior das empresas, foram criados mecanismos de auxílio mútuo, que ofereciam auxílio em caso de doença, invalidez, velhice, pensões para viúvas e filhos menores, além de se encarregarem dos funerais dos sócios. Todas essas instâncias – tanto as CAP quanto os auxílios mútuos – eram controladas pelos empresários e cumpriam clara função de desmobilizar o operariado no exercício da luta pelos direitos (LUCA, 2003)<sup>27</sup>.

A concepção geral das CAP e dos mutuais era baseada na assinatura de contrato no qual o trabalhador abria mão de parte de seu salário para garantir alguma subsistência quando não pudesse mais trabalhar. Mas este direito não era para todos. Só recebiam esse montante aqueles que tinham um *contrato de trabalho*, o que caracteriza, segundo Wanderley Guilherme dos Santos, a *cidadania regulada*.

---

<sup>27</sup> TANIA REGINA DE LUCA – Professora de História da Unesp, com mestrado e doutorado em História Social na USP. Autora do livro *Indústria e Trabalho na História do Brasil*.

Mesmo assim, este movimento aconteceu apenas nas cidades. No campo, permaneceu a força do coronelismo, que tinha poder sobre a vida de seus trabalhadores e dependentes. Em troca do trabalho de seus empregados, os senhores ofereciam remédios, médicos, funerais, ou seja, era uma relação de exploração.

Em 1920, a maioria da população brasileira continuava analfabeta, o que, de certa forma, dificultava a cidadania ativa, ou seja, a luta pelos direitos. Todavia, alguns movimentos importantes aconteceram, tal como a Abolição – que, ainda assim, não conseguiu a cidadania para os ex-escravizados; o tenentismo – que atacou oligarquias locais; a Revolta dos Cabanos (1832), caracterizada pela luta de pequenos proprietários, camponeses, índios e escravos que queriam a volta do Imperador; a Balaiada – luta popular, ocorrida na província do Maranhão, entre os anos de 1838 e 1841, como um levante social por melhores condições de vida – contou com a participação de vaqueiros, escravos e outros desfavorecidos; a Cabanagem (1835-1840) – com índios, negros e mestiços, que reivindicavam melhores condições de vida e trabalho, assim como a elite que procurava maior participação nas decisões político-administrativas da província. Todos eles uniram-se num movimento de protesto pela independência da província do Grão-Pará, numa guerra violenta e sangrenta; em 1835 – a revolta dos escravos malês, em Salvador (CARVALHO, 2017).

Depois disso, já no final da década de 1800, houve mudança no tipo de revoltas, que aconteceram para lutar contra reformas que o governo tinha estabelecido, como o recrutamento militar; a mudança do sistema de medidas; a Revolta da Vacina. Houve, ainda, a revolta de Canudos e do Contestado.

Embora tenham sido muito importantes, todas essas lutas não tinham um objetivo claro de luta por direitos, ou seja, não eram organizadas em torno de uma conquista mais ampla de cidadania, mas contra algo específico. Neste sentido, até 1930, pode-se afirmar que não havia cidadãos plenos no Brasil, pois não eram organizados e não se relacionavam com o Estado politicamente. Eram observadores e apenas reagiam ao que acontecia – eram os “cidadãos em negativo” (CARVALHO, 2017).

#### 2.5.4 Os direitos sociais e trabalhistas (1930-1946)

No movimento político de 1930, com a chegada de Getúlio Vargas na presidência do país e a manutenção do poder das oligarquias estaduais, houve recuo nos direitos políticos, mas o mesmo não aconteceu com os direitos sociais. Entre 1930 e 1945, houve a promulgação de importantes leis trabalhistas e sociais, mas num ambiente sem participação política e com poucos direitos civis. Isso quer dizer que não houve conquista democrática pelos direitos instituídos nessa época.

Em 1933, presidida por Getúlio Vargas, o país realiza nova Assembleia Constituinte e a mais recente Constituição é promulgada em julho de 1934. Esta Carta traz a marca do governo getulista que deu grande atenção aos problemas de ordem trabalhista e às diretrizes sociais. Dentre as medidas adotadas, houve aumento do poder ao governo federal; voto obrigatório e secreto a partir dos 18 anos, com direito de voto às mulheres, mas mantendo a proibição do voto aos mendigos e analfabetos; criação da Justiça Eleitoral e da Justiça do Trabalho.<sup>28</sup>

O caráter mais relevante desta nova Constituição deveu-se às questões sociais e trabalhistas. Com bastante influência na elaboração da legislação da década de 1930, os positivistas brasileiros entendiam que a cooperação entre operários e patrões era essencial pelo bem da sociedade, cujos interesses deveriam estar acima dos seus. Em 1930, foi criado o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, mas que tratava, principalmente, do trabalho, da previdência social e dos sindicatos.

Em 1931, foi estabelecido o Departamento Nacional de Trabalho, instituindo jornada de trabalho de oito horas diárias, salário mínimo, repouso semanal e férias remuneradas. Foi também regulamentado o trabalho feminino, proibindo o trabalho noturno para as mulheres e definido salário igual para homens e mulheres; também foi criada a carteira de trabalho. A Constituição consagrou a competência do

---

<sup>28</sup> O Supremo Tribunal Federal publicou texto Constituição 30 anos: as Constituições Brasileiras de 1824 a 1988. Disponível em <https://stf.jusbrasil.com.br/noticias/633535994/constituicao-30-anos-as-constituicoes-brasileiras-de-1824-a-1988>

governo para regular as relações de trabalho e a Justiça do Trabalho foi instituída em 1942, sendo que, em 1943, veio a Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT).

Na área de previdência, os grandes avanços ocorreram a partir de 1933, com a criação dos Institutos de Aposentadorias (IAP) ligados a categorias específicas e não a empresas como as CAP. O Governo indicava os presidentes dos Institutos, que tinham conselhos formados por representantes dos patrões e dos sindicatos. Os recursos dos IAP vinham do governo, dos patrões e dos trabalhadores. Os Institutos tiveram grande aceitação e os mais ricos – como o dos bancários, por exemplo, ofereciam, além de aposentadoria por invalidez e pensão para dependentes, aposentadoria por tempo de trabalho, auxílio médico-hospitalar, auxílio para caso de doença, de parto.

Em 1937, Vargas deu um golpe de Estado e assumiu poderes ditatoriais. Revogou a Constituição de 1934, dissolveu o Congresso e outorgou ao país, sem qualquer consulta prévia, a Carta Constitucional do Estado Novo, de inspiração fascista, com a supressão dos partidos políticos e concentração do poder nas mãos do chefe supremo do Executivo.

Entre as medidas adotadas, destacam-se a pena de morte; supressão da liberdade partidária e da liberdade de imprensa; anulação da independência dos poderes; prisão e exílio de opositores do governo e eleição indireta para presidente da República, com mandato de seis anos.

Em 1945, Vargas foi deposto e o novo presidente revogou o artigo que adotava o estado de emergência. Ao final de 1945, as eleições realizadas para presidente da República deram vitória a Eurico Gaspar Dutra, que governou o país por decretos-lei, enquanto se preparava uma nova Constituição. Segundo CARVALHO (2017, p. 113):

De 1937 a 1945, o país viveu sob um regime ditatorial civil, garantido pelas forças armadas, em que as manifestações políticas eram proibidas, O governo legislava por decreto, a censura controlava a imprensa, os cárceres se enchiam de inimigos do regime.

No Estado Novo, houve a preocupação em organizar as relações entre patrões e operários por meio de uma versão local de corporativismo, ou seja, não poderia haver conflito social e tudo se daria em cooperação entre patrões e empregados, supervisionada pelo Estado.

Embora, de modo geral, fosse muito positiva, a legislação continha aspectos negativos, pois não atendia a trabalhadores rurais – que eram maioria na época – nem a trabalhadores urbanos autônomos e domésticos. Segundo Carvalho (2017), tratava-se de uma concepção de política social como privilégio e não como direito. Se fosse concebida como direito, deveria beneficiar a todos e não a alguns.

Na verdade, os direitos foram designados àqueles que o governo queria favorecer, aos que estavam enquadrados no corporativismo criado com a legislação trabalhista. Ou seja, os direitos estavam limitados por restrições políticas. Em 1931, os sindicatos eram instituições de direito público e, em vez de representar o interesse dos empregados, eram organismos de consulta técnica dos governos; dessa forma, a pluralidade sindical foi eliminada.

Com a Constituição de 1934, algumas mudanças foram feitas nessa legislação, sendo a principal o fim da unicidade sindical. Houve também a eliminação dos delegados do governo dentro dos sindicatos, tornando-se possível a criação de novos sindicatos a partir de uma determinada quantidade de trabalhadores organizados numa categoria, mas, naquele momento, não havia completa autonomia dos sindicatos. Estes ainda eram tidos como órgãos que colaboravam com o Estado.

Uma contradição aparece neste arranjo, pois ao mesmo tempo em que a mediação do governo nas relações dos patrões com os sindicatos fortalecia os trabalhadores contra os empregadores, também enfraquecia a organização operária. A defesa dos direitos trabalhistas era importante, mas com a legislação sindical vigente, havia interferência clara na liberdade de se estruturar as categorias, pois elas ficavam na dependência do Ministério do Trabalho. Segundo Carvalho (2017), de 1931 a 1939, com a legislação sindical mais rígida, o movimento operário viveu um grande dilema: liberdade sem proteção ou proteção sem liberdade.

Reforçando o intervencionismo governamental, o Estado Novo, que coibiu o afluxo de estrangeiros para o país, obrigou as empresas a contratarem a maioria de operários brasileiros. A redução dos operários estrangeiros também foi um ponto importante para ao enfraquecimento dos sindicatos, além das questões regionais.

Em decreto de 1939 e na Consolidação das Leis do Trabalho de 1943, foi restabelecida a unicidade sindical. O Ministério do Trabalho tinha que autorizar a criação de um sindicato e poderia intervir quando julgasse conveniente. Ao mesmo tempo, as leis trabalhistas foram aperfeiçoadas, com a criação de novas instâncias de justiça trabalhista. Um esteio importante para os sindicatos foi a criação do imposto sindical, que foi válido até 2018.

É importante registrar que o período de 1930 a 1945 foi a era dos direitos sociais, quando foram implantadas a maioria das legislações trabalhistas e previdenciárias. Foi também a era da organização sindical. Assim, afirma Carvalho (2017, p. 128):

Para os beneficiados, e para o avanço da cidadania, o que significou toda essa legislação? O significado foi ambíguo. O governo inverteu a ordem do surgimento dos direitos descrita por Marshall, introduzindo o direito social antes da expansão dos direitos políticos. Os trabalhadores foram incorporados à sociedade em virtude das leis sociais e não de sua ação sindical e política independente. (...) a antecipação dos direitos sociais fazia com que os direitos não fossem vistos como tais, como independentes da ação do governo, mas como um fator em troca do qual se devia gratidão e lealdade. A cidadania que daí resultava era passiva e receptora, antes que ativa e reivindicadora.

Em 1946, a mais recente Constituição retomou a linha democrática de 1934 e foi promulgada de forma legal, após as deliberações do Congresso recém-eleito, que assumiu as tarefas da Assembleia Nacional Constituinte. Entre as medidas adotadas, estão: o restabelecimento dos direitos individuais, o fim da censura e da pena de morte. Foi devolvida a independência entre os Poderes e se restabeleceu o equilíbrio entre eles, além de dar autonomia aos estados e municípios. Outra medida foi a eleição direta para presidente da República, com mandato de cinco anos. As demais normas estabelecidas por essa Constituição foram: incorporação da Justiça do Trabalho e do Tribunal Federal de Recursos ao Poder Judiciário; pluralidade partidária; direito de greve – desde que autorizada pela justiça do trabalho –, livre

associação sindical; e condicionamento do uso da propriedade ao bem-estar social, possibilitando a desapropriação por interesse social.

Muito importante foi a constitucionalização da justiça do trabalho, embora os trabalhadores rurais estivessem ausentes de toda a legislação trabalhista, assim como os trabalhadores domésticos e autônomos. Apenas em 1963 foi criada uma lei especial – o Estatuto do Trabalhador Rural – que possibilitava a sindicalização dos trabalhadores do campo, o que mostra o poder das oligarquias rurais e o da classe média urbana. O sindicalismo rural ganha força com as ligas camponesas e as associações e, pela primeira vez na história do país, os trabalhadores rurais – que ainda eram maioria na década de 1960 e não usufruíam dos direitos civis, políticos e sociais – deixaram de ser marginalizados.

Não cabe, neste texto, a análise do processo político-econômico que levou ao golpe civil militar de 1964, seguido da ditadura até 1985. A análise que segue considera o período apenas do ponto de vista da cidadania e dos direitos.

### **2.5.5 Outro retrocesso (1964-1985)**

O contexto predominante nesta época era o autoritarismo e a política da chamada segurança nacional, que visava combater os inimigos internos ao regime, chamados de subversivos. Muito mais dura e violenta do que o período do Estado Novo, a repressão foi feita por meio dos Atos Institucionais. O primeiro deles, em 1964, cassava os direitos políticos, por dez anos, de muitos líderes políticos, sindicais, intelectuais. Outros mecanismos foram utilizados como aposentadoria forçada, intervenção em sindicatos, organizações estudantis. Várias comissões de inquérito foram estabelecidas para apurar supostos crimes de corrupção e subversão, quando o perigo comunista era usado para justificar as medidas repressivas.

Em 1966, houve eleições estaduais e com a perda de espaço político do governo em alguns estados, as medidas de repressão foram radicalizadas e foi promulgado o Ato Institucional (AI) número 2, que aboliu a eleição direta para presidente da República, dissolveu os partidos políticos e estabeleceu o sistema de

dois partidos. O AI-2 aumentou muito os poderes do presidente, que podia intervir nos estados, dissolver o congresso, decretar estado de sítio, demitir funcionários.

A ditadura militar conservou o Congresso Nacional, mas dominava e controlava o Legislativo e, assim, encaminhou ao Congresso uma proposta de Constituição que foi aprovada pelos parlamentares e foi promulgada em 1967. Por ela, foi adotada a eleição indireta para presidente da República, por meio do Colégio Eleitoral. O Judiciário sofreu mudanças e foram suspensas as garantias dos magistrados. Essa Constituição foi emendada por sucessivas expedições de Atos Institucionais, que deram aos militares poderes extraconstitucionais. De 1964 a 1969 foram decretados 17 atos institucionais, regulamentados por 104 atos complementares.

Com a reação de setores da sociedade civil, o autoritarismo recrudescceu e o governo editou o AI-5 – o mais radical de todos e que mais fundo atingiu os direitos civis e políticos e deu ao regime poderes absolutos. Este Ato teve como primeira consequência o fechamento do Congresso Nacional. Entre outras medidas, houve a suspensão de qualquer reunião de cunho político; censura aos meios de comunicação, estendendo-se à música, ao teatro e ao cinema; suspensão do *habeas corpus* para os chamados crimes políticos; proibição de greves; cerceamento dos direitos de defesa; violação da integridade física; prisões arbitrárias; intervenção nos sindicatos e nas organizações de estudantes; julgamento de crimes civis feitos pela justiça militar; tortura e cárcere. O próprio direito à vida era desrespeitado. Foi instituída novamente a pena de morte por fuzilamento, que tinha sido abolida após a proclamação da República. O período de 1968 a 1974 foi o mais tenebroso para os direitos sociais e políticos do país. O AI-5 só foi revogado em 1978.

Foram mantidas as eleições legislativas, ainda que com restrições, mas as eleições diretas para governadores foram suspensas a partir de 1966 até 1982 e, para presidente da República, não houve eleição direta entre 1960 e 1989.

Mesmo assim, cresceu o número de eleitores neste período. Segundo Carvalho (2017), em 1960, a parcela da população que votava era de 18%; em

1986, era de 47%, ou seja, um crescimento de 161%, o que significa que 53 milhões de brasileiros, mais do que a população total do país em 1950, foram formalmente incorporados ao sistema político durante os governos militares. Pergunta o historiador:

(...) o que significava para esses milhões de cidadãos adquirirem o direito político de votar ao mesmo tempo em que vários outros direitos políticos e civis lhes eram negados? Que sentido teria esse direito assim conseguido? (...) Poderia, nessas circunstâncias, o ato de votar ser visto como o exercício de um direito político? (CARVALHO, 2017, p. 171)

Ao mesmo tempo em que se desmontavam os direitos civis e políticos, a ditadura militar ampliou os direitos sociais. Foi nessa época que houve a unificação e universalização da previdência, com a criação, em 1966, do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS) e, em 1971 – momento mais sombrio da repressão –, foi criado o Fundo de Assistência Rural (Funrural), o que, finalmente, incluía os trabalhadores rurais na previdência social, mas com caráter contributivo e não distributivo, o que só aconteceu a partir de 1988. Além disso, as categorias historicamente excluídas da previdência – os autônomos e as empregadas domésticas – foram incorporadas em 1972/73. Foi criado, também em 1966, o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), que funcionava como seguro-desemprego. Em 1974, foi criado o Ministério da Previdência e Assistência Social.

Em 1974, teve início a tal abertura política, com alguns retrocessos, mas que chegou, em 1978, ao fim do AI-5, o fim da censura prévia no rádio e na TV, o restabelecimento do *habeas corpus* para crimes políticos. Em 1979, houve a Lei da Anistia, voltaram as eleições diretas para governadores de estados e na eleição, ainda indireta, para presidente da República, de 1985, foi eleito um civil.

Do ponto de vista da cidadania, a ditadura militar manteve o direito de voto – embora esvaziado –, restringiu os direitos civis e políticos e ampliou os direitos sociais. A pergunta a ser feita é se a cidadania pode existir nessa situação, ou seja, basta que alguns direitos sejam mantidos? Ou a cidadania só existe, efetivamente, se for resultado das lutas sociais e não apenas uma concessão dos governos?

A cidadania no Brasil, até o processo de redemocratização, teve idas e vindas como qualquer processo histórico em outros países. Houve períodos em que os direitos civis e políticos estavam presentes, mas não havia direitos sociais a contento. Depois, os direitos sociais foram ampliados e alguns introduzidos como compensação pela falta dos direitos civis e políticos, em menor grau na era Vargas e depois em altíssimo grau na ditadura. Na verdade, a luta política sempre foi importante para a cidadania e a conquista ampliada dos direitos vem com a Constituição de 1988.

### **2.5.6 De 1985 aos dias atuais**

Em 1985, foi convocada a Assembleia Nacional Constituinte para elaboração de um novo texto constitucional que pudesse expressar a realidade do processo de redemocratização pelo qual passava o país. Havia uma retomada da sociedade civil brasileira, aliada ao fortalecimento das organizações e movimentos sociais, o que permitiu grande participação popular na elaboração deste novo arcabouço jurídico institucional do país, com ampliação das liberdades civis e dos direitos e garantias individuais.

