




## MOVIMENTOS POPULARES, POLÍTICAS PÚBLICAS E DIREITOS DE CIDADANIA NO BRASIL

Popular movements, public policies and citizenship rights in Brazil

**Michelly Ferreira Monteiro Elias\***

 <https://orcid.org/0000-0002-9163-445X>

### RESUMO

Neste artigo, reflete-se sobre a atuação dos movimentos populares como sujeitos de políticas públicas durante o neoliberalismo brasileiro, tendo como referência o período dos governos do Partido dos Trabalhadores (PT) entre 2003 e 2016. Para isso, apresenta-se um breve panorama dessa fase neoliberal, destacando-se aspectos das lutas sociais e elementos que caracterizam os movimentos populares como sujeitos de políticas públicas nesse contexto da realidade brasileira, indicando suas áreas de luta e abrangência, principais objetivos, formas de organização, reivindicações e ações realizadas de 2003 a 2016. Essa caracterização demonstra de que maneira os movimentos populares se mantiveram mobilizados e organizados coletivamente em torno dos seus objetivos e reivindicações, fazendo denúncias das mazelas e desigualdades geradas pela ordem do capital e promovendo debates com a sociedade sobre a construção de valores e práticas que fomentem a igualdade social, racial e de gênero. Com base nessas constatações, as reflexões contidas neste artigo indicam que esse processo conseguiu demonstrar como as lutas são decisivas para que necessidades e interesses da classe trabalhadora e dos demais segmentos dominados sejam de alguma forma atendidos pelo Estado, ressaltando-se assim a dimensão política da atuação dos movimentos populares no âmbito das políticas públicas e das lutas de classes em tempos de hegemonia neoliberal.

### PALAVRAS-CHAVE

Neoliberalismo; Movimentos populares; Políticas públicas; Cidadania.

### ABSTRACT

The text reflects about the performance of popular movements as subjects of public policies during Brazilian neoliberalism, having as reference the period of the Partido dos Trabalhadores (PT) governments between 2003 and 2016. For that, it points to a brief characterization of this neoliberal phase highlighting aspects of social struggles and elements about how popular movements are characterized as subjects of public policies in this context of the Brazilian reality, indicating their areas of struggle and coverage, main objectives, forms of organization, claims and actions carried out between 2003 and 2016. This characterization demonstrates

---

\* Assistente Social. Doutora em Serviço Social pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ, Rio de Janeiro, Brasil). Docente Adjunta do Departamento de Serviço Social e do Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade de Brasília (UnB, Brasília, Brasil). E-mail: [michellyelias@gmail.com](mailto:michellyelias@gmail.com) ou [michellyelias@unb.br](mailto:michellyelias@unb.br)

DOI 10.22422/temporalis.2022v22n44p319-334



© A(s) Autora(s)/O(s) Autor(es). 2022 **Acesso Aberto** Esta obra está licenciada sob os termos da Licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional ([https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.pt\\_BR](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.pt_BR)), que permite copiar e redistribuir o material em qualquer suporte ou formato, bem como adaptar, transformar e criar a partir deste material para qualquer fim, mesmo que comercial. O licenciante não pode revogar estes direitos desde que você respeite os termos da licença.

how popular movements have remained mobilize and organized collectively around their objectives and claims, reporting the ills and inequalities generated by the order of capital and promoting debates with society about the construction of values and practices that foster social, racial and gender equality. Based on these findings, the reflections contained in this article indicate that this process has been able to demonstrate how the struggles are decisive for the needs and interests of the working class and other segments dominated, are somehow served by the State, and thus emphasize the political dimension of the action of popular movements in the context of public policies and class struggles in times of neoliberal hegemony.

#### KEYWORDS

Neoliberalism; Popular movements; Public policies; Citizenship.

### Introdução

**N**este artigo, reflete-se sobre a atuação dos movimentos populares como sujeitos de políticas públicas no contexto neoliberal do Brasil, tendo como referência o período dos governos do Partido dos Trabalhadores (PT) entre 2003 e 2016<sup>1</sup>. Abordar temáticas como essa no âmbito do conhecimento científico é algo que tem se tornado cada vez mais relevante em tempos de avanço ultraneoliberal e neoconservador em âmbito nacional e internacional. Nesse sentido, dedicar-se a estudos e pesquisas que perpassam pelas temáticas do Estado, das lutas sociais e da cidadania na sociedade burguesa contemporânea significa fundamentalmente somar-se aos esforços de entendimento sobre como as relações sociais fundadas na relação entre capital e trabalho têm se manifestado nos tempos atuais, e como isso tem determinado a dinâmica das lutas de classes, da qual os movimentos populares fazem parte.

Nessa perspectiva, os movimentos populares são concebidos como uma forma de luta social específica da sociedade burguesa, caracterizando-se tanto por sua dimensão contestatória das relações de dominação estabelecidas quanto por sua dimensão reivindicatória acerca dos direitos de cidadania, a qual é entendida como um fenômeno dotado de sentido histórico-social.

Ao se considerarem essas determinações na materialidade da formação da sociedade burguesa no Brasil, chama a atenção o fato de que a cidadania — no sentido do exercício amplo dos direitos sociais, políticos e civis — foi se constituindo como um fenômeno restrito para a maioria da população<sup>2</sup>, incluindo principalmente a classe trabalhadora, mulheres e população negra.

Nas diferentes conjunturas existentes no país desde o início do século XX, as lutas sociais tornaram-se fundamentais para que os direitos de cidadania fossem conquistados e regulamentados na esfera da emancipação política<sup>3</sup>. Um importante exemplo disso foram

---

1 As reflexões contidas neste artigo dizem respeito à parte dos estudos e pesquisas que têm sido realizados durante a execução do projeto de pesquisa intitulado “Movimentos populares, políticas públicas e os direitos de cidadania no Brasil entre 2003 e 2016”, com duração de agosto de 2021 a agosto de 2023.

2 Um importante estudo que trata da problemática da cidadania restrita no Brasil encontra-se em Fernandes (2005).

3 Considera-se a potencialidade dessas lutas em países que desenvolveram um capitalismo estruturalmente desigual e dependente como o Brasil, mesmo sabendo que em seu sentido geral os direitos de cidadania no capitalismo se tornaram um meio para a preservação dos direitos do homem egoísta e que a separação

as lutas do período entre 1970 e 1980 do movimento sindical em relação aos direitos trabalhistas e políticos, assim como dos movimentos populares em defesa da democracia e de direitos sociais como educação pública e de qualidade, moradia digna, diversidade sexual, igualdade racial e de gênero, reforma agrária, saúde pública, dentre outros.

Durante a década de 1980, essas lutas se expandiram contribuindo de forma decisiva para a retomada do regime democrático no país em 1985 — mesmo esse processo tendo sido dirigido pelas classes dominantes da época, incluindo parte dos segmentos que haviam apoiado o golpe em 1964 — e para a ampliação dos direitos de cidadania, reconhecidos em parte na Constituição Federal de 1988.

Contudo, posteriormente às conquistas democráticas do final da década de 1980, o Brasil se inseriu na dinâmica internacional que constituiu o neoliberalismo como modelo hegemônico da acumulação do capital na contemporaneidade, reconfigurando a organização dos processos de trabalho, a composição e a relação entre as classes sociais e suas frações e a atuação do Estado diante disso.

De acordo com essas determinações gerais, o neoliberalismo foi se expandindo no país desde a década de 1990, permeado por diferentes conjunturas, incluindo o período dos governos do Partido dos Trabalhadores entre os anos de 2003 e 2016. Os governos de Lula e Dilma expandiram diversas políticas públicas — mesmo sem romperem com a hegemonia neoliberal — que possibilitaram contraditoriamente o acesso e a ampliação desses direitos a parte significativa da classe trabalhadora e a demais segmentos dominados. Tal característica fez desse período uma importante síntese das contradições que permeiam a atuação dos movimentos populares como sujeitos de políticas públicas na fase contemporânea do capital, principalmente quando se consideram as particularidades da realidade brasileira.

Assim, ao se considerarem esses elementos, tem-se neste artigo a intenção de trazer reflexões que possam contribuir com os debates sobre como os movimentos populares, ao atuarem como sujeitos das políticas públicas, podem influenciar no papel desempenhado pelo Estado na mediação da luta de classes ante as condições impostas pela hegemonia neoliberal.

Para isso, o artigo trata primeiramente das principais características do neoliberalismo e suas particularidades no Brasil durante os anos de 2003 a 2016, destacando elementos em torno da dinâmica das lutas sociais nesse contexto. Em seguida, são apresentados aspectos que caracterizam os movimentos populares como sujeitos de políticas públicas diante dessa realidade, incluindo suas áreas de luta e abrangência, principais objetivos, formas de organização, reivindicações e ações realizadas no período de 2003 a 2016. Com base nisso,

---

existente entre o gênero e o indivíduo, o coletivo e o individual, o Estado e a sociedade civil, fazem parte da constituição dos limites da emancipação política da sociedade burguesa, formando o cidadão apenas em seu sentido abstrato, uma vez que “os libertadores políticos reduzem a cidadania, a comunidade política, a simples meio para preservar os chamados direitos do homem [...]” (MARX, [1843] 1993, p. 58).

são traçados alguns apontamentos que visam contribuir com o debate sobre as contradições que envolvem a atuação dos movimentos populares na dinâmica das lutas de classes em curso.

### **Neoliberalismo e lutas sociais no contexto da realidade brasileira de 2003 a 2016**

As conquistas democráticas consolidadas na década de 1980 e a promulgação da Constituição de 1988 foram marcos políticos e sociais importantes que se deram em um contexto de avanço das lutas pelos direitos de cidadania no Brasil, envolvendo principalmente os movimentos populares e o movimento sindical. Porém, em um curto espaço de tempo, o Estado e a economia brasileira sofreram significativas mudanças que resultaram na implantação do neoliberalismo a partir da década de 1990, o qual se mantém até os dias atuais como principal modelo econômico, político e ideológico do capitalismo contemporâneo.