Em 1988, a nova Constituição – a Constituição Cidadã – consagrou cláusulas transformadoras com o objetivo de alterar relações econômicas, políticas e sociais, concedendo direito de voto aos analfabetos e aos jovens de 16 e 17 anos. Foram estabelecidos novos direitos trabalhistas, como a redução da jornada semanal de trabalho de 48 para 44 horas, férias remuneradas acrescidas de um terço do salário e seguro-desemprego. Houve o aumento da licença-maternidade de três para quatro meses; criação da licença-paternidade de cinco dias; proteção ambiental; fim da censura e outras mudanças. A atual Constituição vigente contém 250 artigos, 97 artigos nos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias e recebeu 99 emendas até 2017.

No Brasil, portanto, por direitos civis compreendem-se os direitos fundamentais à vida, à liberdade, à propriedade, à igualdade perante a lei. Eles desdobram-se no direito de manifestar o pensamento; de ser ressarcido em caso de danos por terceiros; o direito à privacidade; o direito de escolher o trabalho; o direito

ao protesto pacífico; o direito à investigação e julgamento justos em caso de suspeição de crime; o direito à liberdade pessoal, o direito à liberdade de ir e vir, o direito à proteção igualitária, o *habeas corpus*, o direito de permanecer em silêncio, o direito a um advogado, o direito a não ser condenado sem um processo legal regular. Tais direitos só podem ser garantidos perante uma justiça eficiente, independente, barata e acessível a todos. São eles que garantem a relação civilizada entre as pessoas e definem a sociedade civil.

Os direitos políticos referem-se à participação do indivíduo no governo da sociedade. Estes englobam a capacidade de fazer demonstrações políticas, de organizar partidos, de votar e ser votado. São cláusulas pétreas da Constituição Brasileira as garantias individuais e o direito ao voto secreto e universal. Neste sentido, é possível haver direitos civis sem direitos políticos, mas o contrário não é viável. Os direitos políticos têm como instituição principal os partidos e um parlamento livre e representativo, conferindo legitimidade à organização política da sociedade. “Se os direitos civis garantem a vida em sociedade, se os direitos políticos garantem a participação no governo da sociedade, os direitos sociais garantem a participação na riqueza coletiva” (CARVALHO, 2017, p. 48).

Os direitos sociais brasileiros são, conforme a Constituição Federal: a saúde, a educação, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados. A garantia de sua vigência depende da existência de uma eficiente máquina administrativa do Poder Executivo e tem, por base, o conceito de justiça social. Mesmo que não houvesse os direitos civis e políticos, ainda assim, poderiam existir os direitos sociais, mas eles seriam arbitrários e seu alcance duvidoso, ou seja, são os direitos sociais que permitem que as sociedades reduzam as desigualdades produzidas pelo capitalismo.

### **2.5.7 Reflexões**

A luta pelos direitos, todos eles, ocorreu, historicamente, nos mais diferentes casos, dentro de um território, isto é, dentro de fronteiras políticas e geográficas de um estado-nação: a cidadania é nacional, já dizia Marshall. Portanto, a construção

da cidadania tem a ver com o Estado e a nação. Da cidadania, tal como é conhecida, fazem parte a lealdade a um Estado e a identificação com uma nação. Neste sentido, o modo como os estados-nação desenvolveram-se condiciona a construção da cidadania.

O capitalismo moderno, internacionalizado, acelerado pelos avanços tecnológicos, tem trazido enorme poder às corporações transnacionais, que cada vez mais se apropriam e definem o modelo de desenvolvimento mundial. Isto faz com que haja um enfraquecimento dos estados-nação, pois seu poder se reduz, e a redução do poder do Estado afeta a natureza dos direitos já conquistados, principalmente os políticos e sociais. Se o direito político refere-se a participar do Governo, seja diretamente, ou indiretamente, por meio de mecanismos de controle social, a redução do poder estatal, conseqüentemente, enfraquece ou reduz a relevância do direito de participar.

No Brasil, foram criados mecanismos de participação e controle social que permitiram a participação popular na definição e acompanhamento de políticas públicas sociais, ou de orçamentos públicos, com experiências muito importantes e exitosas. Esta foi uma conquista social que deu forma à democracia participativa e ao exercício da cidadania, na plenitude de seus direitos.

A partir da análise histórica feita neste texto, é importante lembrar que houve avanços e recuos nesse processo de construção da cidadania brasileira. Neste sentido, cabe a reflexão de que a sociedade civil e as organizações que atuam neste campo social têm por obrigação cumprir com seu papel na mobilização e conscientização da importância da conquista da cidadania, assim como da manutenção e garantia dos direitos.

### **3 CIDADANIA, AUTONOMIA, EMANCIPAÇÃO - LIGAÇÕES E CAMINHOS**

Cidadania, autonomia, emancipação são termos que trazem, de certa forma, uma compreensão para a ideia de justiça, de pertencimento, de dignidade, de ética, de respeito, de civilidade. A maneira mais simples de buscar a relação entre eles, de que maneira seus conceitos possam ser complementares e interligados no seu sentido mais amplo, pode ser por meio de seus significados.

Assim, no dicionário Michaelis, autonomia pode ser: capacidade de autogovernar-se, de dirigir-se por suas próprias leis ou vontade própria; soberania; liberdade moral ou intelectual do indivíduo; independência pessoal; direito de tomar decisões livremente. Pela filosofia: liberdade do homem que, pelo esforço de sua própria reflexão, dá a si mesmo os seus princípios de ação, não vivendo sem regras, mas obedecendo às que escolheu depois de examiná-las.

Para emancipação: movimento de libertação, alforria, independência. Na filosofia é um termo usado para descrever vários esforços de obtenção de direitos políticos ou de igualdade, frequentemente por um grupo especificamente privado de seus direitos ou, mais genericamente, na discussão de tais questões. Definidos os conceitos, um próximo passo é procurar reforçá-los e, principalmente, refletir sobre os meios de alcançá-los.

Paulo Freire (1987) faz uma forte ligação entre cidadania e autonomia. Embora não diga textualmente o que entende por autonomia, a partir de seu pensamento, é possível concluir que autonomia é, para ele, o que chama de “humanização”, ou seja, o trabalho livre, a desalienação, a afirmação dos homens como “seres para si”. E a humanização significa luta contra a realidade histórica, desumanizadora, presente na injustiça, na exploração, na violência dos opressores. E contra isso, tem-se a humanização, ou a busca da autonomia, da libertação, do anseio pela justiça.

Autonomia, neste pensamento, é o que se pode afirmar como a condição de pessoas – homens e mulheres – que tenham se libertado, se emancipado das opressões que restringem ou anulam a liberdade de determinação. Ele afirma que

cidadania implica um ato em direção à liberdade, para a concretização de indivíduos plenamente livres e autônomos. Neste sentido, a liberdade é uma conquista e não uma doação e, portanto, exige busca permanente.

O processo histórico da opressão faz com que as pautas dos opressores façam parte do comportamento dos oprimidos, embora estas sejam estranhas a eles. Isto é, os oprimidos que seguem esta pauta e incorporam o espectro dos opressores temem a liberdade, pois ela pode criar um vazio, o que exigiria que eles o preenchessem com sua autonomia, ou seja, “o de sua responsabilidade, sem o que não seriam livres” (FREIRE, 1987, p.18). Neste sentido, a luta pela liberdade trava-se internamente, pois se trata de expulsarem os opressores de dentro de si. Para o autor, a libertação é um parto doloroso.

Mais um ponto importante é a questão da solidariedade. Ser solidário aos oprimidos não significa ajudá-los ou mantê-los na mesma situação, mas, sim, assumir a situação daqueles com os quais se solidarizou. Isto é, contribuir para que a situação opressora seja superada, por meio de uma ação transformadora pela qual seja possível a busca do “ser mais” (FREIRE, 1987).

Na concepção de Freire (1987), a luta pela autonomia, pela libertação, tem como caminho principal a educação libertadora, que engloba a reflexão e a práxis. Mas a junção da reflexão e da práxis não acontece sem diálogo – aquele que permite enxergar o outro como igual, que possui conhecimentos e saberes a serem considerados. Esta relação dialógica só é possível quando o opressor se reconhece como tal e pode deixar de sê-lo, pode se solidarizar com o oprimido e transformar a situação de opressão.

Uma forma de criar este diálogo é por meio de uma pedagogia que rompa com a forma de educação popular antiga, que é pré-concebida e não conta com a participação popular. Esta nova pedagogia proposta por Paulo Freire tem por princípio considerar o saber dos oprimidos, a força da sociedade civil, a voz do povo, ampliando a participação deste povo como sujeitos políticos, permitindo a compreensão de seus direitos civis, sociais e políticos, possibilitando o exercício da cidadania ativa. A concepção pedagógica freireana teve sempre o compromisso com

uma educação que não fosse a serviço do disciplinamento, das respostas prontas, do controle, o que pode fazer com que as pessoas reproduzam o modelo que as impede de “serem mais”.

Freire (1987) faz uma aposta esperançosa na humanidade, no potencial humano de fazer-se melhor e construir um mundo melhor. A concepção de educação para a autonomia fala de uma educação capaz de formar para a superação das submissões dos tempos atuais. Segundo Ernani Maria Fiori, no prefácio da 17ª edição do livro *Pedagogia do Oprimido* (1987, p. 5):

Paulo Freire é um pensador comprometido com a vida: não pensa ideias, pensa existência. É também educador: existencia seu pensamento numa pedagogia em que o esforço totalizador da práxis humana busca, na inferioridade desta, retotalizar-se como ‘prática de liberdade’.

Ao falar sobre o processo de libertação dos homens e de sua proposta pedagógica que o propicia, Freire (1987, p. 13) afirma que esta reflexão é um “trabalho para homens radicais”. Para o educador, os radicais não terão uma ideia sectária de sua proposta com posições irracionais; pelo contrário, farão parte do diálogo necessário. A radicalização é sempre criadora pela criticidade que alimenta, enquanto que a sectarização é alienante. O radical é aquele comprometido com a libertação dos homens e mulheres, aquele que não tem medo de enfrentar, não tem medo de ouvir, não tem medo do diálogo com o povo, pois este é o caminho para a troca de saberes e seu crescimento.

Na mesma linha, Antônio Candido (1988)<sup>29</sup> afirma a importância dos radicais, que, segundo ele, se opõem aos conservadores e são capazes de ultrapassar as barreiras criadas por eles:

pode-se chamar de radicalismo, no Brasil, o conjunto de ideias e atitudes formando contrapeso ao movimento conservador que sempre predominou. (...) o radical serve à causa das transformações viáveis em sociedades conservadoras como a nossa, cheia de sobrevivências oligárquicas, sujeita ainda por muito tempo à interferência periódica dos militares. O radicalismo seria um corretivo da tendência predominante nessas sociedades, que consiste em

---

<sup>29</sup> ANTONIO CANDIDO (1918-2017) - Escritor, crítico literário, sociólogo e professor. Exponente da crítica literária brasileira. Foi militante contra a ditadura Vargas e pertencia ao Grupo Radical de Ação Popular. Suas obras tornam-se base para debate da formação literária nacional, associadas aos estudos da construção sociológica nacional. Em 1959, lançou sua obra mais influente, *Formação da Literatura Brasileira*.

canalizar as reivindicações e reformas, deformando-as por meio de soluções do tipo populista, isto é, as que manipulam o dinamismo popular a fim de contrariar os interesses do povo e manter o máximo possível de privilégios e vantagens das camadas dominantes. (CANDIDO, 1988, p. 4)

Na sua práxis, Freire (1995, p. 74) afirma que a “cidadania se cria com uma presença ativa, crítica decidida, de todos nós com relação à coisa pública” e aponta a cidadania como um direito assegurado pelo Estado com ampla participação popular. Neste sentido, a participação é ponto fundamental no processo de libertação proposto pela pedagogia do educador, em que “a existência humana não pode ser muda, silenciosa, nem tampouco pode nutrir-se de falsas palavras, mas de palavras verdadeiras, com que os homens transformam o mundo. Transformar a realidade opressora é tarefa histórica, de todos os homens”. (FREIRE, 1987, p. 20)

Mesmo com toda a grandiosidade e importância social do termo cidadania, ele sofreu críticas e a mais importante é aquela feita por Marx. Para Carlos Nelson Coutinho, “o sentido da crítica de Marx é outro: os direitos civis – os direitos do indivíduo privado – não são suficientes para realizar a cidadania plena, que ele chamava de emancipação humana, mas são certamente necessários” (COUTINHO, 1999, apud TONET, 2013, p. 7).

Importante, antes de tudo, compreender o que a *crítica* significa para Marx. De acordo com Ivo Tonet,

(...) crítica significa para ele, o exame da lógica do processo social, – levando sempre em conta que é um produto da atividade humana – de modo a apreender a sua natureza própria, suas contradições, suas tendências, seus aspectos positivos e negativos, suas possibilidades e limites, tendo sempre como parâmetros os lineamentos mais gerais e essenciais do processo social como um processo de autoconstrução humana. E, na medida em que as teorias são parte integrante deste movimento, criticá-las significa verificar em que medida elas são capazes de captar a natureza daquele processo e em que medida seus acertos, erros, lacunas, etc. são expressões de interesses sociais em jogo. (TONET, 2013, p.99)

Neste sentido, Marx (2010), no texto ‘Sobre a questão judaica’, publicado em 1844 na única edição dos ‘Anais Franco Alemães’, tece uma resposta ao filósofo Bruno Bauer quanto à questão judaica e, usando o método dialético, faz, na

verdade, uma crítica à sociedade burguesa e ao capitalismo. Marx (2010) faz uma crítica ao Estado alemão cristão e aos direitos humanos como os limites da revolução burguesa. Os direitos humanos dessa época são aqueles da primeira geração, fruto das revoluções burguesas – a francesa e a norte-americana –, que se confundem com o movimento constitucionalista, ou seja, são históricos e não há universalidade neles.

O contexto no qual se desenrola a discussão era o estado alemão católico, no qual os judeus eram proibidos de exercer funções públicas. Para Bauer apud Marx (2010), este era um problema teológico, ou seja, existia um antagonismo religioso entre o judeu e o cristão, cuja melhor forma de ser resolvido seria tornando-o impossível, ou seja, ultrapassando a religião. Mesmo assim, a busca por emancipação dos judeus esbarraria no fato de que, no caso da Alemanha, ninguém seria politicamente emancipado. Se as pessoas não têm a restrição de uma dada religião, determinada pelo Estado, então podem exercer sua cidadania política no espaço público e permanecerem exercendo sua religiosidade no espaço privado. Neste sentido, a luta pela emancipação dos judeus deveria ser a luta geral pela emancipação política dos alemães.

Afirma Bauer, citado por Marx:

(...) o judeu não deve ser emancipado por ser judeu, em virtude de possuir excelente princípio humano e universal moralidade: o judeu deve antes retirar-se para trás do cidadão e ser um cidadão, embora seja e deseje permanecer judeu. (BAUER apud MARX, 2010, p. 35)

Para o filósofo alemão, os judeus alemães almejavam a sua emancipação cidadã, a emancipação política, mas converter-se à religião adotada pelo Estado não era se emancipar, mas reconhecer a superioridade do Estado, subjugar-se a este, reconhecer a superioridade de uma religião sobre a outra. Assim, seria necessário lutar pela emancipação do próprio Estado, que é o mantenedor das desigualdades. Se a religião impedia o exercício da cidadania – participar do poder público –, então era preciso separar o Estado da religião. A emancipação política é a emancipação do Estado e não elimina as contradições da sociedade.

Argumenta Marx:

A emancipação política do judeu, do cristão, do homem religioso de modo geral consiste na emancipação do Estado em relação ao

judaísmo, ao cristianismo, à religião como tal. Na sua forma de Estado, no modo apropriado a sua essência, o Estado se emancipa da religião, emancipando-se da religião do Estado, isto é, quando o Estado não professa nenhuma religião, mas ao contrário, professa-se Estado. A emancipação política em relação à religião não é a emancipação já efetuada, isenta de contradições, em relação à religião, porque a emancipação política ainda não constitui o modo já efetuado, isento de contradições, da emancipação humana. (MARX, 2010, p. 38)

Portanto, para o autor, a questão não é teológica, ela é político-social e merece uma crítica mais ampla. É fundamental saber de que tipo de emancipação se trata e de quem deve se emancipar (MARX, 2010). O autor reconhece a importância da emancipação política, ou cidadania, que foi um progresso, mas seus limites são evidentes, pois o Estado pode ser livre, ao se libertar de uma limitação, sem que o homem seja um homem livre.

A emancipação política é, pois, o resultado da revolução burguesa, portanto, emancipação da burguesia e não da humanidade. Ou seja, esta ainda é um passo anterior à emancipação real, a humana. Para ele, a revolução política conduz à emancipação política e a revolução social pode levar à emancipação humana.

No texto citado, Marx (2010) também discute os princípios e direitos definidos nas constituições burguesas. Assim, na constituição francesa, de 1793, consta que: “São direitos naturais e imprescritíveis: a igualdade, a liberdade, a segurança e a propriedade”<sup>30</sup>.

Ao analisar tais direitos, trazidos pelas revoluções burguesas, o filósofo afirma que os direitos humanos nada mais são do que os direitos do membro da sociedade burguesa, isto é, do homem egoísta, do homem separado do homem e da comunidade.

---

<sup>30</sup> Constituição Francesa de 1793 - Artigo 2 da Declaração dos direitos do homem e do cidadão. Déclaration des droits de l’homme et du citoyen :Les droits naturels et imprescritibles sont l’ égalité, la liberté, la surêté e la propriété.

O que significa liberdade<sup>31</sup>? *É poder fazer tudo que não prejudica a nenhum outro.* Trata-se, portanto, da liberdade do homem isolado, que está separado do outro, com o qual não se relaciona (MARX, 2010).

O direito à propriedade<sup>32</sup> é *aquele que pertence a todo cidadão de gozar e dispor à vontade de seus bens, rendas, fruto de seu trabalho e de sua indústria.* Ou seja, não precisa levar em consideração os outros. Independente da sociedade, é um direito ao proveito próprio e não diz respeito à criação de vínculos entre as pessoas (MARX, 2010).

O direito à Igualdade<sup>33</sup> *consiste em que a lei é a mesma para todos, quer ela esteja protegendo, quer ela esteja punindo.* Isto é, mesmo que os homens sejam desiguais na sociedade, eles serão tratados igualmente perante a lei, ou seja, não existe a igualdade fática. Os homens são iguais na política, iguais perante a lei, sem distinção entre ninguém, mas são desiguais na sociedade. Este ato retira do Estado o problema da igualdade – já que está escrito que todos são iguais e o repassa para a sociedade, na qual existe, efetivamente, a desigualdade real (MARX, 2010).

Portanto, a emancipação que promove apenas a igualdade política não promove igualdade de fato. Da mesma forma, o homem aqui está isolado, o homem é indivíduo.

O direito à segurança<sup>34</sup>: *a segurança consiste na proteção concedida pela sociedade a cada um de seus membros para a conservação de sua pessoa, de seus direitos e de sua propriedade.* Segundo Marx:

(...) a segurança é o conceito social supremo da sociedade burguesa, o conceito da polícia, no sentido de que o conjunto da sociedade só existe para garantir a cada um de seus membros a conservação de sua pessoa, de seus direitos e de sua propriedade. Através do

<sup>31</sup> Declaração dos direitos humanos de 1791 - La liberté consiste à pouvoir faire tout ce que ne nuit pas à autrui.