O neoliberalismo como fase contemporânea da acumulação do capital teve início nos países de economia central a partir de meados da década de 1970, caracterizado por um processo de reestruturação produtiva, baseado no modelo de acumulação flexível e no controle da força de trabalho por meio de “novas maneiras de fornecimento de serviços financeiros, novos mercados e, sobretudo, taxas altamente intensificadas de inovação comercial, tecnológica e organizacional” (HARVEY, 2011, p. 140). Essa estratégia causou significativas alterações na configuração e na organização dos processos de trabalho de maneira associada ao aumento do desemprego, atingindo a classe trabalhadora de numerosas maneiras.

O neoliberalismo também ocasionou um redimensionamento do papel do Estado no que diz respeito à forma de regulamentação do trabalho e emprego e à garantia dos direitos de cidadania. Como expressão específica de um fenômeno internacional, ressalta-se que a atuação estatal no Brasil passou a se dar de maneira guiada pela perspectiva da precarização, focalização e desfinanciamento de diversas políticas públicas voltadas à regulamentação da cidadania; da privatização de grande parte dos serviços públicos essenciais; do incentivo ao “terceiro setor” e ao voluntariado para lidar com o aumento das desigualdades na sociedade brasileira.

Esse processo ocasionou profundas mudanças na dinâmica das lutas sociais, em que se destacou, tanto no contexto internacional quanto no nacional, o aumento dos desafios enfrentados pelo movimento sindical no sentido de se manter mobilizado e desempenhando capacidade de pressão frente ao capital. Essa realidade foi determinada principalmente pelo avanço da reestruturação produtiva que alterou as formas de organização e gestão do trabalho de maneira associada ao aumento crescente do desemprego, da insegurança e da precariedade das condições de trabalho, atingindo os mais diversos segmentos da classe trabalhadora do ponto de vista tanto econômico quanto político e ideológico.

Dentre as numerosas expressões dessa problemática, Antunes (2010) ressalta que passou a existir um fosso entre os trabalhadores “estáveis” e os que se encontravam em

condições trabalhistas precarizadas, gerando certa separação e diferenciação entre tais segmentos, o que por sua vez passou a dificultar cada vez mais a construção de formas comuns de organização sindical entre eles. Com isso, a classe trabalhadora se tornou mais heterogênea, complexa e fragmentada, ao mesmo tempo que passou a enfrentar complexos desafios para a construção de suas lutas, que atingiram, por exemplo, sua capacidade de mobilização para a realização de greves, principal instrumento de luta do movimento sindical. Dentre outros fatores, as greves diminuíram de forma significativa devido a mudanças ocorridas no âmbito do trabalho que ocasionaram a expansão da terceirização, o aumento da informalidade e a alta rotatividade da força de trabalho empregada, além da ampliação de marcos legais que passaram a dificultá-las cada vez mais.

Dessa maneira, o “sistema de acumulação neoliberal baseado na financeirização, em um novo papel econômico do Estado e na integração mais próxima da indústria e do setor financeiro brasileiro ao capital transnacional” (SAAD FILHO; MORAIS, 2018, p. 117), resultou no acirramento da relação capital x trabalho, principalmente no que diz respeito à precarização das condições de vida e trabalho da classe trabalhadora e demais segmentos dominados.

Contudo, apesar desse cenário e do enfraquecimento do movimento sindical que potencializou as correlações de forças desfavoráveis para as lutas da classe trabalhadora, parte dos movimentos populares — que vinham desde o final da década de 1970 atuando como sujeitos de lutas coletivas pela reivindicação de direitos — permaneceram com suas lutas e reivindicações durante a década de 1990 e avançaram no caráter contestatório do modelo neoliberal.

Nesse sentido, destacou-se principalmente a atuação dos movimentos de luta pela moradia e do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), demonstrando que parte dos movimentos populares durante esse período percebeu, diante das experiências de lutas, que a maioria de suas reivindicações não seria atendida nos moldes da sociedade capitalista brasileira. Essa constatação levou à realização de diversas ações e mobilizações de resistência e contestadoras da ordem do capital sob a égide neoliberal, dentre as quais podemos citar a realização de marchas, ocupações de latifúndios, prédios públicos, áreas urbanas, ações de denúncias contra empresas internacionais e a formação de articulações como a Via Campesina — movimento internacional organizado desde 1993 que congrega organizações camponesas de todo o mundo e luta por uma agricultura sustentável, justiça social e dignidade para todos os povos.

Essa realidade revelou os movimentos populares como uma das principais expressões dos “modos de contestação contra as diferentes formas de exploração e dominação que emergem no capitalismo contemporâneo [...]” (GALVÃO, 2012, p. 256). Por meio de suas demandas e reivindicações por serviços e políticas públicas, pela ampliação da democracia, em defesa dos recursos naturais e pelos direitos de cidadania, eles passaram a mobilizar segmentos que enfrentavam historicamente os desdobramentos mais perversos das desigualdades estabelecidas na sociedade brasileira, assumindo um importante papel de resistência e enfrentamento da perda de direitos imposta pela ofensiva neoliberal. Isso se

deu principalmente porque ao tensionarem, por meio das suas formas de luta e organização, o sistema de dominação existente,

os movimentos sociais dos dominados, mesmo que não anticapitalistas, se chocam com aspectos da ideologia dominante e do direito burguês, pois as relações sociais capitalistas não se realizam apenas no plano da produção. Desse modo, os movimentos sociais afetam: 1. o direito de propriedade: mediante ocupações de terra, de moradia, de empresa; 2. a igualdade formal (que oculta a desigualdade real, em suas diferentes formas: material, de gênero, de etnia, de orientação sexual); 3. o direito de ir e vir, de investir livremente e de degradar o meio ambiente. (GALVÃO, 2012, p. 255).

Em relação a isso, Machado (2006) afirma que, para além das suas lutas específicas que também são fundamentais, os movimentos populares conseguiram desde a década de 1990 diminuir o ritmo do avanço neoliberal no Brasil, mesmo estando permeados por numerosos desafios político-ideológicos que envolvem tanto os limites internos de cada movimento quanto a correlação de forças desfavorável para as lutas da classe trabalhadora na contemporaneidade.

Diante da importância que foram assumindo nesse contexto, os seus desafios também foram se complexificando. Segundo Houtart (2006), essa condição passou a se apresentar devido à potencialidade adquirida pelos movimentos ante as mudanças sociais, econômicas, políticas e culturais ocorridas na sociedade e que afetaram a configuração e a dinâmica das lutas de classes.

Considerando que diante dessas mudanças os movimentos populares se tornaram parte do sujeito histórico que é portador da capacidade de transformação da realidade por meio da sua *práxis*, o autor afirma que essa condição apresentou para eles desafios de diferentes dimensões no âmbito das lutas de classes, dentre os quais estão: a busca permanente pelos seus objetivos específicos de maneira articulada aos desafios gerais impostos pelo neoliberalismo; a construção de uma consciência coletiva baseada na ética de defesa do humano; a criação de mecanismos de cultivo da utopia tendo como horizonte a transformação social como possibilidade histórica; a realização de alianças conjunturais e estratégicas entre sujeitos diferentes para a construção de lutas comuns e concretas.

Partindo dessas constatações, o autor sintetiza:

Para que os movimentos sociais estejam em posição de construir o novo sujeito social há duas condições preliminares. Em primeiro lugar, ter a capacidade de uma crítica interna com o fim de institucionalizar as mudanças e assegurar uma referência permanente aos objetivos. Em segundo lugar, captar os desafios da globalização, que por sua vez são gerais e específicos ao campo de cada movimento: operário, camponês, de mulheres, populares, de povos nativos, de juventude, e em breve de todos que são vítimas do neoliberalismo globalizado. (HOUTART, 2006, p. 425).

Assim, ao se situarem os movimentos populares nessa perspectiva no contexto neoliberal, aponta-se que a conjuntura brasileira de 2003 a 2016 durante os anos em que o PT assumiu o governo federal se configurou, dentre outros elementos, por um processo de expansão

das políticas públicas que possibilitou o acesso de diversos segmentos da classe trabalhadora aos direitos de cidadania, principalmente no que diz respeito aos direitos sociais. Ao mesmo tempo, houve a manutenção da hegemonia do capital financeiro e a implantação de uma política fiscal, cambial e de crédito que desenvolveu a economia interna, juntamente com a ampliação de ações voltadas para os setores mais pauperizados da população (ALMEIDA, 2012).

Em relação a esse cenário, Saad Filho e Moraes (2018) afirmam que a conformação dos governos do PT (principalmente no que diz respeito aos dois mandatos de Luiz Inácio Lula da Silva) teve um significado de buscar conciliar interesses de ampliação do Estado na esfera econômica e social por parte da esquerda, assim como de manutenção de medidas econômicas que beneficiavam parte das classes dominantes (principalmente a burguesia interna e a oligarquia agrária). Cada um desses segmentos era constituído por grupos com interesses distintos, mas que tinham em comum o fato de haverem sofrido desde a década de 1990 diversas perdas diante da ofensiva neoliberal. Dessa forma, tais segmentos tiveram importantes conquistas durante os anos de 2003 a 2016, mas características fundantes do capitalismo brasileiro, como a dependência econômica, e aspectos estruturantes do neoliberalismo, como a lógica da acumulação financeira, não foram superados com isso.

Nesse sentido, Singer (2012) aponta que a própria realidade brasileira, marcada por uma profunda desigualdade socioeconômica, contribuiu para que mudanças marginais – e não estruturais – feitas durante os governos do PT acabassem tendo um efeito positivo visando à diminuição da pobreza e do desemprego. Ademais, a conjuntura de crescimento econômico em âmbito internacional, principalmente entre 2003 e 2008, acabou contribuindo para que algumas medidas — como a concessão de crédito e o reajuste do salário mínimo — que beneficiavam os segmentos mais pobres da classe trabalhadora se mantivessem. Contudo, o referido autor ressalta que essas medidas se situaram apenas na esfera de um “reformismo fraco” que não se propôs a enfrentar de maneira decisiva os pilares de uma formação social profundamente desigual.

Nessa perspectiva de crítica e análise dos principais limites que permearam os governos do PT, Castelo (2012) também aponta que o modelo de desenvolvimento estabelecido nesse período não rompeu em nenhuma dimensão com os principais aspectos da política econômica neoliberal. Dessa maneira, além de não ter buscado realizar mudanças profundas que pudessem tensionar estruturalmente o modelo hegemônico, ainda preservou os pilares da política econômica liberalizante, a exemplo da manutenção do superávit primário, do câmbio flutuante e das metas inflacionárias.