<sup>32</sup> Constituição Francesa de 1793 – Artigo 16: Le droit de propriété est celui que appartient à tout citoyen de jouir e de disposer à son gré des biens, de ses revenus, du fruit de son travail e de son industrie.

<sup>33</sup> Constituição Francesa de 1795 – Artigo 3: L' égalité consiste em ce que la loi esta la même por tous, por ce qu'elle protege, pour ce qu'elle punisse.

<sup>34</sup> Constituição Francesa de 1793- artigo 8: La sûreté consiste dans la protection accordée par la société à chacun de ses membres pour la conservations de sa personne, de ses droites e de sa propriété.

conceito de segurança, a sociedade burguesa não se eleva acima de seu egoísmo. A segurança é, antes, a asseguuração do seu egoísmo. Portanto, nenhum dos assim chamados direitos humanos transcende o homem egoísta, o homem como membro da sociedade burguesa, a saber, o indivíduo encolhido ao ser interesse privado e ao seu capricho provado e separado da comunidade. (MARX, 2010, p. 50)

Na verdade, as revoluções burguesas substituem os privilégios da classe feudal pelos da burguesia, ou seja, transferem a classe dominante, mas isso não significou a eliminação da sociedade de classes e nem levou à emancipação humana (TONET, 2013). Mesmo assim, Marx não invalidou as conquistas da classe burguesa, essencialmente revolucionária, que rompeu com o antigo regime e lutou por um novo modelo econômico, capitalista.

A emancipação política representa concomitantemente a dissolução da sociedade antiga, sobre a qual está baseado o sistema estatal alienado do povo, o poder do soberano. A revolução política é a revolução da sociedade burguesa. Qual era o caráter da sociedade antiga? Uma palavra basta para caracterizá-la: a feudalidade. (MARX, 2010, p. 51)

O regime burguês emancipou os homens das relações de dependência pessoal, existentes no período feudal, mas a liberdade política sempre esbarrou nos limites da igualdade, que, embora jurídica, nunca chegou à igualdade econômico-social e, sem esta, a emancipação humana é impossível.

A emancipação política, expressa pela cidadania e pela democracia, é, sem dúvida, uma forma de liberdade superior à liberdade existente na sociedade feudal, mas, na medida em que deixa intactas as raízes da desigualdade social, não deixa de ser ainda uma liberdade essencialmente limitada, uma forma de escravidão. A inclusão dos trabalhadores na comunidade política não ataca os problemas fundamentais deles, pois eles podem ser cidadãos sem deixarem de ser trabalhadores (assalariados), mas não podem ser plenamente livres sem deixarem de ser trabalhadores (assalariados). (TONET, 2013, p. 173)

Concluindo, a partir da visão marxista de emancipação, a revolução política foi a revolução da sociedade burguesa que produziu somente a emancipação política, que tem o mesmo significado que cidadania. Ela não pode emancipar a humanidade, ou seja, não superou a sociedade de classes, pois tinha como referência os direitos do indivíduo, era baseada na individualidade e nos interesses particulares. A revolução que poderia conduzir a humanidade à sua emancipação real, humana, deveria ser a revolução social, a ser feita pelo proletariado.

## 4 HISTÓRIA DO COEP

Não se pode viver em paz em situação de guerra. Não se pode comer tranquilo em meio à fome generalizada. Não se pode ser feliz num país onde milhões se batem no desespero do desemprego, da falta de condições mais elementares de saúde, educação, habitação e saneamento. Não se pode fechar a porta à consciência nem tapar os ouvidos ao clamor que se levanta de todos os lados. (Movimento pela Ética na Política, março de 1993)

### 4.1 DE 1993 A 2003

Década de 1990. Um tempo da vida do país com muita mobilização e criação de espaços de debate e ação em que a sociedade civil estava estimulada a agir e transformar a realidade. Foi durante a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (Rio-92)<sup>35</sup> que se mostrou o amadurecimento das organizações da sociedade civil, atuando junto a seus pares internacionais na luta pelo resgate do planeta Terra.

Essa participação gerou interações entre muitas instâncias de representação da sociedade, como as ONGs, coletivos de mulheres, associações, novos movimentos sociais – que surgiram ao longo do processo de redemocratização da sociedade brasileira, desde os anos 80 – cujas demandas e questões traziam alguns pontos em comum. Isso foi uma das sementes que fertilizou o terreno para as mobilizações contra o governo Collor de Mello e pelo seu *impeachment*.

Neste caldeirão de mobilização, surge o Movimento pela Ética na Política, que tinha, em sua liderança, personalidades carismáticas como o Betinho, organizações como a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), a Associação Brasileira de Imprensa (ABI), a Conferência Nacional de Bispos do Brasil (CNBB), centrais sindicais, igrejas,

---

<sup>35</sup> A Rio 92, ou Eco92, foi um encontro internacional para debater os problemas ambientais, realizado entre os dias 3 e 14 de junho de 1992, na cidade do Rio de Janeiro. Essa conferência teve grande repercussão mundial, da qual participaram representantes de 176 países, 1.400 Organizações Não Governamentais (ONGs), totalizando mais de 30 mil participantes. Foram aprovadas duas convenções durante a Eco-92: uma sobre biodiversidade e outra sobre mudanças climáticas. Outro documento muito importante assinado durante o evento foi a Agenda 21, um plano de ação e metas com 2.500 recomendações sobre como atingir o desenvolvimento sustentável.

empresas públicas. A proposta do Movimento, “A verdadeira democracia é indissociável do respeito à ética”, era o mote do Movimento (LANDIM, 2008, p.43)<sup>36</sup>.

Em seguida ao impeachment, em uma reunião realizada no Fórum de Ciência e Cultura para debater os rumos do movimento, Dom Luciano Mendes de Almeida, da Confederação Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), e Betinho levantam a questão de que não se podia falar em ética num País em que havia fome, identificando no combate à pobreza o único projeto que poderia sensibilizar e unir toda a sociedade brasileira.

A proposta é consensual: reencaminhar as forças organizadas que lutaram pelo impeachment para a discussão da fome e da miséria, mantendo a organização nacional descentralizada com Betinho surgindo como um grande mobilizador.

Ficou claro então, que para o aprofundamento democrático, era imprescindível se combater a fome, a miséria e a exclusão social, crescentes no país. O Mapa da Fome, lançado pelo Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA), dizia que havia 32 milhões de brasileiros abaixo da linha da miséria, ou seja, o Brasil assistia a um perturbador e inaceitável quadro de pobreza e desigualdade social.

Se enganam aqueles que pensam que nós estamos simplesmente querendo entregar comida a quem tem fome. (...) Temos que ter vergonha dessa indiferença, dessa frieza, desse cinismo de alguns que acham que desenvolvimento é uma coisa e gente é outra. (...) São 32 milhões de pessoas na indigência. (...) Tivemos que interpelar o governo, interpelar a sociedade e a consciência de cada um. (...) Até hoje nós fizemos um Brasil para uma minoria; nós temos que saber se queremos produzir um Brasil para todos os brasileiros. (BETINHO, 1998, p. 23)<sup>37</sup>

---

<sup>36</sup> LEILAH LANDIM - Possui graduação em Filosofia pela UFRJ, mestrado em Antropologia Social pelo Museu Nacional - UFRJ e doutorado em Antropologia Social pelo Museu Nacional - UFRJ. É professora titular (Associada 2) na UFRJ, na Escola de Serviço Social. Trabalhou com questões ligadas a sociedades camponesas. Trabalha atualmente na área de Antropologia da Política, com ênfase em pesquisa e publicações nos seguintes temas: sociedade civil, ONGs, associações, ação social, movimentos sociais, mobilizações relacionadas à violência urbana.

<sup>37</sup> BETINHO. Uma campanha que quer mudar o rumo da história do Brasil. In: Centro de Tecnologia, Trabalho e Cidadania - Oficina Social (Org.). Caminhos para Mudar o Brasil, I. Rio de Janeiro: Oficina Social, 1998. Trecho do discurso na reunião de assinatura do termo de adesão de 33 empresas ao Coep em agosto de 1993.

As pessoas envolvidas no Movimento afirmavam, então, que, sendo a fome de milhões de pessoas uma questão econômica e social, e, sobretudo, ética, isso mancharia a dignidade de uma nação e sua reprodução se sustentaria pela indiferença dos que compartilhavam os mesmos espaços com os pobres e famintos (LANDIM, 2008).

Como resultado, instalou-se no país, a Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida – o maior movimento autônomo e descentralizado da história da sociedade brasileira – que conclamava as pessoas para “a criação de comitês em todas as cidades brasileiras, somando forças e fazendo ações concretas, iniciativas de combate à fome e à miséria de caráter emergencial, mas ligando-as com as mudanças estruturais necessárias para mudar o rumo do desenvolvimento do país” (MANIFESTO AÇÃO DA CIDADANIA, 1993).

O resultado foi a formação de milhares de comitês em todo o Brasil. Foram constituídos comitês de artistas, intelectuais, jornalistas, estudantes, funcionários de empresas, profissionais liberais, sindicatos, moradores de bairros etc., havendo uma grande multiplicidade de iniciativas criativas, recursos envolvidos e formas de participação, totalizando mais de 300 comitês já em 1993 e chegando a 5.000 em 1994 (FLEURY; MIGUELETTO; BLOCH, 2002).

Também foi criado o Conselho Nacional de Segurança Alimentar<sup>38</sup> (Consea), formado por governo e sociedade civil, com o objetivo de criar as políticas públicas necessárias à erradicação da fome e da miséria. Os integrantes da Ação da Cidadania foram chamados a participar do Consea e, embora esta posição do governo federal tenha facilitado o engajamento das empresas estatais, gerou polêmicas no interior do movimento, por parte daqueles que buscavam evitar a identificação da campanha e do trabalho do Coep como mais um programa

---

<sup>38</sup> O Consea foi extinto em 1994, mas o tema da segurança alimentar continuou na agenda nacional, a partir da articulação de outros atores, como o Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (FBSSAN). Recriado em 2003, o Conselho tem caráter consultivo para a Presidência da República. Compete ao Consea, dentre outras atribuições, propor à Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (Caisan) as diretrizes e prioridades da Política e do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, com base nas deliberações das Conferências Nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional. São 60 membros, sendo 40 representantes da sociedade civil e 20 representantes governamentais e a presidência deve ser ocupada por um representante da sociedade civil. O Consea foi extinto em janeiro de 2019 por Medida Provisória.

governamental (FLEURY; MIGUELETTO; BLOCH, 2002). Mesmo assim, tempos depois, os dirigentes do comitê retiraram-se do Conselho, distanciando-se das orientações do governo federal em relação ao combate à fome no país. “O importante para o Coep foi ter sabido aproximar-se e afastar-se da estrutura governamental sempre preservando sua identidade política e sua autonomia decisória” (FLEURY; MIGUELETTO; BLOCH, 2002, p. 21).

Ao mesmo tempo em que havia uma chamada para a ação de pessoas, indivíduos, de forma descentralizada (Betinho dizia que não era coordenador da Campanha, mas apenas seu animador), havia a necessidade de se mobilizar as instituições. Portanto, com os mesmos princípios, mas com foco nas organizações, em 1993, nasce o Comitê de Empresas no Combate a Fome e Pela Vida (Coep), que tem, dentre seus idealizadores, Betinho, Professor Luiz Pinguelli<sup>39</sup> e André Spitz<sup>40</sup>. Naquela ocasião, o Coep nasceu com 33 empresas públicas, que reconheciam seu papel no desenvolvimento social do país. A missão: contribuir para a erradicação da fome, a redução da pobreza e o fim da desigualdade social.

Importante registrar que havia uma tensão entre as etapas emergenciais e as de transformação social, ou estruturais. Como não cabia às pessoas físicas desenvolver ações estruturais, o papel das empresas tornou-se muito importante na segunda fase da Campanha, que era a geração de renda.

Segundo Fleury, Migueletto e Bloch, em pesquisa realizada em 2002:

O COEP é uma rede de solidariedade, voluntária, que articula entidades públicas, visando convergir esforços na realização de projetos sociais direcionados aos grupos populacionais em situação de exclusão social. Mesmo sendo entidades públicas, a vinculação destas instituições à rede COEP representa uma opção por uma ação voluntária, que independe da missão institucional e de sua posição no estado, sendo, portanto, esta ação completamente independente da política social e assistencial do governo. Buscando diferenciar-se da filantropia tradicional, a filosofia de ação do COEP busca vincular a ação solidária à construção da cidadania ativa, tanto

---

<sup>39</sup> LUIZ PINGUELLI ROSA, Professor Emérito da UFRJ e Diretor de Relações Institucionais da Coppe, era, na época, Coordenador do Fórum de Ciência e Cultura da UFRJ, onde aconteceu a maioria das articulações em torno do Movimento pela Ética da Política e da Campanha da Ação da Cidadania.

<sup>40</sup> ANDRÉ SPITZ era funcionário da presidência de Furnas Centrais Elétricas, a primeira empresa a apoiar a secretaria executiva nacional do Coep, ocupada por Spitz, ao mesmo tempo em que Betinho se tornou o presidente do Coep.

por parte dos que a praticam quanto por aqueles para os quais se busca desenvolver mecanismos de inclusão social. (FLEURY; MIGUELETTO; BLOCH, 2002, p. 4)

Ainda não havia, naquela época, o conceito de responsabilidade social corporativa, que viria para o Brasil apenas no final da década de 1990, mas havia um apelo ao “compromisso social das empresas”, com ênfase no caráter público de sua atuação. O Coep incentivava suas associadas a valorizar seus empregados e promover sua participação cidadã. Nas palavras de Betinho, essa iniciativa fortalecia a visão de que “antes de empregados de uma empresa, eles são cidadãos de um país” (REDE COEP, 2018).

Numa articulação do Coep, Ibase e Gazeta Mercantil, em 1997, foi lançado o Balanço Social das empresas, que as estimulava a publicar, de modo voluntário, seu compromisso com a sociedade, em âmbito interno e externo. Mesmo assim, foram apenas empresas públicas que responderam no primeiro momento.

Ao longo dos anos, o Coep cresceu, descentralizou-se – com a criação das redes estaduais e municipais – e diversificou seus critérios de participação, transformando-se numa Rede de Organizações (empresas, entidades de classe, organizações não governamentais e universidades). Em 2010, esta rede era formada por 1.100 associadas em todos os estados e em 30 municípios. Este processo gerou uma Rede Nacional de Mobilização Social (Rede Coep) que, em 2018, envolveu também uma Rede de Mobilizadores com mais de 46.000 participantes em 27 estados e 1874 municípios brasileiros e uma Rede de Comunidades, com cerca de 100 comunidades no semiárido nordestino, promovendo o desenvolvimento comunitário e fortalecendo lideranças.

Em 1995, foram criadas as primeiras redes estaduais como estratégia para descentralizar a atuação da rede nacional, aproximando-se das realidades regionais. Esse processo levou oito anos para alcançar todas as unidades da federação e o distrito federal. A articulação acontecia entre as representações de empresas nacionais que tinham muita capilaridade e as organizações locais. Depois vieram as redes municipais, chegando a 30 municípios, o que também possibilitou uma atuação muito direta.

A organização em rede era uma inovação no início dos anos 2000 e muito se discutia sobre a gestão de redes.

Grande parte do entusiasmo sobre redes vinha da ideia de que a capacidade das redes é maior que a soma das partes e que redes poderiam gerar capacidades e ter um impacto nos processos de transformação social maior que o que pode ser alcançado pelos membros atuando separadamente. (TASCHEREAU; BOLGER, 2005)<sup>41</sup> (tradução livre).

Dentre os estudos sobre o tema, em 2005 o Centro Europeu para a Gestão de Políticas de Desenvolvimento (ECDPM) publicou pesquisa sobre a atuação e gestão de redes no mundo. O caso do Brasil foi representado pela Rede Coep, como uma Rede Nacional de Mobilização Social e a análise foi feita pelo pesquisador canadense John Saxby, em 2005, ano em que o Coep completava uma década. Diz ele:

O poder que o COEP utiliza para desempenhar seu papel é em grande parte informal e pode ser chamado de influência. Nem sua liderança nem seus afiliados podem determinar o que cada membro individual deve fazer. Como os associados conservam a prerrogativa da escolha, são também responsáveis por suas próprias ações e têm a capacidade operacional para implementar projetos e campanhas. O COEP tem princípios, procedimentos e estruturas transparentes para seus associados e programas (incluindo um processo formal de afiliação), mas não goza de jurisdição sobre os associados e seus recursos. Se eles agem e como agem dependerá do emprego do poder informal dentro do COEP e de sua disposição de aceitar aquele poder como legítimo. Na prática, esse poder tem o aspecto de influência – persuasão individual, pressão coletiva, negociação fortuita de posições conflitantes, uso inteligente de oportunidades, confiança pessoal e compatibilidade química entre amigos ou colegas, comunicação de ideias e estratégias etc. (SAXBY, 2005, p. 48)

Em 2008, ao completar 15 anos de atuação, a Rede Coep promoveu um estudo sobre a história da mobilização social no Brasil e publicou o livro intitulado *Das ruas às redes: 15 anos de mobilização social na luta contra a fome e a pobreza*<sup>42</sup>.

---

<sup>41</sup> Taschereau, Suzan; Bolger, Joe, Much of the enthusiasm around networks is rooted in a belief that the capacity of networks is greater than the sum of its parts. It is generally believed that networks can generate capacity and have an impact on social change processes which is greater than that which could be achieved by members acting alone ( Network and Capacity, ECDPM, 2005)

<sup>42</sup> Coleção COEP – Cidadania em Rede – 2008, Rio de Janeiro. Dentre as quase 500 páginas da publicação, há uma análise da trajetória do Coep, explicando seu funcionamento e resultados alcançados naqueles 15 anos.

A possibilidade de se agir de forma descentralizada foi fruto da homogeneidade na estrutura e nas principais características da Rede, formando redes interligadas, ou seja, uma “rede de redes”. Embora conectadas, não existia subordinação entre elas, que atuavam de modo autônomo. A independência entre as instâncias era a garantia de que fossem atendidas as especificidades de cada espaço de atuação, de acordo com as diretrizes gerais e propostas de ação coletiva. A estrutura de rede e a cultura do Coep propiciavam o desenvolvimento de múltiplas lideranças, atuando nas diferentes esferas.

Ao longo dos anos, a participação na Rede foi se alterando. No início, eram apenas empresas estatais, depois foram incorporadas autarquias, fundações e universidades. Com o crescimento quantitativo e geográfico da Rede nos estados e municípios, houve a inclusão de empresas privadas e organizações do terceiro setor. Ao caminhar para uma atuação mais localizada, na direção das populações mais vulneráveis, foram estabelecidos processos de desenvolvimento comunitário em diversas localidades. Desde o ano 2000, com parcerias de empresas, órgãos governamentais, fundações e outras instituições, a Rede Coep tem atuação direcionada ao semiárido nordestino, que permanece até 2018.

A organização interna da Rede era composta por um Conselho Deliberativo, formado pelos dirigentes das associadas e presidentes das representações estaduais, e uma Comissão Executiva, formada pelos representantes dessas organizações. Conforme os Estatutos, a mesma organização repetia-se nos estados e municípios.

A responsabilidade pela criação e manutenção dos instrumentos de gestão, organização das atividades coletivas e pela articulação das parcerias em nível federal era de uma Secretaria Executiva, apoiada por uma das associadas, que designava um de seus funcionários, para ser responsável pela articulação interna e com os demais membros da Rede. Além daquelas que apoiavam as secretarias executivas nacional, estaduais e municipais, cada organização tinha um representante, que atuava no sentido de viabilizar as parcerias e desenvolver as ações.

Foi interessante constatar que, no início deste processo de mobilização, as organizações, em geral, indicavam pessoas das áreas de comunicação ou de recursos humanos, ou seja, não havia ainda o entendimento de que era importante haver um espaço específico na organização dedicado ao tema, o que só irá ocorrer por volta de 2005.

Em resumo, a Rede Coep atuava como um espaço, um ponto de encontro, promovendo o diálogo público entre pessoas, organizações e comunidades. Houve outro mecanismo que deu forma à Rede, que foi a propagação da internet em meados da década de 1990. Desenvolveu-se uma simbiose fortuita entre dois fatores instrumentais críticos, um organizacional e outro tecnológico.

A decisão de descentralizar a estrutura da Rede Coep através da criação das redes estaduais surgiu na medida em que a capilaridade dos afiliados adquiriu forma eletrônica. O uso da internet exigiu, naturalmente, investimentos em *hardware*, *software* e treinamento, mas logo que esses recursos foram instalados, foi possível se dispor de uma rápida, barata e penetrante infraestrutura de comunicações.

Neste sentido, como aglutinador de forças e construtor de elos, a Rede atuava nos três níveis da vida pública: no âmbito estratégico nacional, no institucional e no comunitário e estabelecia pontes entre eles.

#### **4.1.1 Nível estratégico**

No nível estratégico, contribuiu com o debate, a criação e o fortalecimento de políticas públicas na área social por meio da participação em movimentos e fóruns que envolvem temas fundamentais de interesse público, como o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, Movimento pela Cidadania e Solidariedade, Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas, Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (FBSSAN) e outros.

Ademais, no período de 1994 a 2004, o Coep influenciou mais de 900 entidades nos níveis nacional, estadual e municipal a se engajarem na campanha contra a pobreza, usando sua influência e capacidade de mobilização. Também

articulou apoios e recursos – dinheiro, conhecimentos, serviços, implementos, energia e tempo das pessoas – para mobilizar suas associadas no apoio a programas governamentais e projetos que se tornaram políticas públicas de combate à fome, ao desemprego e de valorização dos direitos. (SAXBY, 2005)

Importante registrar que os recursos financeiros vinham dos parceiros e das próprias associadas e foram alavancados incentivando-os a trabalhar em conjunto com outras organizações. Uma das questões importantes era fazer com que cada organização desenvolvesse ações ligadas ao seu negócio, ou seja, nada diferente daquilo que já fazia. O plano de ação em apoio ao Programa Fome Zero, entregue ao Presidente Lula, foi um bom indicador da escala de ação da Rede, com mais de 1.100 projetos de educação, projetos de desenvolvimento integrado, treinamentos<sup>43</sup>.

#### **4.1.2 Nível institucional**

No âmbito institucional, a Rede Coep promoveu a articulação de trabalhos em parceria com as organizações associadas, ampliando o alcance das ações e o impacto dos resultados. Em junho de 2004, a Rede contabilizou o apoio a 841 projetos<sup>44</sup>, incluindo operações de ajuda emergencial e projetos estruturais envolvendo assuntos ligados ao desenvolvimento social. Fortaleceu a Rede de diversas formas, como a capacitação de participantes, de forma a viabilizar a troca de experiências e a valorizar a complementariedade entre as ações desenvolvidas pelas próprias organizações. Articulou parcerias entre organizações que resultaram em projetos, como a Incubadora de Cooperativas Populares da Coppe/UFRJ, Canal Saúde (Fiocruz e Embratel), Cooperativa de Trabalhadores Autônomos de Manguinhos (Fiocruz, Coppe/UFRJ, Banco do Brasil) e outras<sup>45</sup>.

Além de articular parcerias entre organizações e empresas, a Rede Coep também juntou universidades. Em 2010, no âmbito do Grupo de Trabalho Mudanças

---

<sup>43</sup> Projetos de Apoio ao Fome Zero – relatório feito pelo Coep a partir da mobilização das associadas. Disponível em [www.coepbrasil.org.br](http://www.coepbrasil.org.br).

<sup>44</sup> Estes projetos estão registrados nos Relatórios Coep, que, a cada ano, apresentavam as ações desenvolvidas pela rede como um todo, em nível nacional, estadual e municipal. Disponível em [www.coepbrasil.org.br](http://www.coepbrasil.org.br).

<sup>45</sup> Projetos Inovadores da Oficina Social – Cadernos da Oficina Social, 2. Rio de Janeiro, 1999.

Climáticas e Pobreza, do Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas<sup>46</sup>, o Coep articulou as parcerias e o apoio do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) para projeto de pesquisa sobre os impactos das mudanças climáticas em populações vulneráveis. Esse projeto envolveu o Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (CPDA/UFRRJ), a Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRPE), a Universidade Federal do Mato Grosso do Sul, a Universidade Federal de Santa Catarina, a Universidade Federal de Rondônia e o Programa de Desenvolvimento do *Campus* Fiocruz Mata Atlântica da Fundação Oswaldo Cruz.

A pesquisa desenvolveu-se em três eixos, sendo um deles a realização de cinco estudos de caso para identificar a vulnerabilidade de grupos populacionais localizados em áreas escolhidas para subsidiar uma agenda local de ação. Foram escolhidas populações de biomas brasileiros (Amazônia, Caatinga e Cerrado), em Rondônia, Pernambuco e Mato Grosso do Sul respectivamente, e de áreas urbanas em regiões metropolitanas (Mata Atlântica) no Rio de Janeiro e Florianópolis. Os eixos trabalhados foram moradia, alimentação, saúde, biodiversidade e disponibilidade de água, com o objetivo de compreender o grau de vulnerabilidade de uma comunidade como o estado resultante de múltiplos microestados que compõem sua realidade e, a partir daí, contribuir para a construção das capacidades sociais frente aos fenômenos climáticos<sup>47</sup>.

Além das organizações e universidades, a Rede atuou, desde 2001, na mobilização de escolas de níveis fundamental e médio para promover o debate sobre temas ligados à cidadania, de modo geral, como direitos e participação social,

---

<sup>46</sup> O Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas (FBMC) foi instituído por Decreto em 2000. É presidido pelo Presidente da República e tinha até 2016 como Secretário Executivo o Prof. Luiz Pinguelli Rosa, um dos fundadores do Coep. Um de seus objetivos é auxiliar o Governo na incorporação das questões sobre mudanças climáticas nas diferentes políticas públicas. O GT Mudanças Climáticas e Pobreza foi criado em 2009, era coordenado pelo Coep, e composto por dezenas de movimentos e organizações da sociedade civil, tendo como objetivo trazer para o debate público as questões envolvendo os impactos das mudanças climáticas em populações vulneráveis. Sua contribuição mais importante foi o documento com subsídios para a elaboração de um Plano Nacional de Adaptação aos Impactos Sociais das Mudanças Climáticas, entregue à Presidente Dilma Rousseff em 2011.

<sup>47</sup> A pesquisa foi coordenada por Renato Maluf (CPDA/UFRRJ) e Teresa da Silva Rosa, do Núcleo de estudos urbanos e socioambientais da Universidade Vila Velha (NEUS/UVV) e está descrita na publicação *Mudanças Climáticas, Vulnerabilidades e Adaptação - Coleção COEP Cidadania em Rede*, n. 5, COEP, 2011.

por meio do projeto “O Coep e a escola caminhando juntos na construção da cidadania”<sup>48</sup>, que aconteceu em todas as unidades da federação. As ações desenvolvidas em parceria com as escolas tiveram como formas de expressão redações, poesias e frases mobilizadoras, cartas dos jovens cidadãos, esquetes teatrais e festivais de música. Além disso, foi implantada a Jornada pela Cidadania nas Escolas – Escola em Ação – que envolveu centenas de ações desenvolvidas por alunos de escolas em todo o país. Em 2018, a Rede Coep promoveu a mobilização das escolas de ensinos médio e fundamental de comunidades em torno dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável<sup>49</sup>.

Um dos desafios enfrentados na articulação das organizações e universidades foi verificar que, ao longo do tempo, aconteciam mudanças na carreira das pessoas envolvidas com a Rede Coep que trabalhavam nesses locais. Algumas aposentavam-se, outras eram designadas para áreas diferentes, ou quando havia mudança na orientação da entidade a ligação com a Rede Coep era encerrada. Isso fazia com que a Rede fosse perdendo a contribuição dessas pessoas, que, na maior parte das vezes, já estavam atuando há bastante tempo. Portanto, foi essencial perceber que muitas dessas pessoas tinham interesse em continuar participando da Rede, agora como indivíduos, numa ação de cidadania, sem a representação formal de uma organização.

Assim, foi criada, em 2003, a Rede Mobilizadores, um espaço virtual para reunir pessoas com experiências e saberes diversos, movidas por ideais de justiça e equidade social. O *site* funciona como espaço de encontro para acesso à capacitação e a informações qualificadas, promovendo a troca de experiências para aprimorar práticas, replicar iniciativas bem-sucedidas e mobilizar as pessoas para atuarem de forma organizada em prol dos direitos humanos e de cidadania.

---

<sup>48</sup> A mobilização das escolas aconteceu ao longo da atuação do Coep e seus resultados estão disponíveis nas publicações anuais: O Coep e Escola Caminhando Juntos na Construção da Cidadania, iniciada em 2005; foram lançados CD em 2006, 2007 e 2008 com as músicas vencedoras dos festivais ocorridos nas redes estaduais.

<sup>49</sup> Na Jornada das Escolas de 2018, foram oferecidos cursos de Educação à Distância (EAD) com 1445 participações e atividades locais desenvolvidas pelas próprias escolas. Participaram 58 escolas de localidades de Alagoas, Ceará, Minas Gerais, Paraíba, Pernambuco e Rondônia.

Atualmente (2018), a Rede Mobilizadores conta com 47 mil pessoas cadastradas, espalhadas por 1,8 mil municípios brasileiros nas 27 unidades da federação. Os temas abordados<sup>50</sup> são definidos a partir de consultas aos componentes da Rede. São feitas visitas diárias em redes sociais e veículos de comunicação voltados para a área social, os quais abordem assuntos que contemplem os três eixos de atuação do Coep: Participação, Direitos e Cidadania; Erradicação da Miséria; Meio Ambiente, Clima e Vulnerabilidades.

Apesar de esta decisão ter sido acertada, como mostram os números dos componentes e a qualidade do conteúdo disponibilizado, não se conseguiu que houvesse retorno significativo de antigos parceiros, para os quais a construção do *site* foi pensada. O resultado foi mais profícuo com novos participantes, que, efetivamente, se engajaram nas atividades oferecidas pelo *site*, como cursos, oficinas, pesquisas, fóruns de debate. Foi uma mudança importante na estratégia da Rede, que até então tinha sido muito mais presencial, com encontros, reuniões, seminários.

Por conta disso, outra decisão foi tomada no sentido de fortalecer este espaço virtual e, então, no início de 2015, foi criado o Programa de Ensino à Distância, segundo alguns princípios: acesso indiscriminado ao conhecimento; formação de um sujeito pensante, crítico e que usa suas inteligências múltiplas; produção do conhecimento com autonomia, espírito crítico e investigativo; colocação das novas Tecnologias da Informação e da Comunicação (TICs) a serviço da formação integral – ética, cidadã e de qualidade – da pessoa.

O Programa de EAD oferece dois tipos de curso: conceituais e instrumentais. Os cursos conceituais são voltados para debates dirigidos sobre questões importantes da realidade social brasileira, de interesse para todos os cidadãos, especialmente aqueles que já têm algum questionamento crítico em relação a esta realidade e desejam compreendê-la de forma mais organizada e aprofundada. Os cursos instrumentais são voltados para a utilização dirigida de ferramentas que

---

<sup>50</sup> Ver [www.mobilizadores.org.br](http://www.mobilizadores.org.br)

contribuam para a ação social dos membros da Rede de Comunidades e de Mobilizadores do Coep.

Ao longo dos anos, foram oferecidos diversos cursos, tais como: Diagnóstico de comunidades; Elaboração de projetos sociais; Desastres socioambientais e participação social; Mobilização, redes e cidadania; Uso de redes sociais como ferramenta de mobilização social; Direitos e ativismo social; Políticas públicas para o semiárido; Vídeos de bolso; Linguagens não verbais e outros<sup>51</sup>.

A estratégia de EAD mostrou-se muito eficiente e houve resultados bastante relevantes, como a realização de 76 cursos e oficinas, com a participação de mais 15 mil pessoas, promovendo debates e a troca de conhecimentos na Rede<sup>52</sup>. Além disso, foram disponibilizados: entrevistas – 557; vídeos – 511; notícias – 11.058; fóruns – 132; serviços – 397; editais – 657; enquetes – 270; *chats* – 18; sorteios – 117; textos – 2.582; capacitações – 17; eventos – 1.498; oportunidades – 126; giro na *web* – 197; ponto de vista – 159.

#### 4.1.3 Nível Comunitário

No que se refere ao nível comunitário, a Rede Coep trabalhou diretamente com as lideranças e organizações para implantar projetos de desenvolvimento local, por meio da valorização da organização comunitária e do apoio ao processo emancipatório das comunidades, com o objetivo de transformar seus membros em protagonistas de seu próprio desenvolvimento.

Nas redes estaduais, foram escolhidas comunidades específicas, onde foram desenvolvidos projetos de referência, apoiados a partir de articulação de instituições locais. Os resultados envolveram uma grande variedade de realizações em todo o país, relacionadas à segurança alimentar, educação, relações de gênero, promoção

---

<sup>51</sup> Muitos desses cursos foram desenvolvidos em parceria com universidades e outras instituições parceiras e contava com tutorias feitas por especialistas e com o material didático disponível na página da Rede Mobilizadores e do Laboratório Betinho. [www.mobilizadores.org.br](http://www.mobilizadores.org.br) e [www.labtecbetinho.coppe.ufrj.br](http://www.labtecbetinho.coppe.ufrj.br).

<sup>52</sup> Disponível nos relatórios dos cursos em [www.labtecbetinho.coppe.ufrj.br](http://www.labtecbetinho.coppe.ufrj.br).

da saúde e preservação ambiental<sup>53</sup>. O maior destaque dessa atuação foi o Programa Semiárido, que teve início em 1999, descrito no capítulo 5.

#### 4.1.4 Evolução

Depois desses 25 anos, é possível analisar algumas das mudanças que aconteceram no Brasil, de modo geral, e como elas influenciaram a Rede Coep.

Em 1994, ano seguinte ao lançamento da Ação da Cidadania, a preocupação com as questões estruturais trouxe novos temas, como associar ao Movimento a luta pela geração de emprego e renda. O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) publicou, naquele ano, o *Mapa do mercado de trabalho no Brasil*. Tal estudo revelava a existência de 20 milhões de pessoas desempregadas, que trabalhavam sem receber ou recebiam menos de um salário mínimo.

Em 1995, o Movimento optou por debater o acesso à terra. Embora a arrecadação de alimentos tivesse se mantido por esses dois anos, as questões da renda e da terra não encontraram a mesma repercussão. Na verdade, com esses temas, a possibilidade de ação das pessoas diminuiu e a Ação da Cidadania encontrou seu limite e declínio (MIRANDA apud DANTAS, 2008).

Ao se analisar seu papel histórico, é importante entender a complexidade do que foi o Movimento. Para Moema Miranda apud DANTAS (2008), ele teve uma parcela importante na construção do papel político das organizações não governamentais (ONG) brasileiras; possibilitou a percepção coletiva de que a transformação social também passava pela mobilização das pessoas e pelo fortalecimento da sociedade civil organizada; e o Movimento foi tomado como fonte de inspiração para uma série de iniciativas sociais de forma autônoma e descentralizada. Flavio Valente apud DANTAS (2008, p. 71) aponta: “muitas das lutas foram institucionalizadas, seja na esfera governamental, seja na esfera dos movimentos sociais e das ONG”<sup>54</sup>.

---

<sup>53</sup> Projetos descritos nas publicações Cadernos da Oficina Social – Projetos Inovadores – n.2, 1998.

<sup>54</sup> Em 2018, a Ação da Cidadania existe como uma organização não governamental, que ainda desenvolve algumas iniciativas de promoção da cidadania, como campanhas de arrecadação de

As ações de mobilização social permaneceram, mas foram mudando de foco, acompanhando as mudanças que ocorreram na sociedade, ao longo dos anos.

Em 2001, o IPEA realizou a pesquisa Ação Social das Empresas<sup>55</sup> e constatou que as empresas privadas começaram, no final da década de 1990, a mudar suas estratégias para entrar numa economia mais competitiva e num mercado mais internacionalizado. Nesse sentido, a responsabilidade social passou a ser um diferencial de marca, revelando a importância da atuação das empresas na área social como uma questão de sobrevivência institucional.

Essa mesma pesquisa foi replicada entre as associadas da Rede Coep em 2002. Dentre elas, 92% declararam que as ações sociais faziam parte da estratégia da organização e 49% tinham orçamento próprio. De modo geral, as organizações desenvolviam ações de assistência, educação, cultura e desenvolvimento comunitário. A participação dos empregados na ação social aumentava com o tamanho das organizações e as associadas ao Coep apresentavam resultados superiores (92%) do que as privadas (82%) (PELIANO, 2002)<sup>56</sup>.

A partir dos resultados da referida pesquisa, é possível analisar a atuação da Rede Coep como exitosa, isto é, sua missão e sua visão<sup>57</sup> foram contempladas. Ademais, segundo Anna Peliano (2002, p. 34), “O Coep tem sido um grande

---

alimentos (Natal sem Fome), vídeos, eventos e outros. Com a perspectiva de o Brasil voltar para o Mapa da Fome da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO/ONU), do qual saiu em 2015, as iniciativas da organização Ação da Cidadania estão acontecendo com mais frequência.