Esse quadro, associado às mudanças políticas e ideológicas pelas quais o próprio PT havia passado desde os anos de 1990<sup>4</sup>, no sentido de adquirir o caráter de um partido mais centrado na tática eleitoral, determinou que os governos de 2003 a 2016 — em que pesem as diferenças conjunturais entre os governos Lula (2003-2010) e Dilma (2011-2016) — ficassem predominantemente restritos a certo tipo de gerenciamento do neoliberalismo

---

4 Um importante estudo que trata dessa trajetória do Partido dos Trabalhadores está em Iasi (2006).

com “mudanças marginais” (SAAD FILHO; MORAIS, 2018). Entretanto, as experiências desses governos não deixaram de proporcionar uma dinâmica de fortalecimento da democracia por meio da participação de segmentos advindos da classe trabalhadora em diversos espaços de poder do Estado brasileiro, o que por sua vez impôs diversas contradições para os movimentos populares e para o movimento sindical em sua relação com o aparelho estatal.

Os governos do Partido dos Trabalhadores também se caracterizaram por algumas mudanças na política econômica, desenvolvendo programas e medidas de incentivo à produção e à indústria nacional, a exemplo da criação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), em 2007. Ainda fortaleceram e ampliaram políticas sociais, como a política de assistência social pela regulamentação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), em 2003; a política de educação com a expansão do acesso ao ensino superior por meio do Programa Universidade para Todos (Prouni), criado em 2004, e do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), criado em 2007; a política de habitação com a criação de programas sociais como o Minha Casa Minha Vida, em 2009; a política de emprego e renda por meio da concessão de incentivos às empresas privadas para a criação de novos postos de trabalho e ao setor público com a ampliação dos concursos, juntamente com a criação da política permanente de reajuste do salário mínimo conforme os índices de inflação. Ao mesmo tempo, viu-se nesse período que políticas públicas estruturantes como a reforma agrária pouco avançaram, enquanto a concentração da riqueza e da renda persistiu em sua base estrutural.

Dessa forma, o período de 2003 a 2016 foi marcado por profundas contradições permeadas pelos conflitos de classes que, diante das particularidades do neoliberalismo brasileiro, associadas à conjuntura de crise internacional do capital, se acirraram a partir de 2013, tendo como desfecho o golpe parlamentar que, com o apoio das classes dominantes, suspendeu o mandato presidencial de Dilma Rousseff, do PT, em 2016. Esse fato foi determinante para que posteriormente a esse período houvesse um sistemático processo de desmonte de diversas políticas públicas que tinham sido recentemente conquistadas e regulamentavam importantes direitos de cidadania.

### **A problemática da cidadania e os movimentos populares como sujeitos de políticas públicas**

As políticas públicas são ações voltadas para o atendimento de necessidades sociais, tendo uma dimensão necessariamente coletiva e que envolve a atuação do Estado para regulamentá-las e materializá-las em dado contexto social.

Nessa perspectiva, as políticas públicas são concebidas no terreno da correlação de forças estabelecidas ante a dinâmica das lutas de classes, que por sua vez se constitui em determinante fundamental das contradições que permeiam a relação entre Estado e sociedade. Ou seja, dizem respeito à “relação dialeticamente contraditória entre Estado e sociedade como o fermento da constituição e processamento dessa política. [...] a política pública não é só do Estado, visto que, para a sua existência, a sociedade também exerce papel ativo e decisivo [...]” (PEREIRA, 2008, p. 94). Condiçionadas pelas disputas e pelos



conflitos existentes na sociedade, assim como pela mediação desempenhada pelo Estado em relação a isso, as políticas públicas têm “como uma de suas principais funções a concretização de direitos de cidadania conquistados pela sociedade e amparados pela lei” (PEREIRA, 2008, p. 101).

Assim, ao situar na materialidade da formação social brasileira a árdua construção desse processo, que envolve constantes disputas entre as classes dominantes e a classe trabalhadora e demais segmentos dominados (população negra, mulheres, indígenas, campesinato, população das periferias dos centros urbanos, dentre outros), ressalta-se que a cidadania<sup>5</sup> não deve ser concebida como “uma entidade naturalmente dada, mas sim uma mediação social [...] politicamente objetivada conforme a correlação de forças existente, as condições do processo de disputa pela hegemonia e as possibilidades da ordem social dominante” (ABREU, 2008, p. 12).

No decorrer do desenvolvimento do capitalismo no Brasil, e principalmente a partir da consolidação da ordem monopólica durante a ditadura empresarial-militar de 1964-1985, a ordem burguesa foi se consolidando e se fortalecendo sem a realização de reformas sociais — como a reforma agrária, urbana, educacional e tributária — visando ampliar os direitos de cidadania, mesmo que nos moldes formais do próprio capitalismo. Ao contrário disso, o Brasil consolidou um modelo de dominação autocrático-burguês sustentado no conservadorismo e no autoritarismo das classes dominantes, associado ao aprofundamento do caráter dependente<sup>6</sup> da economia e à manutenção de uma lógica de restrição dos direitos de cidadania regulamentados pelo Estado, potencializando o sistema de exploração e dominação estabelecido historicamente.