<sup>55</sup> O IPEA publicou cinco livros referentes aos resultados das pesquisas que podem ser baixados na página do Ipea; [www.ipea.gov.br](http://www.ipea.gov.br)

<sup>56</sup> ANNA PELIANO - Socióloga e pós-graduada em Política Social pela Universidade Nacional de Brasília (UNB). Elaborou e publicou vários trabalhos na área tendo como ênfase a avaliação de políticas públicas. Participou da elaboração de importantes programas de combate à fome e pobreza no país. Diretora de Política Social do IPEA (1992-1994 e 2003-2007). Coordenadora da elaboração do Mapa da Fome que subsidiou o trabalho de Herbert de Souza, o Betinho, na Campanha Nacional contra a Fome (1993). Participou como membro da Sociedade Civil no Conselho Nacional de Segurança Alimentar (Consea) - (1993-1994). Foi Secretária-Executiva da Comunidade Solidária (1995-1998).

<sup>57</sup> Missão: “Mobilizar, articular e capacitar organizações, pessoas e comunidades para o desenvolvimento de iniciativas, projetos e políticas públicas que contribuam para a erradicação da miséria, a redução das vulnerabilidades, a promoção dos direitos e da participação social, visando à construção de um país mais justo e igual.” Visão: “Tomar a luta contra as desigualdades sociais prioridade de governos, empresas e sociedade civil, através do compromisso com a promoção da cidadania e da justiça social e com os princípios do desenvolvimento sustentável”.

exemplo, uma grande referência (...) em trabalhar no sentido de incentivar a articulação entre as associadas”.

No processo de incorporação da questão social à sua estratégia corporativa, em meados de 2003, no Governo Lula, as ações sociais das organizações intensificaram-se e muitas delas criaram áreas específicas para tratar do tema, assumindo também o discurso da Responsabilidade Social Corporativa.

Neste momento, a Rede Coep viveu uma nova situação para decisão de mudança de rumo. Se as organizações, de modo geral, já estavam em novo patamar, então, não era mais necessário que elas fossem mobilizadas para agirem em torno da realidade social brasileira. Foram muitos debates internos à Rede, que demonstrou capacidade de mudança em sua atuação, fortalecendo as redes estaduais e municipais, a ação cidadã das pessoas (Rede Mobilizadores) e o trabalho nas comunidades locais.

Embora as redes estaduais e municipais, em sua maioria, fossem também dependentes das organizações nacionais – que apoiavam as articulações locais –, havia muitas parcerias locais e era ali que as ações aconteciam. Destarte, incentivar o trabalho de desenvolvimento social nas comunidades foi muito importante para a manutenção da Rede. As próprias empresas criaram seus projetos de desenvolvimento local nas comunidades e os replicaram nos estados e municípios em que estavam representadas, fazendo com que as ações se tornassem mais efetivas. Nesta época, as empresas começavam a publicar seus relatórios de responsabilidade social e os balanços sociais.

Inicia-se então uma nova fase para a Rede Coep, com ênfase na atuação para o desenvolvimento comunitário. Novas parcerias formaram-se, com apoio financeiro para os projetos locais; novos conhecimentos foram agregados à Rede. Em 2009, com a criação do Laboratório Betinho, estabeleceu-se a ideia do fortalecimento das metodologias e tecnologias sociais criadas, desenvolvimento de projetos de extensão universitária, construção de acervos coletivos e a sistematização das práticas sociais já criadas.

## 5 ESTUDO DE CASO DO PROGRAMA SEMIÁRIDO

### 5.1 DE 2000 A 2018

O Semiárido brasileiro tem uma área aproximada de 975 mil km<sup>2</sup> e abriga cerca de 22,5 milhões de pessoas, o que representa em torno de 11% da população brasileira, englobando 1133 municípios em oito estados. A precipitação média da região é de 700 mm e apresenta um clima seco com desigual distribuição das chuvas. A região é conhecida por sofrer com problemas sociais e econômicos, gerados pela falta e escassez de água, dificuldade de desenvolver a agricultura, o que gera pobreza e más condições de vida. O êxodo rural tem sido grande, pois as pessoas que ali vivem fogem dos problemas causados pela seca. Entre 2004 e 2013, segundo dados do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), os índices de pobreza no Brasil caíram de 20% para 9% da população e de 7% para 4% no caso da pobreza extrema. No entanto, os principais aspectos ou perfis da pobreza continuam os mesmos: ela está mais presente no meio rural e nas regiões Norte e Nordeste do Brasil.

Um dos principais problemas ambientais que tem afetado a região é a desertificação, processo pelo qual ocorre a intensificação da formação de desertos, gerado pelas mudanças climáticas e a seca extrema. Uma das piores secas no Nordeste, iniciada em 1980, durou sete anos, deixando um rastro de destruição, morte e miséria. No período, 3,5 milhões de pessoas morreram, a maioria crianças sofrendo de desnutrição. Pesquisa da Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (Unesco) apontou que 62% das crianças nordestinas, de 0 a 5 anos, na zona rural, viviam em estado de desnutrição aguda. Na esteira dessa tragédia, no final de década de 1990, outra grande seca atingiu a região, causando enorme sofrimento. A seca de 2001 foi um prolongamento do período de seca do final da década de 1990, que teve uma trégua em 2000. O Rio São Francisco sofreu com a pior falta de chuvas de sua história, causando uma diminuição drástica do volume de suas águas. Em 2012, o Nordeste teve a pior seca dos últimos 30 anos (alguns meios de comunicação afirmam que dos últimos 60 anos), dizimando quase por completo a pecuária e a agricultura familiar. Em algumas regiões do semiárido nordestino não caiu nenhuma gota d'água em 2012.

Essa seca terminou com grande prejuízo para os criadores do Nordeste. Segundo os dados da pesquisa Produção da Pecuária Municipal, do IBGE, a região perdeu 4 milhões de animais<sup>58</sup>.

Além disso, a salinização do solo, gerada pelo desmatamento, manejo indevido do solo e a prática de uma agricultura inadequada tem sido um dos problemas ambientais presentes na região do semiárido.

Em vista disso, em 1998, a rede Coep articulou parcerias entre suas afiliadas para desenvolverem ações emergenciais de solidariedade em relação à grave estiagem na Região Nordeste. Foram desenvolvidas diversas iniciativas – montagem de salas de situação com dados sobre a seca e as populações, campanhas de arrecadação – e, o mais importante, o reconhecimento da necessidade de se criar projetos mais permanentes, que pudessem contribuir para a convivência com aquela realidade.

## 5.2 PRIMEIROS PASSOS

Em 1999, a Empresa Brasileira de Pesquisa em Agropecuária (Embrapa) – uma das afiliadas à Rede Coep – propôs o desenvolvimento de um projeto baseado na reintrodução da cultura do algodão no âmbito da agricultura familiar do semiárido nordestino. O projeto contou com o apoio do CNPq e da unidade da empresa de pesquisa especializada em produção de algodão. A cultura do algodão – chamado no passado de “ouro branco” –, tradicional alternativa para a geração de renda na região, vinha sofrendo uma progressiva retração, dada a grande dificuldade de produção ocasionada pelo surgimento do bicudo, uma praga do algodoeiro, e pelos efeitos da abertura de mercado iniciada nos anos 1990. A intensa seca completava um cenário desolador em que milhares de agricultores, impedidos de produzir, se viam obrigados a migrar para as grandes capitais do país em busca de melhores condições de vida, inchando os bolsões de pobreza nas grandes cidades.

---

<sup>58</sup> Dados do Centro Universitário de Estudos e Pesquisas sobre Desastres da Universidade Federal de Santa Catarina (CEPED- UFSC), em <http://www.ceped.ufsc.br/historico-de-secas-no-nordeste-do-brasil/>.

Este primeiro projeto foi implementado no Assentamento Margarida Maria Alves – homenagem à líder comunitária paraibana, defensora dos direitos dos trabalhadores, assassinada em 1983 –, no município de Juarez Távora, na Paraíba, e mostrou excelentes resultados. A ação incluiu a capacitação dos agricultores em técnicas adequadas de produção e a implantação de etapas de beneficiamento, por meio de uma miniusina de beneficiamento do algodão, permitindo a agregação de valor ao produto e tornando a cultura novamente viável ao pequeno produtor. A organização para a produção e o incentivo à cultura do associativismo trouxeram efeitos importantes para o desenvolvimento da comunidade e um novo caminho começou a se configurar. No entanto, logo tornou-se claro que, ao eixo de geração de renda, representado pelas ações recém-implantadas, deviam ser consideradas mais amplamente outras vertentes, como a questão do convívio com o Semiárido, as questões relacionadas ao meio ambiente, à educação, à cidadania e à organização comunitária, entre outros.

Com base no sucesso dessa experiência em Juarez Távora e nas lições aprendidas<sup>59</sup>, o projeto foi reaplicado em novas cinco comunidades dos Estados da Paraíba, Pernambuco, Rio Grande do Norte, Alagoas e Ceará. A partir de uma metodologia de atuação em Polos de Produção, a rede Coep ampliou suas ações para 24 comunidades nesses estados (Figura 1).

---

<sup>59</sup> Os resultados estão na publicação: A reintrodução da cultura do algodão no Semiárido Nordestino do Brasil através do fortalecimento da agricultura familiar: um resultado prático na atuação do Coep /Marcos Carmona. [ et al.] – Rio de Janeiro: Oficina Social , 2005. 99p. (Cadernos da Oficina Social, ISSN 1518-4242; 13)

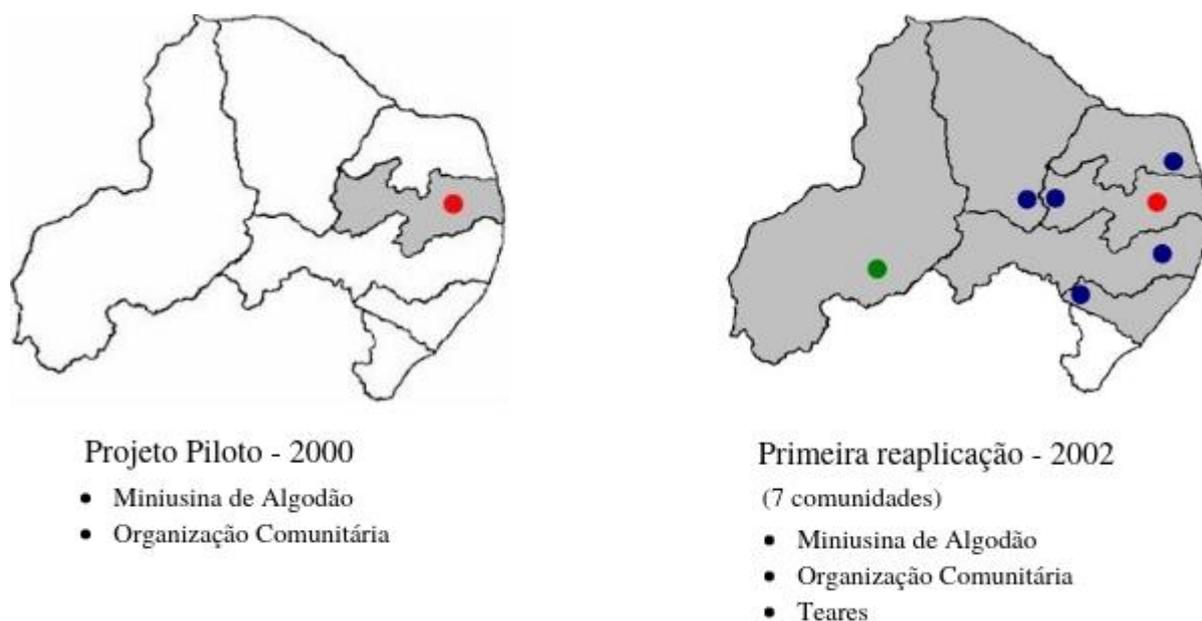


Figura 1 - Mapas dos estados do Nordeste que mostram o número de comunidades envolvidas no projeto baseado na reintrodução da cultura do algodão em 2000 e a sua expansão em 2002.

Fonte: [www.comunidadescoep.org.br](http://www.comunidadescoep.org.br)

Em cada um destes estados, foram selecionadas comunidades rurais que poderiam formar polos produtivos de algodão ou mamona, sendo que estes últimos não foram implementados. Determinadas comunidades tornaram-se núcleos dos polos, cada um deles com uma máquina de beneficiamento do algodão para atender suas comunidades.

Nas comunidades selecionadas, a rede Coep desenvolveu diversos projetos que se complementam e se integram em uma lógica comum de desenvolvimento social e humano, cada qual apresentando seu próprio escopo. Uma das vantagens de se desenvolver os projetos nas mesmas comunidades é que, dessa forma, os benefícios podem ser ampliados e compartilhados entre comunidades em várias frentes e aspectos diferentes.

O desenvolvimento é buscado em um esforço integrado, de forma a otimizar o trabalho e uso de recursos. Este é um aspecto bastante positivo e facilitador na implementação das ações, pois propicia que a equipe executora conheça com mais profundidade as características e dinâmicas locais.

Em 2006, iniciava-se, então, o Programa Comunidades Semiárido – com o apoio de outras instituições públicas (Financiadora de Estudos e Projetos (Finep), Companhia Hidrelétrica do São Francisco (Chesf), Coppe/UFRJ, Furnas, Eletrobrás, CNPq). O Programa foi composto por uma série de ações e tecnologias sociais que, progressivamente, se reaplicavam até alcançar um total de 47 comunidades participantes em sete estados nordestinos, com inclusão também do Piauí e de Sergipe, envolvendo mais de 25 mil famílias.

A partir de então, eram considerados como eixos de atuação: “Organização Comunitária e Participação Social”, “Geração de Trabalho e Renda e Soberania Alimentar”, “Convivência com o Semiárido”, “Educação, inclusão digital, cultura e cidadania”, “Meio Ambiente e Mudanças Climáticas” (Figura 2).

Criações sustentáveis de caprinos e ovinos, produção orgânica de algodão, cisternas de placas, barragens subterrâneas, viveiros de mudas e telecentros comunitários foram algumas das principais tecnologias envolvidas.

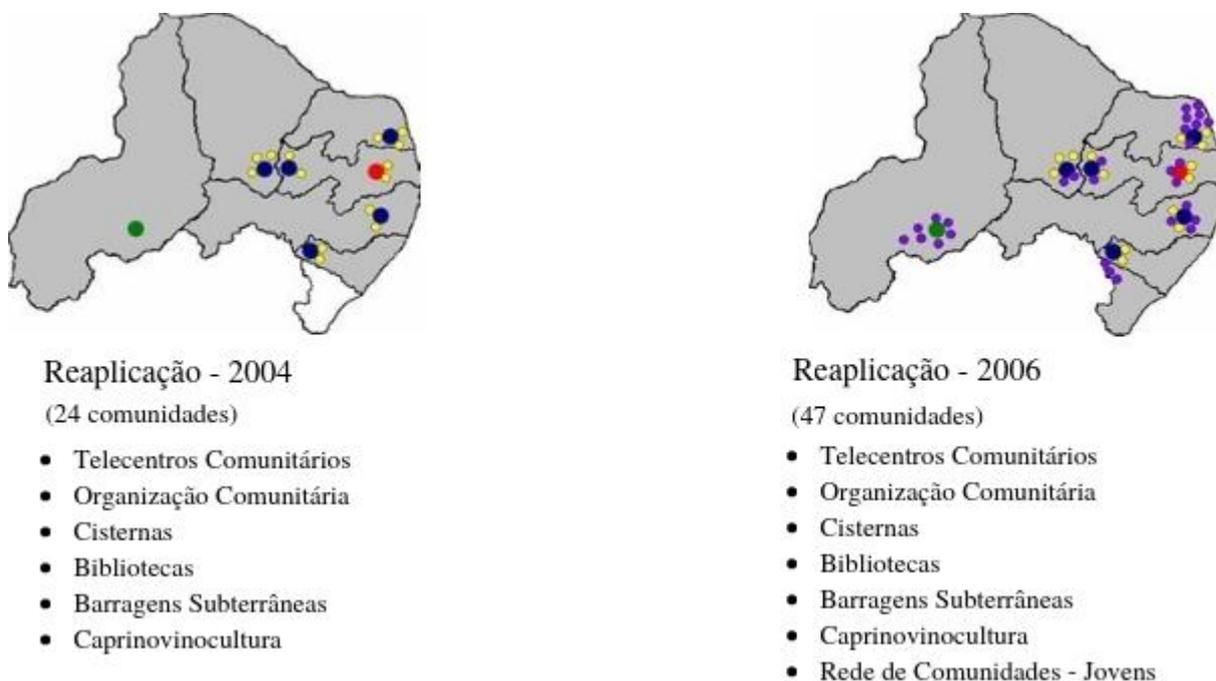


Figura 2 - Mapas dos estados do Nordeste que mostram o número de comunidades envolvidas no projeto baseado na reintrodução da cultura do algodão em 2004 e a sua expansão em 2006.

Fonte: [www.comunidadescoep.org.br](http://www.comunidadescoep.org.br)

A partir da implantação dos telecentros comunitários, em parceria com o Programa Governo Eletrônico - Serviço de Atendimento ao Cidadão (GESAC)<sup>60</sup> do Ministério das Comunicações, foi possível a criação de uma rede virtual entre as comunidades, um importante canal de interação para a construção colaborativa de caminhos para o desenvolvimento socioeconômico e que aproximou o público mais jovem da discussão de questões de interesse coletivo. Essa rede, denominada Rede de Comunidades do Semiárido<sup>61</sup>, opera por meio de ferramentas oferecidas pela Rede Coep, tais como o Portal das Comunidades, o Sistema de Mídias e Educação (Sime), a Rede Mobilizadores e por meio de redes sociais abertas como o Facebook. A existência desse canal tem possibilitado o planejamento participativo e a coordenação de atividades dos projetos executados, a troca de serviços e experiências entre as lideranças comunitárias, mantendo vivas as alianças criadas por meio de eventos presenciais que compõem a metodologia de trabalho da Rede para o planejamento participativo e capacitações (Figura 3).

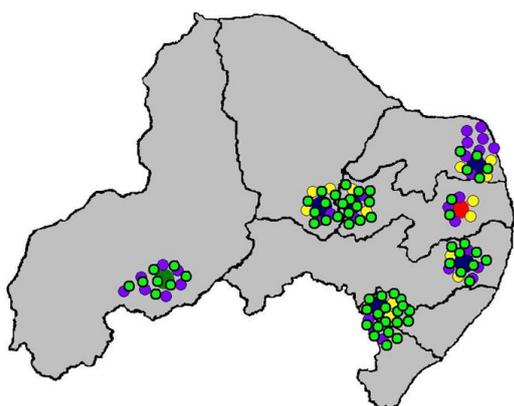


Figura 3 - Mapa dos estados do Nordeste em que o projeto baseado na reintrodução da cultura do algodão foi desenvolvido e respectivas comunidades em 2018.  
Fonte: [www.comunidadescoep.org.br](http://www.comunidadescoep.org.br)

A metodologia desenvolvida durante os anos de parceria com as comunidades incluiu a formação dos chamados “Comitês Mobilizadores”, grupos de trabalho das associações comunitárias que envolviam, necessariamente, a presidência da associação, jovens, mulheres e homens.

Representando vários segmentos da comunidade, os comitês são responsáveis por mobilizar os moradores para as tarefas coletivas, provocar a discussão sobre as questões comunitárias, organizar e gerir as atividades propostas

<sup>60</sup> O programa Gesac é um programa do Governo Federal, coordenado pelo Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovação e Comunicações (MCTIC), que oferece gratuitamente conexão à internet em banda larga - por via terrestre e satélite -, com o objetivo de promover a inclusão digital em todo o território brasileiro, que continua ativo em 2018.

<sup>61</sup> Ver em [www.comunidadescoep.org.br](http://www.comunidadescoep.org.br)

no âmbito da rede. Toda a comunidade, ao se integrar à rede, firma um termo de vinculação ao Protocolo de Constituição da Rede de Comunidades Semiárido – documento que estabelece a rede, sua forma de atuação e seus princípios. Tal documento foi elaborado de forma coletiva pelas lideranças comunitárias e pelo Coep.

### 5.3 UNIVERSIDADES CIDADÃS

O Coep desenvolveu um conjunto de parcerias com órgãos, empresas públicas e programas governamentais, bem como empreendeu uma importante iniciativa com a criação de estruturas voltadas à realização de atividades e acompanhamento e de desenvolvimento de tecnologias adaptadas aos contextos socioeconômicos e ambientais do Semiárido, através da constituição do Programa Universidades Cidadãs, também em parceria com o CNPq.

Além das ações previstas em termos de cooperação entre o Coep e seis universidades públicas da região para implantação de ações de assessoria técnica, esta iniciativa contribuiu de forma expressiva para o desenvolvimento de atividades relacionadas à extensão universitária, ampliando diferentes formas de diálogo e cooperação entre universidades e as comunidades e assentamentos (VARANDA, 2014).

Executado entre 2003 e 2007, este Programa permitiu um avanço bastante significativo na formação dos líderes comunitários, sobretudo no que diz respeito aos mais jovens. O projeto reuniu seis universidades públicas: Universidade Federal de Campina Grande (UFCG), Universidade Federal de Sergipe (UFS), Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRPE), Universidade Federal do Piauí (UFPI), Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN) e Universidade Regional do Cariri (URCA). Estas universidades federais e estaduais, de forma integrada com as demais atividades do Programa, ampliaram a capacidade de atuação em rede e a experiência do Coep em trabalhos comunitários com suas competências em pesquisa e formação de recursos humanos.

Através do Projeto Universidades Cidadãs, o CNPq apoiou o trabalho do Coep nestas comunidades, sob a forma de bolsas de fomento. Uma vez implementado o projeto, foram desenvolvidos processos integrados de educação, geração de trabalho e renda e gestão social, articulados com os demais projetos agrícolas geradores existentes, além da contribuição dos bolsistas envolvidos.

A disponibilidade dos telecentros comunitários e, portanto, da rede de comunidades, foi fundamental ao desempenho deste projeto e favoreceu a realização de atividades de formação a partir das demandas das próprias comunidades. Os telecentros foram usados por agentes de saúde, para capacitações pelo Programa de Educação de Jovens e Adultos (EJA), escolas locais, universidades. Para isso, foram realizadas diferentes iniciativas, envolvendo formatos de oficina, minicurso, roda de conversa, palestra, mesa-redonda, dia de campo, *workshop*, entre outros. As atividades foram desenvolvidas nas comunidades, buscando um contraponto com a visão histórica de que o ambiente rural é sinônimo apenas de atividades agropecuárias.

Em 2009, foi feita uma avaliação do Programa Semiárido, com ênfase no Projeto Universidades Cidadãs. Como todas as ações desenvolvidas nas comunidades, a avaliação também foi proposta de forma participativa, abrangendo todos os segmentos envolvidos, desde a discussão de sua concepção até a discussão dos resultados obtidos.

Tal avaliação não se propõe conclusiva em si, mas indica importantes eixos temáticos que podem alimentar reflexões futuras. Desta maneira, o Coep mantém acesa a chama de retomar sempre a prática de refletir sobre o dito, sobre o feito, sobre o conquistado, mas também, de igual maneira, refletindo sobre o não dito sobre aquilo que não foi feito e sobre aquilo que não se conseguiu conquistar. (SOARES; MOREIRA, 2009, p. 236)

Como uma construção coletiva, a avaliação considerou diferentes olhares sobre os processos desenvolvidos nos projetos, o que trouxe uma dimensão da realidade das comunidades e suas questões mais importantes.

Foram grandes os impactos percebidos nas comunidades diante das ações do Projeto Universidades Cidadãs. Ao estimular a participação de todos os grupos

das comunidades nas ações desenvolvidas, promover capacitações e encontros e realizar acompanhamento técnico e organizacional, pode-se considerar que o Projeto teve importante papel nos avanços alcançados nas comunidades. As mudanças ocorreram em diversos níveis e em variados aspectos. Houve uma evolução na organização comunitária das comunidades, com conseqüente elevação na autoestima das pessoas, propiciando a organização para reivindicações de melhorias coletivas.

Como exemplo dos resultados de organização comunitária, teve-se: a valorização do associativismo e da prática de trabalhos coletivos; a construção de sede de associações; construção de capela e de igrejas por meio de recursos das próprias comunidades; a articulação com o poder público de cada município para realização de cursos de informática; instalação de biblioteca comunitária, entre outros<sup>62</sup>.

Também nas técnicas de cultivo houve uma evolução, como a adoção do manejo adequado de solo, seleção de sementes melhor adaptadas e controle de pragas por todas as comunidades praticantes da cotonicultura.

A infraestrutura comunitária teve alguns avanços e as comunidades receberam através de programas e políticas de governo diversos benefícios: pavimentação do assentamento e aquisição do trator e implementos; instalação de telefone público; instalação de rede de abastecimento de água; instalação de esteira rolante para alimentação da máquina descaroçadeira; instalação de rede de energia elétrica; instalação de 45 sanitários.

Evidenciando a elevação da autoestima e proatividade das comunidades, o presidente da associação de uma das comunidades buscou, por conta própria, a agência regional da Associação do Semiárido (ASA) e conseguiu a instalação de 32 cisternas na comunidade. Segundo o presidente, o principal motivador de sua ação

---

<sup>62</sup> Os resultados detalhados das duas fases do Projeto Universidades Cidadãs estão no Relatório do Coep ao CNPq, de 2006 e 2008.

foi a ida ao 1º Fórum de Capacitação das Comunidades Coep no Semiárido<sup>63</sup>, ocorrido em fevereiro de 2006, no qual os comunitários assistiram a palestras sobre o associativismo, organização comunitária, reivindicação de direitos:

Vocês lembram aqueles papéis que foram colocados nas nossas cadeiras lá no encontro? Quando cheguei aqui de volta fui ler o que tinha escrito. Então fui até Alagoa Grande conversar com o vigário e com outras pessoas. Então descobri que poderíamos construir estas cisternas. (CARLOS ARAÚJO – Pres. Associação Comunitária – Pedra de Santo Antônio – PB)<sup>64</sup>

Houve ampliação na participação das Assembleias Comunitárias por parte das mulheres e jovens e, como consequência, aumentaram as questões para discussão também, que antes se restringiam às questões produtivas:

Antes a gente se reunia só para conversar sobre a farinha, o algodão, agora nós falamos dos problemas da comunidade e da sociedade. A participação das mulheres era bem menor. Os homens agora estão mais calados. A Associação de Campinhos é como um espelho das mudanças que estão acontecendo na nossa comunidade. (DANIELA ALVES DE OLIVEIRA – Comunidade de Campinhos (AL), 2006, p. 31)<sup>65</sup>

Outro resultado foi o fortalecimento da ideia do trabalho coletivo para produção e comercialização de produtos. As oficinas e capacitações enfocaram a importância do trabalho coletivo e, como consequência, houve uma repercussão nas comunidades, com a formação de diversos grupos. Exemplos dessas oficinas foram: o grupo de mulheres fabricantes de bijuteria, cuja participação no curso oferecido pela equipe da UFCG criou uma perspectiva de geração de renda com a atividade; Grupo de Cultivo em Horta orgânica, a partir de capacitação oferecida pela equipe da UFCG; Grupo de Apicultores - com a capacitação realizada pela equipe da UFPI iniciou-se um processo de organização para gestão coletiva do projeto; Grupo de mulheres para customização de roupas e acessórios e com a capacitação na área de moda, foi iniciada a produção e comercialização de peças produzida; Grupo de Criação de Tilápias em Tanques Rede; Grupo de artesãos para manufatura de artigos têxteis com orientações para confecção de artigos no tear da comunidade.

---

<sup>63</sup> Outros fóruns foram realizados, em 2008, 2012, 2014, 2015, 2018. Os resultados estão disponíveis em [www.comunidadescoep.org.br](http://www.comunidadescoep.org.br)

<sup>64</sup> Transcrição feita do COEP. Projeto Universidades Cidadãs. Relatório de Atividades do Coep para o CNPq. Outubro, 2006.

<sup>65</sup> Transcrição feita do COEP. Projeto Universidades Cidadãs. Relatório de Atividades do Coep para o CNPq. Outubro, 2006.

Algumas comunidades foram buscando sua própria autonomia no que diz respeito à obtenção de recursos para ampliar sua produção, como financiamento para a compra de equipamento (máquinas de costura, matérias-primas etc.) e criação de sua identidade através de desenvolvimento de sua própria marca, que iria acompanhar cada peça produzida.

Valorizando as raízes culturais, foram criados diversos grupos – de danças populares; teatral; musical – que passaram a se apresentar nos eventos locais.

A presença de vocês me remeça. Eu me sinto menino de novo. De tão animado que fico para fazer coisas que eu já tinha até desistido. Aprendi a conseguir mais coisa para a comunidade, a lutar pela Associação, aprendi a organizar e procurar saídas para os problemas. Eu não tinha coragem para falar, agora estou mais aberto. (JOSÉ MATIAS FERREIRA, presidente da Associação Comunitária de Cacimba Cercada (AL), 2006, p. 32)<sup>66</sup>

O Projeto Universidades Cidadãs teve duas fases e, na segunda, de 2006 a 2008, foi ampliado o número de comunidades para 115.

Nesta segunda fase de execução, as ações do Projeto ampliaram-se para outras regiões do Brasil, com envolvimento das representações da Rede Coep estaduais e municipais. Além das atividades de produção, como a criação de ovinos e caprinos, a produção de algodão orgânico e a instalação de tecnologias sociais, como as barragens subterrâneas, fogões de queima limpa, cisternas, foram também implantados miniprojetos de geração de renda. Dentre eles, oficinas de artesanato e de corte e costura; utilização de teares elétricos; produção de farinha e doces.

Neste período do projeto, também foi criado e instalado o Sime, uma plataforma que disponibilizava vídeos, cartilhas eletrônicas, animações, programas de rádio etc. em diversas mídias, como apoio a processos didático-pedagógicos de desenvolvimento comunitário. Atendendo às demandas levantadas, foram inseridos no *site* materiais abordando assuntos de interesse das comunidades. Houve produção de materiais na forma de diferentes mídias, a partir de um levantamento de demandas, como cartilhas eletrônicas sobre cultivo, conservação de solos,

---

<sup>66</sup> Transcrição feita do COEP. Projeto Universidades Cidadãs. Relatório de Atividades do Coep para o CNPq. Outubro, 2006.

cooperativismo, associativismo, questões de gênero, planejamento rural, permacultura e outros<sup>67</sup>.

Todos os temas foram selecionados a partir de demandas levantadas nas comunidades, de modo a informar às populações locais sobre diversos temas de interesse. Além destes materiais produzidos no âmbito do Coep, outros materiais produzidos por instituições parceiras foram inseridos no sistema.

#### 5.4 EVOLUÇÃO

Ao longo dos últimos anos, o crescimento da participação da juventude nas questões ligadas ao desenvolvimento comunitário tornou-se cada dia mais evidente.

Muitos jovens destacaram-se como lideranças e assumiram responsabilidades e posições mais importantes nas instâncias de representação comunitária. Em vista disso, o Programa Comunidades Semiárido buscou incentivar e aprofundar as ações da juventude.

O protagonismo juvenil pode ser visto como uma intervenção no contexto social que responde a problemas reais protagonizados pelos jovens, em questões que ultrapassam sua vida privada, familiar e afetiva, alcançando temas relativos ao bem comum, à escola, à comunidade ou à sociedade como um todo.

No desenvolvimento do projeto ao longo de tantos anos, o Coep compreendeu que este processo de fortalecimento poderia estimular a participação social da população mais jovem, contribuindo não apenas com o desenvolvimento pessoal dos envolvidos, mas com o desenvolvimento das comunidades em que estão inseridos. Um dos propósitos do Programa foi – e continua sendo – criar condições para que os jovens desenvolvam esta proatividade, contribuindo para a autonomia comunitária.

---

<sup>67</sup> Disponível em [www.comunidadescoep.org.br/sime](http://www.comunidadescoep.org.br/sime)

Não há dúvida de que o envolvimento dos jovens nas lideranças e o crescimento no nível de mobilização e organização das comunidades têm favorecido de forma importante o enfrentamento das dificuldades locais. Cada vez mais, é possível encontrar grupos que se articulam com o poder público, buscam políticas públicas, bem como criam e reinventam suas próprias soluções para o desenvolvimento.

Pode-se afirmar que a formação da Rede de Comunidades é uma das maiores e mais importantes conquistas do Programa. Ela pode, inclusive, ser a garantia de que os efeitos objetivos conseguidos pela implantação das tecnologias sociais se mantenham e se multipliquem.

Os indicadores do projeto são visíveis nas mudanças ocorridas e nos depoimentos recebidos no fórum de lideranças jovens de 2012, em Campina Grande - PB. Estavam presentes os parceiros institucionais – os presidentes da Fundação Banco do Brasil, da Embrapa, secretários estaduais e o ministro chefe da Casa Civil da Presidência da República.

As 30 comunidades presentes representavam 2.685 famílias – considerando uma média de cinco pessoas por família, são mais de 13 mil pessoas envolvidas – e apresentaram a avaliação do trabalho e seus resultados nas comunidades, com as conquistas e os desafios. Em sua maioria, as conquistas observadas foram de dois tipos, uma mais quantitativa e outra mais qualitativa. A primeira está relacionada aos ganhos físicos como equipamentos, projetos de caprinos e ovinos, cisternas, biblioteca rural, maquinário, telecentros, teares, miniusina de beneficiamento de algodão, viveiro de mudas, forrageira, barragem subterrânea, construção em mutirão de áreas coletivas e outras. No campo mais qualitativo, as comunidades registraram os cursos, as oficinas, a criação da associação comunitária, inclusão digital, os mutirões realizados para produção, capacidade de diagnosticar e planejar as ações das próprias comunidades e o fortalecimento das comunidades. Os desafios apareceram como a manutenção dos projetos implantados até então, criação de

*blog* da comunidade, cursos de vestibular e demandas específicas de cada uma delas<sup>68</sup>.

Um dos depoimentos em que pode ser vista essa evolução é o de Dona Preta, representante da Associação dos Assentados de Margarida Maria Alves, na Paraíba, desde o início engajada no projeto:

O Coep chegou aqui em 1999, encontrou uma comunidade pacata, sem conhecimento, sem união, uma coisa toda desorganizada. Eu quero dizer que o Coep não nos trouxe dinheiro, mas trouxe conhecimento, união e muita perseverança. E que a gente deseja muito que o que estamos vivendo hoje... daqui a dez, quinze, vinte anos, que esta juventude que está aqui presente possa cultivar as ações em suas unidades. Porque esse é o caminho. A gente aqui não tinha nada, tinha apenas ganhado a terra do Incra e pronto... tinha uma associação já fundada também. Mas, quando o projeto chegou, começaram as mudanças. Vieram com a proposta da gente plantar o algodão, resgatar essa cultura que tinha sido totalmente erradicada aqui do Estado da Paraíba, por causa do bicudo. Foi a partir do algodão que tudo mudou nessa comunidade. Veio o plantio do algodão, depois veio a minusina. Veio uma energia de qualidade, trifase, porque a usina não funcionava com energia monofásica. Veio o telecentro, que foi um sucesso, porque na sede do município não tinha internet e o filho do agricultor do Assentamento passou a ter internet na própria comunidade, onde eles podem pegar seus trabalhos escolares. Veio muita coisa, principalmente a união. Porque a partir do algodão a gente começou a se unir, a trabalhar melhor e adquirir renda. Porque com esse algodão tem plantios individuais e plantios comunitários. Onde a gente planta 4 hectares de algodão, todo mundo trabalha. Os homens cultivam, capinam e as mulheres, junto com os homens, plantam e colhem. E esse dinheiro é todo revertido para a conta da Associação, onde mantemos tudo que nós temos. (...) E através de nossa organização e união conseguimos um trator para a comunidade, que é tudo para os agricultores. Esse açude aqui era quase aterrado há uns três anos atrás, gastamos de nosso bolso, da Associação (...) limpamos e o açude está grande, cheio e abastecendo essa vila. Cada casa tem água encanada, que vem do açude para aquela caixa e é distribuída aqui. Então, temos nossas dificuldades, a gente não conseguiu tudo isso com facilidade, porque quem lida com comunidade sabe que enquanto um aprova, outro desaprova. Mas temos que ter um grupo firme e forte, para mostrar a quem não quer que deve se juntar para aquilo dar certo. Porque um ou dois não faz nada, mas com uma multidão a coisa anda. Dona Preta – Líder comunitária (Fórum de Lideranças Jovens, Campina Grande - PB, 2012)

Todos esses resultados mostraram que o trabalho com as comunidades, apesar de todas as dificuldades, estava sendo exitoso e positivo em alcançar suas

---

<sup>68</sup> Todas as atividades do Fórum estão disponíveis numa publicação específica acessível em [www.comunidadescoep.org.br](http://www.comunidadescoep.org.br).

metas de contribuir para a evolução das comunidades e seu desenvolvimento social, econômico e ambiental. No *site* da Rede de Comunidades podem ser constatados outros ganhos, nos vídeos, publicações, textos, entrevistas.

Os depoimentos apresentados mostram que há avanços reconhecidos, mas a convivência com as comunidades trouxe a necessidade de se avaliar o que fazer no futuro próximo.

A análise da maioria dos projetos sociais, normalmente desenvolvidos por outras instituições, se não sua totalidade, são *projetos* apoiados por alguma organização financiadora e implantados por organizações não governamentais. Todos têm início, meio e fim, com modelos de apresentação, prestação de contas etc. Na realidade, quando tais projetos acabam e as ações nas comunidades cessam, mesmo com resultados importantes, isto se torna uma grande questão para a continuidade a partir daí.

Para a Rede Coep, sempre foi alvo de análises quando deveria se retirar das comunidades, tendo a certeza de que elas estariam preparadas para assumir seus próprios desafios e lutar para realizá-los. A experiência levou a compreensão de que, mesmo adotando os mesmos modelos para implantação das ações, o desenvolvimento comunitário é um *processo* e, portanto, seria preciso que a atuação local tivesse certa perenidade, sendo avaliada periodicamente. Neste sentido, muitos projetos foram implantados nessas comunidades, ao longo desses anos, e sua evolução foi acompanhada e suas novas demandas foram sendo atendidas.