Conicionados por essa realidade, os movimentos populares adquiriram visibilidade no país a partir do final da década de 1970, defendendo as liberdades democráticas e reivindicando questões acerca da igualdade de gênero, étnico-racial, por liberdade sexual, participação política, moradia, terra, educação, democracia e reformas sociais. Dessa forma, em um contexto de acirramento das contradições geradas pela consolidação do

---

5 Historicamente, a cidadania é reconhecida como um fenômeno intrínseco à formação dos Estados nacionais e à consolidação da sociedade capitalista na segunda metade do século XIX. Ao ter como referência a experiência inglesa pós-Segunda Guerra Mundial, Marshall (1967) sintetizou quais deveriam ser os três elementos constitutivos da condição de cidadania na sociedade moderna, sendo eles resumidamente: o elemento civil, que se caracteriza pela liberdade de ir e vir, de realizar contratos e do direito à justiça; o elemento político, que se constitui fundamentalmente no direito de participar do exercício do poder político; e o elemento social, que diz respeito ao direito de um mínimo necessário para o bem-estar econômico e a segurança.

6 As relações tipicamente burguesas no Brasil que se forjaram entre a segunda metade do século XIX e o início do século XX formaram a partir do histórico da colonização e do sistema escravocrata um capitalismo de tipo dependente, marcado pela coexistência do arcaico e do moderno como forma de sustentação da dominação burguesa — e pela aliança do segmento agrário-exportador com a burguesia nacional no desenvolvimento do capitalismo industrial hegemônico pelos interesses imperialistas. Nessa perspectiva, compreende-se a dependência como “uma relação de subordinação entre nações formalmente independentes, em cujo marco as relações de produção das nações subordinadas são modificadas ou recriadas para assegurar a reprodução ampliada da dependência. A consequência da dependência não pode ser, portanto, nada mais do que maior dependência, e sua superação supõe necessariamente a supressão das relações de produção nela envolvida”. (MARINI, 2005, p. 141).

capitalismo monopolista sob o regime ditatorial, esses movimentos passaram a contribuir sistematicamente com o processo de denúncia e explicitação das contradições e desigualdades geradas pela lógica de acumulação do capital engendrada nos marcos da formação social brasileira.

Nesse sentido, aponta-se o importante papel exercido por eles no âmbito da luta por direitos no país com a organização e a mobilização de segmentos que enfrentam as mais diversas situações de desigualdade e opressão. Outro aspecto a se destacar acerca dessa potencialidade diz respeito ao fato de que no capitalismo brasileiro as lutas por direitos e reformas sociais, principalmente quando associadas a formas autônomas de luta e organização coletiva, foram adquirindo historicamente um caráter cada vez mais popular e contestador do modelo de dominação estabelecido, já que no decorrer da formação social do país as classes dominantes atuaram de forma permanente para excluir a classe trabalhadora dos espaços de poder e de tomada de decisões.

Contudo, a constatação dessa potencialidade não significou a ausência de numerosos desafios enfrentados no decorrer das trajetórias dos movimentos populares ante a dinâmica das lutas de classes, sendo que dentre eles é possível destacar a problemática do caráter particularista, da fragilidade organizativa e da predominância do espontaneísmo, conforme analisado por Boron (2007). Mesmo enfrentando essas questões, chama a atenção o fato de que, apesar de o Brasil ser um país em que os direitos de cidadania foram incorporados somente até onde foi possível conciliá-los com o padrão de dominação sustentado em um capitalismo de tipo dependente, fortemente marcado pelo regime autocrático-burguês, essa realidade não impossibilitou a formação e a expansão desses movimentos como uma forma de luta social.

Assim, foi por meio das condições apresentadas por uma formação social caracterizada por uma profunda desigualdade socioeconômica, pela restrita participação política da classe trabalhadora e dos segmentos populares nos principais espaços decisórios e de poder do país — além da existência de uma cultura conservadora sustentadora desse modelo — que os movimentos populares passaram a exercer um importante papel de resistência diante da lógica de acumulação do capital no Brasil, ao atuarem no âmbito da luta e defesa dos direitos de cidadania desde o final da década de 1970 até a atualidade.

Tendo como referência essa trajetória histórica, a pesquisa que vimos realizando busca entender melhor a configuração e as reivindicações desses movimentos entre os anos de 2003 e 2016, em razão dos elementos que caracterizaram esse contexto no Brasil principalmente em relação às políticas públicas, conforme tratado na seção anterior deste artigo.

Para isso, considera-se, com base em Lojkin (1997), que todo movimento popular se caracteriza pela base social que mobiliza; pela sua capacidade de mobilização; por sua forma de organização, no sentido de como são suas ações e as práticas políticas e ideológicas da sua base social, ou seja, como ele se “põe em movimento”; pelo desafio político do qual é portador, levando-se em conta não só o conteúdo das suas reivindicações como também sua capacidade de questionamento da hegemonia dominante.

Dessa forma, tem-se o entendimento de que

o alcance histórico real de um movimento social só pode ser definido pela análise de sua relação com o poder político. Logo, em vez de “parar” e de “esfriar” quando confrontado ao Estado, o movimento social será definido, em última instância, por sua capacidade de transformar o sistema socioeconômico no qual surgiu. [...] Ora, apenas a análise do conteúdo ideológico e político das reivindicações apresentadas pelo movimento social, das ações propostas e realizadas, permitirá definir o desafio real, ou seja, a capacidade de questionamento da hegemonia política da classe (ou fração de classe) dominante. (LOJKINE, 1997, p. 320).

Embora a pesquisa esteja em andamento<sup>7</sup>, os dados que temos sistematizado já indicam aspectos importantes sobre quem são, como se organizam e como atuam esses movimentos como sujeitos de políticas públicas.

A pesquisa está sendo realizada em quatro fases principais. A primeira foi a da pesquisa bibliográfica, que incluiu levantamento, leitura e revisão de bibliografia sobre questão social, políticas públicas, direitos de cidadania e movimentos populares na realidade brasileira. A segunda fase foi de levantamento — via plataformas, periódicos e sites que estudam essa temática — dos principais movimentos populares que atuaram no Brasil entre 2003 e 2016, para posterior definição da amostragem desses movimentos, considerando os critérios das diferentes áreas de luta por meio da análise dos seus objetivos. A terceira fase tem sido de estudo e identificação — com base em documentos e bibliografia especializada — das formas de organização, principais reivindicações e ações realizadas pelos movimentos populares durante o período pesquisado. Já a quarta fase prevê a sistematização final e a análise do conteúdo pesquisado.

Com base nessa metodologia, identificou-se um total de 34 movimentos populares<sup>8</sup> que se destacaram em âmbito nacional no período entre 2003 e 2016. Desse universo, se

---

7 A pesquisa realizada no projeto “Movimentos populares, políticas públicas e os direitos de cidadania no Brasil entre 2003 e 2016”, com duração de agosto de 2021 a agosto de 2023, encontra-se na terceira fase. Durante esse levantamento, têm sido coletadas informações acerca das áreas de luta e atuação, objetivos, formas de organização, principais reivindicações e ações realizadas pelos movimentos populares durante o período de 2003 a 2016. Do total de 34 movimentos populares identificados, foram coletados dados de 12 até o atual momento, mas com a continuidade da pesquisa pretende-se coletar os dados de todos os 34, considerando-se a diversidade e a diferencialidade dos movimentos existentes.

8 Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST); Movimento de Mulheres Camponesas (MMC); Movimento Brasil pelas Florestas; Movimento de Libertação do Sem-Terra (MLST); Movimento Ambientalista; Movimento de Pequenos Agricultores (MPA); Movimento Nacional dos Pescadores (Monape); Movimento de Pescadores e Pescadoras Artesanais (MPP); Movimento Indígena; Movimento Passe Livre (MPL); Movimento dos Trabalhadores Sem-Teto (MTST); Movimento Nacional da População em Situação de Rua; Movimento Nacional pelo Direito ao Transporte Público de Qualidade para Todos; Movimento dos(as) Trabalhadores(as) por Direitos (MTD); Movimento Nacional de Luta pela Moradia (MNLN); Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis (MNCR); União Nacional dos Estudantes (UNE); União Brasileira dos Estudantes Secundaristas (Ubess); Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil (MIEIB); Levante Popular da Juventude (LPJ); Movimento em Defesa das Pessoas Atingidas por Hanseníase (Mohan); Movimento em Defesa da Saúde Pública/Frente Nacional contra a Privatização da Saúde; Movimento Hip Hop; Fora do Eixo; Levante Popular da Juventude (LPJ); Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB); Movimento pela Soberania Popular na Mineração (MAM); Marcha

constatou uma significativa diversidade de movimentos em relação a áreas de atuação e luta. Na análise dos seus principais objetivos, foi possível sistematizar essas áreas em: movimentos camponeses, de luta pela terra e pela preservação ambiental; movimentos urbanos de luta por moradia, transporte, acesso à cidade e seus equipamentos; movimentos em defesa da educação pública; movimentos em defesa da saúde pública; movimentos culturais; movimentos em defesa de populações atingidas pelos grandes empreendimentos de energia e mineração; movimentos pela igualdade racial, de gênero e pela diversidade sexual.

Em relação ao caráter político-ideológico dos seus principais objetivos, ressalta-se que a maioria dos movimentos associa os seus objetivos particulares — ou seja, os objetivos que dizem respeito especificamente às demandas do segmento social que cada movimento organiza (mulheres, indígenas, pessoas negras, sem-teto, sem-terra, trabalhadores/as desempregados/as, populações atingidas, população LGBTQIA+, dentre outros) — com objetivos mais amplos, que envolvem principalmente a defesa da democracia, da justiça e da igualdade social, da preservação do meio ambiente, dos direitos humanos e do caráter público e laico do Estado.

Além disso, observa-se que seus respectivos objetivos estão associados às lutas pelo fim dos sistemas de poder e dominação (racismo, patriarcado, capitalismo, colonialismo, capacitismo, sistema heteronormativo), e em parte desses movimentos fica explícita a defesa de reformas sociais vinculadas a projetos societários alternativos ao capitalismo.