Como ainda é o Coep que encabeça a busca e a articulação de parceiros externos à rede, gere os recursos, coordena as ações e presta contas sobre o escopo executado, além do que o protagonismo comunitário nas ações foi uma preocupação metodológica sempre presente, foi feita uma análise da situação das comunidades a fim de dar um passo à frente para promover sua autonomia.

## 5.5 RUMO À AUTONOMIA COMUNITÁRIA

Em 2017, a Rede Coep fez uma avaliação da situação das comunidades da rede para dar prosseguimento aos projetos e ações a serem desenvolvidos a seguir. A ideia era contar com uma maior participação dos comunitários no seu processo de desenvolvimento.

Apesar de muitos resultados alcançados, registrados em publicações e coletâneas, foi constatado que a organização da Rede de Comunidades Semiárido era da ordem de 80 associações comunitárias e as comunidades possuíam uma composição média aproximada de 70 famílias cada. Estimava-se a maioria das propriedades medindo entre dois e quatro hectares. Parte das comunidades eram produtoras de algodão cultivado de forma orgânica, certificado ou não. As demais culturas mais comuns – como o milho, feijão, macaxeira e mandioca – eram utilizadas para subsistência e venda de excedentes.

Entre as criações figuravam caprinos, ovinos, bovinos e aves. A maioria do público da Rede é formada por jovens entre 15 e 29 anos, mas existem alguns participantes abaixo dessa faixa etária e uma razoável participação dos mais velhos, visto que a Rede teve origem em ações voltadas para a agricultura, recorte no qual estão envolvidos a maior parte dos adultos.

É bastante comum a presença de pessoas analfabetas ou apenas rudimentarmente alfabetizadas, condição encontrada, sobretudo, nos mais velhos e em uma parcela dos adultos. Entre esses últimos, raramente encontra-se alguém com nível superior, sendo mais comum pessoas com formação de nível fundamental e, eventualmente, de nível médio.

Entre os jovens, não é tão frequente o analfabetismo total, embora o funcional seja constatado muitas vezes. Há uma parcela significativa de jovens com ensino médio e fundamental, mas é importante ressaltar que o número de estudantes universitários nessas comunidades tem aumentado, o que, por si só, mostra uma evolução. Apesar disso, a condição geral está distante de um mínimo ideal.

A falta de oportunidades de trabalho após a formação acadêmica e mesmo a ausência de interesse dos jovens em manterem-se nas atividades agrícolas nos formatos executados pelas gerações anteriores, contribui para a migração dos mais novos. A ideia equivocada de que o meio rural é “atrasado” em relação ao urbano agrava este problema. Além da formação universitária, nos últimos anos, vem se tornando mais frequente o ingresso em escolas de formação técnica de nível médio.

Ao longo da história da Rede, uma quantidade significativa de atividades aconteceu por meio das mobilizações à distância, articuladas e alternadas com encontros presenciais, permitindo o debate constante e a interação entre os membros, o que garantiu o caráter participativo e coletivo das ações. Foram realizados dezenas de fóruns presenciais e encontros, com discussões sobre os destinos das comunidades e trocas de experiência entre os agricultores e os especialistas nas tecnologias de produção agrícola.

Em que pese a importância da Rede Coep na viabilização e execução dos projetos e ações da Rede de Comunidades, é fundamental para a sustentabilidade do processo que haja um crescimento da autonomia das comunidades. Em um dado momento, ainda que se utilizando de suas parcerias, as comunidades deveriam se tornar capazes de desenvolver seus próprios projetos, mobilizar recursos e geri-los de forma independente. Isto é, serem autônomos, emancipados, livres. Essa condição vem sendo construída passo a passo, ao longo da história da rede de comunidades.

As ações do Coep na rede de comunidades são organizadas de maneira que a comunidade tenha papel ativo nas reflexões acerca dos caminhos a seguir, na avaliação e desenvolvimento das ações e na apresentação de suas demandas. Esta metodologia tem como referência métodos e diretrizes da Educação Popular, como elemento estruturante das práticas do Coep, comprometidas com a emancipação dos comunitários. Este processo de reflexão acontece com a análise dos moradores sobre as questões das comunidades e as perguntas são as seguintes: “Que bom; que pena; que tal?” A partir daí, são planejadas as ações a serem desenvolvidas e a comunidade deve assumir o papel de empreendedora, mobilizando seus componentes e executando uma parte das ações.

Para consolidar este caminho, foi necessário ampliar a percepção das lideranças comunitárias e demais membros das comunidades sobre seus direitos de cidadania e quanto às possibilidades de viabilização das demandas comunitárias.

A fim de aprofundar sua capacidade de transformar esses dados e informações em projetos e planejamento de atividades, ou seja, fomentar a autonomia comunitária, a Rede Coep seguiu dois caminhos: o primeiro diz respeito ao acesso a programas e projetos componentes de políticas públicas universais. Há, nas várias esferas públicas, uma série de programas que, muitas vezes, não são acessados por não serem suficientemente conhecidos pela população local. Ou, ainda, por seu funcionamento não estar suficientemente claro ou pelo fato da comunidade não estar adequadamente preparada para o cumprimento dos critérios exigidos.

O outro caminho é o da elaboração de projetos passíveis de financiamento a fundo perdido no âmbito de editais públicos ou mesmo nos da iniciativa privada. Embora seja significativo o número de oportunidades oferecidas pela gestão pública ou organizações de fomento nacionais e internacionais, os editais são direcionados a organizações populares e, não raro, a qualidade da maioria dos projetos submetidos não é satisfatória.

Nos últimos anos, já foi possível observar na rede de comunidades um movimento em direção à construção de projetos próprios pelas associações comunitárias. Isto se deu, sobretudo, entre aquelas que estão há mais tempo envolvidas no projeto e trabalhando em ações para a organização coletiva. No entanto, havia ainda alguns obstáculos a serem vencidos, como a falta de informação sobre os editais disponíveis e a pouca familiaridade com este tipo de processo. Outro problema é a dificuldade com o *timing* entre a definição das demandas, o dimensionamento de uma resposta a elas e a construção e documentação de uma proposta. O desconhecimento em relação à gestão de um projeto também se mostrou como um fator limitante, pois gerava receio quanto aos compromissos que seria possível assumir, desestimulando as lideranças. Ademais, a falta de cuidado com a gestão administrativa e burocrática da associação comunitária poderia representar também uma limitação para a participação em

editais públicos, que tem a regularidade fiscal e outras exigências logo de início do processo.

Em relação à participação na formulação, acompanhamento e avaliação de políticas públicas, que, muitas vezes, é prevista em lei, em geral na própria legislação que a constituiu, era fundamental que a população estivesse consciente da importância nesse processo. Sua participação pode acontecer por meio de diferentes instâncias, como conselhos nos três níveis de governo, audiências públicas e outras.

Com o objetivo de contribuir para este processo de autonomia comunitária, a Rede Coep desenvolveu um projeto para agricultores das comunidades participantes da Rede de Comunidades Semiáridos. Tal projeto contribuiu para a formação e capacitação em elaboração de projetos e execução de ações coletivas, reunindo conhecimentos e informações para acesso a chamadas públicas e para a conscientização de seus direitos de participação.

Neste sentido, durante o ano de 2017 e metade de 2018, foram realizadas diversas atividades, como cursos à distância, em parceria com a área de extensão da Universidade Federal Rural de Pernambuco; oficinas e encontros presenciais com as lideranças; elaboração de projetos experimentais.

Os resultados do projeto mostram que foram elaborados pelas próprias comunidades trinta e sete projetos, com aumento da compreensão a respeito do tema e a capacidade de elaborar um plano e escrever um projeto. Ainda que a qualidade das propostas elaboradas pudesse ser refinada com o ganho de vivência trazida pelo tempo e exercício da atividade, a compreensão do processo e suas etapas passaram a fazer parte do acervo de conhecimentos acumulados pelas lideranças comunitárias, resultando em um considerável ganho de capacidade no tema.

Esses resultados ajudam a perceber que houve avanços em direção à autonomia comunitária e este caminho, construído ao longo dos anos, teve seu início no debate sobre direitos.

Neste sentido, o desenvolvimento da noção de direitos e deveres, ou seja, da construção da cidadania, fica claro a partir dos depoimentos das pessoas, que se veem como sujeitos de direitos. Esses cidadãos devem fazer parte do desenvolvimento do país, isto é, a conquista da cidadania é um passo no estatuto de pertencimento de um indivíduo a um país: sair da invisibilidade e ser reconhecido em toda sua dignidade.

Essa constatação é muito clara na voz de um jovem líder da Comunidade de Pão de Açúcar, no Piauí:

A gente teve novas oportunidades, abriu novos olhares. (...) A gente apareceu no mapa do Brasil. (GEOVANNI BRITO, Fórum de Lideranças Jovens, Campina Grande-PB, 2012)

## 6 CONCLUSÕES

### 6.1 CIDADANIA E EMANCIPAÇÃO NA PRÁTICA

Uma economia só presta, só faz sentido só vale, se ela existir para alimentar, educar e empregar as pessoas. Todas as teorias só prestam se elas servirem para resolver esses problemas. (BETINHO)

Há um mal econômico, que é a errada distribuição da riqueza. Há um mal político, que é o fato de a política não estar a serviço dos pobres. (JOSÉ SARAMAGO)

#### 6.1.1 Primeira fase de análise – de 1993 a 2003

A sociedade brasileira vivenciava, em 1993, profunda erosão da cidadania, porquanto permanecia a miséria, a desigualdade em todas as suas formas e a impossibilidade de todos os brasileiros terem acesso às potencialidades de realização humana abertas pela vida social. Ao mesmo tempo, a Constituição Cidadã completava cinco anos e acontecia grande efervescência na sociedade civil, junto com as organizações sociais, na discussão sobre a ética na política, que culminou no *impeachment* do presidente da República. Muitos dos intelectuais que articulavam este processo político tinham participado da Constituinte e sabiam da importância para a democracia da realização dos direitos de forma universal.

A gradação de direitos entre diferentes cidadãos e o sentimento de injustiça provocou o surgimento de organizações como o Coep – fruto da articulação política da época –, que questionavam o *status quo* e impulsionavam a luta por reconhecimento desses direitos. Portanto, o Coep tem, em sua base de atuação, a não aceitação da naturalização da desigualdade social na sociedade brasileira, entendendo que esta estrutura de privilégios impacta na cidadania daqueles indivíduos em situação de vulnerabilidade social.

Para compreender em que medida a atuação do Coep promoveu a cidadania na prática, por meio de suas associadas – fossem elas as empresas, organizações,

universidades –, é importante resgatar alguns dos resultados alcançados e, a partir deles, analisar a práxis, *vis à vis* os conceitos em discussão.

Um dos primeiros produtos resultante dessa atuação é uma publicação que relata 32 experiências realizadas pelas organizações associadas, acompanhadas de entrevistas com seus dirigentes, demonstrando o compromisso institucional com a causa<sup>69</sup>.

Nesta época, não havia políticas claras de ação social das empresas que refletisse a consciência de seu papel na sociedade para além de seus negócios. As iniciativas eram muito mais fruto de uma questão trazida pelas pessoas de dentro das organizações, em geral seus dirigentes, as quais tinham uma visão diferenciada e que, de alguma forma, tinham respondido à convocação feita pelo Coep.

Era visível que as organizações e as pessoas estavam arrebatadas pela onda de cidadania que varreu corações e mentes. Todos procuravam uma forma de contribuir para mudar a realidade social.

Uma das questões em discussão no início desse processo de mobilização das organizações foi sobre o seu caráter público, independente da origem de seu capital. Já havia, nesta época, uma polêmica sobre a privatização das estatais. Portanto, ao elaborar o livro com as experiências, em sua maioria vindas de organizações públicas, o Coep promoveu a divulgação de suas ações, valorizando seu papel público e ampliando o debate, num contexto de disputa política.

A mudança nas associadas, com uma nova visão sobre sua “razão social”, ocorreu durante este processo de conscientização, por meio da intensa mobilização da sociedade, articuladas nos movimentos da época. Em relação aos empregados das organizações, que, em muitas situações, atuaram como voluntários, houve uma nova consciência de seu papel de cidadãos na luta pelos direitos universais.

Betinho nos ensinou que o impossível é substantivo transitivo. O que é hoje pode não ser mais amanhã. Muitas vezes, depende de nós mesmos. (ALVES, 1998)

---

<sup>69</sup> Caminhos para Mudar o Brasil. Rio de Janeiro: Oficina Social, 1998.

Ao mesmo tempo em que as empresas eram estimuladas a desenvolverem suas próprias iniciativas, o Coep atuou, de forma inédita, ao propor “parcerias inusitadas”, isto é, a formação de projetos conjuntos entre empresas e organizações que não tinham relações comerciais. Esta visão do Coep trouxe um novo princípio, parte intrínseca de sua origem, que é a cooperação e o trabalho em parceria. Nesse sentido, os interesses em jogo sobrepõem-se às questões de ganhos capitalistas e tornam-se maiores que os acordos comerciais, tendo por objetivo melhorar a vida daqueles que estão numa situação de vulnerabilidade.

Muitas iniciativas em torno de parcerias articuladas pelo Coep aconteceram e estão descritas em diferentes publicações disponíveis em [www.coeptbrasil.org.br](http://www.coeptbrasil.org.br). No entanto, merecem destaque duas experiências emblemáticas.

A primeira delas foi a criação do “Canal Saúde”, em 1994, numa parceria entre a Fiocruz e a Embratel para desenvolver vídeos informativos sobre saúde pública e serem disponibilizados para a população em geral<sup>70</sup>. Esta experiência é um exemplo importante de como a atuação do Coep funcionava, pois colocou juntas duas instituições que não se relacionavam e nem tinham interesses comuns. O que as uniu foi a vontade de fazer diferença, de dar acesso amplo à população a conhecimentos e informações antes indisponíveis para todos e todas.

Outra iniciativa nos mesmos moldes, que teve grande repercussão e se tornou posteriormente uma política pública, foi resultante da articulação das associadas Fiocruz e Banco do Brasil, com sua gerência de cooperativismo, para a criação, também em 1994, da Cooperativa de Trabalhadores Autônomos de Manguinhos (Cootram). Formada por mais de três mil moradores da comunidade de Manguinhos na Zona Norte do Rio de Janeiro, fazia jardinagem, manutenção de equipamentos e de livros, limpeza de escritórios e outros serviços. Importante destacar que a contratação da Cootram ocorreu em substituição à empresa de limpeza terceirizada e foi feita sem licitação, numa demonstração da vontade política

---

<sup>70</sup> Hoje, esta divulgação é simples e corriqueira, mas a internet chegou ao Brasil em 1988 apenas para algumas Universidades e só se tornou pública em 1996. O Canal Saúde permanece atuante. Em 2018, o Canal Saúde é uma emissora de televisão do SUS, sediada na Fiocruz. Desde dezembro de 2010, o Canal Saúde está no ar diariamente, de 8h a meia noite, com produções próprias e em parceria com produtores independentes e outras instituições.

dos dirigentes da Fundação. Uma das grandes dificuldades da Cootram era a capacitação de seus associados para o cooperativismo, prática desconhecida dos moradores da região. Assim, o Coep buscou a UFRJ, também sua associada, para capacitar os cooperados e viabilizou, no mesmo ano, a criação da Incubadora de Cooperativas Populares da UFRJ – a partir da ideia da Incubadora de Empresas, que já existia na Universidade. Os resultados dessa iniciativa foram ampliados e, em 1997, o Coep articulou a Finep e a Fundação Banco do Brasil e criou o Programa Nacional de Incubadoras de Cooperativas Populares (Proninc), que possibilitou a criação de mais seis incubadoras em diferentes universidades<sup>71</sup>. Posteriormente, com a política social do Governo Lula, em 2003, o Proninc tornou-se uma política pública no âmbito a Secretaria Nacional de Economia Solidária, do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE)<sup>72</sup>.

O Proninc pode ser considerado uma das mais relevantes políticas do campo da economia solidária, uma vez que atua de forma estratégica, ao financiar, simultaneamente, empreendimentos de economia solidária e grupos de pesquisadores, técnicos e estudantes comprometidos em produzir conhecimento a partir das demandas populares. Nesse sentido, o programa une o governo federal – por meio das secretarias, dos ministérios e das instituições de fomento –, a academia e os setores populares, contribuindo para a formação e o fortalecimento de quadros em diferentes meios. Embora seus primeiros passos tenham sido dados no final da década de 1990, foi a partir da criação da Secretaria Nacional de Economia Solidária - Senaes/MTE, em 2003, que ele começou a estruturar-se como política pública continuada. (PERISSÉ et al, 2017, p. 9)

O que fica patente nesta narrativa é a característica da Rede de promover a cooperação, a criação coletiva e, a partir daí, participar da construção de políticas públicas sociais.

Mas, a cidadania, no que se refere à conquista da sociedade como um processo de inclusão social, acesso universal aos direitos sociais, civis e políticos, está sujeita à lógica política dominante. Existe um antagonismo estrutural entre a cidadania para todos e o modo de produção capitalista.

---

<sup>71</sup> Este processo está descrito na publicação intitulada Construindo alternativas de geração de trabalho e renda: PRONINC – Programa Nacional de Incubadoras de Cooperativas Populares – Rio de Janeiro: Oficina Social, Centro de Tecnologia, Trabalho e Cidadania, 2002 (Cadernos da Oficina Social, 10).

<sup>72</sup> A Secretaria de Economia Solidária (Senaes) foi extinta em 2016 e o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) foi extinto em 2019.

Em 1998, chegou ao Brasil a ideia da responsabilidade social corporativa, vinda dos Estados Unidos, e uma nova realidade tomou conta das empresas. A partir dessa época, as ações sociais passaram a fazer parte da estratégia corporativa, mas com outra perspectiva, aquela dos negócios. A responsabilidade social transformou-se em mais um componente do ambiente do empreendimento, com forte viés de fortalecimento da marca e com uma visão mais imediata do lucro de curto prazo.

Entre 1993 e 1998, no âmbito da mobilização criada, melhorar o país, trabalhar em conjunto para reduzir a pobreza e a desigualdade tinha um significado amplo, de mais longo prazo, com o entendimento de que as empresas também iriam se beneficiar num futuro melhor.

Mas, a partir desse período, a estratégia de atuação das organizações públicas também ficou submetida a esta lógica do poder, das exigências do mercado competitivo e as parcerias ficaram cada vez mais difíceis. As dimensões das logomarcas em qualquer material de divulgação ou na internet geravam horas de discussões e disputas. Embora o Coep tivesse incentivado as organizações a criarem suas áreas de responsabilidade social, os princípios advindos com as regras do mercado não permitiram a mesma forma de atuação anterior.

Neste sentido, pode-se constatar que o espaço político, aberto com a mobilização da sociedade e das empresas e organizações no início da década de 1990 – que permitiu as ações conjuntas – pode ser comparado a uma “bolha de cidadania”. Este período durou aproximadamente 5 anos (até 1998), quando a lógica neoliberal se apropriou da ação social cidadã e a incorporou ao *business*. Esta nova forma de organização, diferente daquela que tinha sido anteriormente uma oportunidade política para o Coep, tornou-se muito mais complexa, o que fez com que o Coep iniciasse uma mudança em sua atuação.

A partir daí, o mais importante para o Coep foi privilegiar as pessoas, que podiam agir coletivamente nas redes locais. Muitas ações de mobilização tiveram alcance nacional por conta das redes estaduais e municipais. A aposta era fortalecer a ação cidadã, no sentido de promover práticas defensoras de direitos, divulgar

experiências exitosas, ampliar o público mobilizado, com ação nas escolas e prêmios.

Em 2003, com a ênfase dada pelo Governo Lula às questões sociais, principalmente com o Programa Fome Zero, a Rede mobilizou-se intensamente e suas associadas desenvolveram ações de apoio ao Programa. Embora o posicionamento das organizações e empresas estivesse alinhado com a nova política social vigente, a agenda da responsabilidade social corporativa já estava internalizada. No mesmo ano, foi instituído o Programa Bolsa Família, que passou a ser o principal programa social do Governo Lula, sem possibilidade de participação das organizações e empresas.

Mesmo assim, houve espaço político para se atuar diretamente com comunidades. Nesse sentido, o Coep soube aproveitar e estabelecer pontes entre as políticas públicas governamentais e as comunidades, numa ligação direta com pouca ou nenhuma intermediação das organizações.

### **6.1.2 Segunda fase da análise – de 2000 a 2018**

Sempre foi intenção da Rede Coep “chegar às famílias, às pessoas, às comunidades e contribuir para que elas se transformassem em protagonistas do seu processo de mudança social, e não apenas beneficiárias de um projeto” (SPITZ; PEITER; CARMONA, 2009, p. 19), ou seja, que elas se emancipassem, no sentido de se tornarem independentes, livres, o que foi feito pelo desenvolvimento das ações na prática.

O processo de desenvolvimento comunitário trazia em seu bojo alguns princípios, que definiram todas as ações implantadas no Programa Semiárido desde o início. São eles: participação dos comunitários, respeito à realidade local, foco nas suas demandas e nas questões relacionadas aos seus direitos.

Mas, havia algumas contradições a serem enfrentadas. A lógica neoliberal impõe regras para a implantação de projetos sociais que refletem o padrão opressor, ou seja, dificulta o processo participativo, respeitador das questões e culturas locais.

Nesta perspectiva, os financiadores dos projetos exigem definições *a priori*, sem considerar a participação dos interessados nas decisões. A partir do momento em que as ações promotoras da autonomia comunitária e libertadoras da opressão não poderiam ser desenvolvidas, por conta dessas exigências e limitações impostas, tornou-se fundamental que os envolvidos no projeto entendessem esta lógica para enfrentá-la.

Portanto, nesta parceria de 18 anos, foi se construindo uma trajetória de aprendizado mútuo, em que o trabalho foi realizado por meio de muita interação com os moradores das comunidades envolvidas, muitas pactuações e repactuações. Esta forma de funcionar mostrou de *per se* o significado de participação, liberdade, autonomia.

A cidadania, em todo seu significado, foi incorporada ao cotidiano das comunidades, que passaram a exercer seu direito a ter direitos.

Muitos exemplos mostram que as comunidades tiveram conhecimento e acesso às políticas públicas, seja por articulação direta do Coep com os responsáveis pela política do governo federal, seja por meio de capacitações.

As pontes criadas pelo Coep entre as comunidades e o governo federal têm seu exemplo mais significativo no Fórum realizado em Campina Grande - PB, em 2002, com a presença de gestores públicos de organizações associadas ao Coep e do governo federal. A Carta de Campina Grande, na epígrafe desta dissertação, demonstra que as comunidades estavam preparadas para apresentar suas demandas, preocupadas com seu próprio desenvolvimento, o que sempre foi uma proposta do Coep.

Nesse contexto, a cidadania é entendida também como um conceito mediador dos requisitos mínimos de justiça e do sentimento de pertencimento comunitário. Desse modo, a opção do Coep foi pelo trabalho direto com as comunidades, incluindo o desenvolvimento do Programa Semiárido, com o fortalecimento das associações comunitárias, o suporte ao acesso às políticas públicas, às discussões, aos debates e capacitações sobre a luta pelos seus direitos. Por esses motivos, o

Coep contribuiu para promover as condições para que a luta pela cidadania, autonomia e emancipação pudessem ser apropriadas pelos comunitários e internalizadas em seu cotidiano.

Não há muitos indicadores que possam comprovar os resultados, porque a proposta foi ir além de aumentar a renda e viabilizar a produção agrícola. O que se buscou todo o tempo foi a mudança estrutural nas pessoas, moradoras das comunidades, com alcance tal que não permitisse mais nenhum retrocesso. A evolução da cidadania nas comunidades, no sentido da participação, da autonomia, pode ser observada ao longo das entrevistas, depoimentos e ações desenvolvidas localmente.

Isso pode ser constatado nas palavras do pesquisador canadense que analisou o Programa Semiárido:

As pessoas viram mudanças reais, ainda que às vezes, intangíveis, nas suas comunidades. Por exemplo, o crescimento da autoconfiança, assim como da confiança e apoios mútuos, e de um senso de identidade comum. A experiência de trabalhar e realizar coisas juntos teve um papel central neste processo. As associações comunitárias mudaram para melhor. O número de membros cresceu e as reuniões de eleição atraem mais interesse e participação. Em especial, as mulheres e os jovens assumem agora um papel mais ativo nos assuntos das comunidades do que faziam há alguns anos. (SAXBY, 2009, p. 68)

O conjunto mostra que todo o esforço foi no sentido de evitar – e mesmo rechaçar – os ideais liberais. Dessa forma, a participação foi ampliada, promoveu-se a inclusão das minorias e garantiu-se um caráter emancipatório.

O histórico de atuação do Coep demonstra as possibilidades de contribuição de uma rede de mobilização e de solidariedade na promoção da cidadania, na construção das parcerias e no alcance da autonomia e emancipação.

## 6.2 LIMITES, CONTRADIÇÕES E DESAFIOS

Ao contrário do que tanto se disse, a história não acabou, ela apenas começa. (Milton Santos)

A partir deste estudo, constata-se que a cidadania não é dada, é resultado de uma luta permanente e as conquistas não têm garantias, os retrocessos podem acontecer. Sendo este o risco, o debate em torno da promoção da cidadania deve permanecer para que não haja nenhum direito a menos e seja possível ir sempre mais à frente.

O desenvolvimento tornou-se refém de uma globalização excludente, na qual as pessoas são expulsas de seus países, de suas cidades e de seus territórios pela miséria, fruto de um mercado que aprofunda as diferenças e desigualdades.

O modelo neoliberal vigente concentrador de capital, que fragiliza a cidadania e fortalece o individualismo, aumenta as distâncias sociais, o que reduz a capacidade das pessoas de enfrentar as condições de opressão, tornando as relações muito desiguais. Isto reduz o poder da sociedade civil e dificulta a construção de outro modelo, que não só reconheça os direitos, mas, sobretudo, que os garanta universalmente, de modo igualitário.

Ao mesmo tempo, a movimentação da sociedade enfrenta contradições. É mais eficaz se organizar para mobilizar e agir sobre um problema que afeta a todos, e estabelecer consensos criando convergências e promovendo ações conjuntas. Entretanto, muitas vezes, os grupos sociais criam suas demandas específicas, o que faz com que a mobilização coletiva, de grandes conjuntos da sociedade, se torne mais difícil. Ao mesmo tempo, é preciso reconhecer este processo como natural, que acontece de forma cíclica na sociedade. Mesmo assim, a eleição de temas para reivindicação que tenham caráter coletivo é fundamental para a mobilização das redes da sociedade.

Existe um processo de disputa a ser enfrentado. Mesmo com a resistência do capitalismo à ampliação e à garantia dos direitos – principalmente os sociais –, a pressão exercida pela sociedade civil pode fazer com que sejam alcançadas mudanças. Foi assim que se chegou à Constituição Cidadã. O poder dos cidadãos está na consciência de que a participação, o exercício da sua cidadania, é o que deve definir o funcionamento das instituições, mas, em certas ocasiões, esses

ganhos da sociedade são reduzidos, ou mesmo suprimidos, num processo de avanços e recuos.

Ao longo da história brasileira, aqueles que acreditaram na democracia, e por ela lutaram, alimentaram as utopias. Os povos indígenas resistiram, foram dizimados, lutaram e conquistaram o respeito à identidade cultural e ao direito sobre as terras que tradicionalmente ocupavam. Agora, trinta anos depois da Constituição Cidadã, estão sofrendo graves ameaças.

Os negros resistiram e foram perseguidos. O espaço para este povo já foi negado há muito tempo, sendo que a abolição da escravatura não foi suficiente para uma conquista libertária. Todos os avanços relacionados com a posição do povo negro, dentro ou não de forças políticas, foram resultados de seu próprio trabalho e mobilizações. Lutam até hoje contra o racismo social, presente no cotidiano da sociedade, e o racismo institucional, pois os três poderes – executivo, legislativo e judiciário – não efetivam as determinações legais e constitucionais de respeitar, proteger e garantir seus direitos.

Os camponeses sem terra nem território resistem até hoje, mas estão sendo criminalizados e, mesmo assim, lutam e morrem por suas terras. Recentemente, decisões foram tomadas no sentido de privatizar as terras e reduzir a reforma agrária, dentre outras. Há, nessas decisões, uma caudalosa violência sem paralelo contra situações de direito já estabelecidas, contra populações tradicionais e contra a própria natureza.

Os movimentos sociais e de trabalhadores, bem como as organizações não governamentais se organizaram e conquistaram espaços de participação em mecanismos de controle social, que foram resultados de reivindicações e de lutas. Tais mecanismos de participação cidadã na construção de políticas públicas estão sendo revogados.

Assim, é fundamental a retomada da organização de redes de solidariedade que permitam a criação de espaços de diálogo eficazes entre seus participantes e com o setor público. A participação destas redes na promoção e divulgação das

políticas públicas, na formação de parcerias para os trabalhos conjuntos e para a mobilização de uma parcela da sociedade permite que sejam criadas alternativas de desenvolvimento social e de práticas cidadãs, de forma progressiva e permanente.

No entanto, mesmo que sejam determinados os pactos, que seja criada a convergência necessária para se estabelecer os arranjos entre os titulares dos direitos, o processo de construção de cidadania brasileira é penoso e não está concluído e permanecem desafios importantes. A herança de um país caracterizado por escravidão, patriarcalismo e latifúndio que guarda resquícios ainda nos dias de hoje traz as dificuldades de se ter uma cidadania plena.

A sociedade civil e suas organizações devem se reinventar permanentemente, estabelecendo acordos, fazendo conexões, criando alternativas conjuntas que lidem com a realidade do capital, que é dinâmica.

Não se pode ficar indiferente ao processo de desmonte dos direitos conquistados. Há que se reencontrar os caminhos para mudar o Brasil.

## 7 REFERÊNCIAS

ALVES, M. M. O exército invisível. In: PEITER, G. (Org.). **Mobilização, Betinho & a cidadania dos empregados de Furnas**. Rio de Janeiro: Comitê Furnas da Ação da Cidadania, 1998.

BAUMAN, Z. **Modernidade líquida**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.

CANDIDO, A. Radicalismos. **Estudos Avançados**. v. 4, n. 8, p. 4-18, 1999. Disponível em: <[www.revistas.usp.br/eav/article/view/8540](http://www.revistas.usp.br/eav/article/view/8540)>. Acesso em: 26 jan. 2019.

CARVALHO, J. M. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2017.

CARVALHO, J. M. **Cidadania: tipos e percursos**. Estudos Históricos, v. 9. n. 18, 1995.

COEP. Projeto Universidades Cidadãs. **Relatório de Atividades do Coep para o CNPq**. Outubro, 2006.

COUTINHO, C. N. Cidadania e modernidade. **Perspectivas**. São Paulo, v. 22. p. 41-59, 1999.

DANTAS, I. Marcos da luta contra a fome e a pobreza. In: Coleção COEP n. 1. **Das ruas às redes: 15 anos de mobilização social na luta contra a fome e a pobreza**. Rio de Janeiro: COEP, 2008. p. 60-84.

EAGLETON, T. **Ideologia, uma Introdução**. Tradução Silvana Vieira, Luís Carlos Borges. São Paulo: Editora da Universidade Estadual Paulista: Editora Boitempo, 1997.

FLEURY, S. **Estado sem cidadão: seguridade social na América Latina**, Rio de Janeiro: Fiocruz, 1995.

FLEURY, S.; MIGUELETTO, D.; BLOCH, R. A gestão de uma rede de políticas: o caso do Comitê das Entidades Públicas no Combate à Fome e pela Vida, In: Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, VII., 2002, Lisboa. **Anais...** Lisboa: CLAD, 2002, p. 8-11.

FREIRE, P. A construção de uma nova cultura política. In: Fórum de participação popular nas administrações municipais. **Poder local, participação popular e construção da cidadania**. s/l, 1995.

FREIRE, P. **Pedagogia do oprimido**. 17. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

FUNARI, P. P. A cidadania entre os romanos. In: PINSKY, J.; PINSKY, C. B. (Org.). **História da cidadania**. São Paulo: Contexto, 2003. p. 49-79

GOMES, M. O caminho brasileiro para a cidadania indígena. In: PINSKY, J.; PINSKY, C. B. (Org.). **História da Cidadania**. São Paulo, Contexto, 2003.

GUARINELLO, N. L. Cidades-estado na Antiguidade Clássica. In: PINSKY, J.; PINSKY, C. B. (Org.). **História da Cidadania**. São Paulo: Contexto, 2003.

HILL, C. **Origens intelectuais da revolução inglesa**. Tradução de Jefferson Luís Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 1992.

KARNAL, L. Estados Unidos, liberdade e democracia. In: PINSKY, J.; PINSKY, C. B. (Org.). **História da Cidadania**. São Paulo, Contexto, 2003.

LANDIM, L. Quando as notícias são boas. In: Coleção COEP n. 1. **Das ruas às redes: 15 anos de mobilização social na luta contra a fome e a pobreza**. Rio de Janeiro: COEP, 2008. p. 42-49.

LUCA, T. R. Direitos Sociais no Brasil. In: PINSKY, J.; PINSKY, C. B. (Org.). **História da Cidadania**. São Paulo: Contexto, 2003.

MALUF, R.; SILVA ROSA, T.; PEITER, G. Mudanças climáticas, vulnerabilidades e adaptação: parte 1, mobilização e iniciativas de adaptação, parte 2: populações vulneráveis, a agenda pública no Brasil / COEP. Coordenação da parte 1: Gleyse Peiter; coordenação parte 2: Renato Maluf e Teresa da Silva Rosa. **Coleção COEP Cidadania em rede, n. 5**. Rio de Janeiro: Coep, 2011.

MARSHALL, T. H. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1997.

MARX, K. **Sobre a questão judaica**. São Paulo: Boitempo, 2010.

MONDIANI, M. O respeito aos direitos dos indivíduos. In: PINSKY, J.; PINSKY, C. B. (Org.). **História da Cidadania**. São Paulo: Contexto, 2003.

MORIN, E. **A cabeça bem feita: repensar a reforma, reformar o pensamento**. Tradução de: Eloá Jacobina. 22. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2015.

MORIN, E. **Os sete saberes necessários à educação do futuro**. Tradução de: Catarina Eleonora F. da Silva e Jeanne Sawaya. 10. ed. São Paulo: Cortez; Brasília: UNESCO, 2005.

NABUCO, J. **O abolicionismo**. São Paulo: Publifolha, 2000.

ODALIA, N. A liberdade como meta coletiva - In: PINSKY, J.; PINSKY, C. B. (Org.). **História da Cidadania**. São Paulo: Contexto, 2003.

PELIANO, A. Compromisso social das organizações; uma questão de solidariedade ou sobrevivência. In: Cadernos da Oficina Social, 11. **A questão social e as saídas para a pobreza**. Rio de Janeiro: Oficina Social, 2002.

PERISSÉ et al. **Relatório de avaliação do Proninc em 2017**. 2017. Disponível em: <[http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8133/1/bmt\\_63\\_avaliao%C3%A7%C3%A3o.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8133/1/bmt_63_avaliao%C3%A7%C3%A3o.pdf)>. Acesso em: 11 jan. 2019.

PINSKY, J. Hebreus: os profetas sociais e o deus da cidadania. In: PINSKY, C. (Org). **História da cidadania**. São Paulo: Contexto, 2003. p.14-47.

PRADO JR., C. **Formação do Brasil Contemporâneo**: colônia. Entrevista com Fernando Novais; posfácio: Rubens Ricupero. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

REDE COEP. **Betinho**: celebrar uma história. Disponível em: <<http://www.celebrarbetinho.org.br/>>. Acesso em: 20 nov. 2018.

REDE COEP. **Relatório de Planejamento Estratégico de 2010**. 2011. Trabalho não publicado.

SANTOS, W. G. **Cidadania e justiça**. Rio de Janeiro: Editora Campos, 1979.

SAXBY, J. Mobilizing against hunger and for life: an analysis of capacity and change in a Brazilian network. In: European Centre for Development Policy Management – ECDPM, **Capacity, change and performance**. Maastricht, Holanda, 2005.

SAXBY, J. Uma história de mudança econômica e social. In: **Coleção Coep Cidadania em Rede n. 2**. Programa Comunidades Semiárido: construindo caminhos para a cidadania no Nordeste do Brasil. Rio de Janeiro: COEP, 2009.

SINGER, P. A cidadania para todos. In: PINSKY, J.; PINSKY, C. B. (Org.). **História da Cidadania**. São Paulo: Contexto, 2003. p. 190-264

SOARES, G. J. V.; MOREIRA, C. Uma perspectiva de avaliação sob diferentes olhares. In: Coleção Coep Cidadania em Rede n. 2. **Programa Comunidades Semiárido**: construindo caminhos para a cidadania no Nordeste do Brasil Rio de Janeiro: COEP, 2009.

SOUZA, H. et al. **Democracia**: cinco princípios e um fim. Rio de Janeiro: Ibase, 1996.

SPITZ, A.; PEITER, G.; CARMONA, M. Construindo caminhos para a cidadania no Nordeste do Brasil. In: Coleção Coep Cidadania em Rede n. 2. **Programa Comunidades Semiárido**: construindo caminhos para a cidadania no Nordeste do Brasil. Rio de Janeiro: COEP, 2009.

TASCHEREAU, S.; BOLGER, J. Network and capacity. In: European Centre for Development Policy Management (ECDPM). **Capacity, change and performance**. Maastricht, Holanda, 2005.

TONET, I. **Educação, cidadania e emancipação humana**. 2. ed. Maceió: EDUFAL, 2013.

VARANDA, A. P. Programa Comunidades Semiárido: tecnologias sociais e organização comunitária para a transformação social. In: **Coleção Coep Cidadania em Rede n. 6**. Rio de Janeiro: COEP, 2014.