Sobre as formas de organização, tem-se constatado que há movimentos que se organizam baseados no princípio do centralismo democrático, com total alinhamento na concepção político-ideológica que orienta as suas respectivas atuações baseadas em um conteúdo programático construído e seguido pelo conjunto do movimento, incluindo a elaboração de análises e a construção de ações em torno de uma estratégia e táticas comuns. E há os movimentos que têm uma organização mais difusa e diversa, em que diferentes concepções político-ideológicas acerca das formas de luta e atuação coexistem no âmbito do próprio movimento, desde que sejam coerentes com os seus objetivos orientadores.

Apesar da singularidade de cada movimento, identifica-se em todos a forma de organização e atuação coletiva em suas mais diversas maneiras, por meio de núcleos, setores, grupos de base, fóruns, equipes de trabalho e/ou manifestações. Além disso, observa-se como especificidade dos movimentos que se organizam em torno do centralismo democrático a existência das direções políticas, assembleias, plenárias e congressos como espaços deliberativos.

Sobre o caráter das múltiplas reivindicações, o que se apresenta como predominante são as que se situam na esfera da defesa, da consolidação e da ampliação dos direitos de cidadania e dos serviços públicos existentes; da criação e regulamentação de políticas públicas que promovam a justiça social, racial e de gênero, melhorando as condições de

---

Mundial de Mulheres (MMM); Movimento LGBTQIA+; Movimento de Mulheres Negras; União Brasileira das Mulheres (UBM); Liga Brasileira de Lésbicas (LBL); Unegro; Movimento Negro Unificado (MNU).

vida da classe trabalhadora e de todos os segmentos dominados; do combate a todo e qualquer ato de preconceito e discriminação; da implantação de medidas estruturantes e definitivas por parte do Estado, visando promover a distribuição da renda, da terra e da riqueza, incluindo a democratização do acesso ao fundo público; da criação de uma nova matriz produtiva, energética e ambiental que inclua relações de trabalho socialmente justas, com base em um sistema produtivo que preserve a natureza e a saúde humana; da construção de uma cultura democrática, plural e diversa, considerando o conjunto das dimensões (sociais, econômicas, raciais, afetivas, sexuais, culturais, religiosas) da existência humana.

Por fim, em relação às ações realizadas pelos movimentos populares no período de 2003 a 2016 — dentre campanhas, marchas, mobilizações de rua, ocupações, plebiscitos, uso de novas tecnologias para comunicação com a sociedade, abaixo-assinados, festivais, encontros, articulações políticas, publicação de cartas, notas e relatórios, cursos e ações diretas de denúncia —, é possível afirmar em linhas gerais que os movimentos atuaram em três âmbitos: o da formação e organização interna de cada um deles; o da denúncia, pressão, negociação e proposição de políticas públicas ao Estado; e o do diálogo com a sociedade, visando à difusão de valores e práticas coerentes com seus objetivos de luta.

Dessa forma, ao relacionar esses elementos em torno das áreas de luta e atuação, objetivos, formas de organização, reivindicações e ações realizadas pelos movimentos populares durante o período pesquisado, tem-se uma breve caracterização sobre como esses movimentos vêm organizando diversos segmentos dos dominados — dentre os quais está a classe trabalhadora — com o fim de defender seus interesses e necessidades.

Ao mesmo tempo, chama a atenção o fato de que a dimensão e o caráter das suas reivindicações ultrapassam demandas que sejam específicas das suas bases sociais, beneficiando o conjunto da classe trabalhadora e dos segmentos democráticos e populares. Com isso, além de se reafirmarem como sujeitos de políticas públicas, aponta-se que esses movimentos conseguiram dar materialidade a um processo de resistência ante a hegemonia neoliberal, contribuindo para que os direitos de cidadania fossem mantidos, concretizados e ampliados.

Esses elementos demonstram que, apesar dos desafios impostos pela continuidade da hegemonia neoliberal e pelas especificidades conjunturais que marcaram o período de 2003 a 2016 no Brasil, os movimentos populares se mantiveram mobilizados e em luta como parte fundamental da dinâmica das lutas de classes em curso.

### **Considerações finais**

Neste artigo, buscou-se refletir sobre a atuação dos movimentos populares como sujeitos de políticas públicas no contexto neoliberal do Brasil, tendo como referência o período dos governos do Partido dos Trabalhadores (PT) entre 2003 e 2016. Com o objetivo de apontar elementos relacionados ao modo como esses movimentos podem influenciar no papel desempenhado pelo Estado acerca da regulamentação dos direitos de cidadania diante da hegemonia neoliberal, abordaram-se as principais características do neoliberalismo e suas

particularidades no Brasil durante os anos de 2003 a 2016, ressaltando os aspectos que caracterizaram as lutas sociais nesse contexto. Foram então apresentadas as áreas de luta e atuação dos movimentos populares, assim como uma síntese dos seus principais objetivos, formas de organização, reivindicações e ações realizadas nesse período.

Essa caracterização demonstra como os movimentos populares se mantiveram mobilizados e organizados em torno dos seus objetivos e reivindicações, buscando, entre diversos aspectos, atuar como sujeitos de políticas públicas para fortalecer os direitos de cidadania.

Diante dessa constatação e considerando-se a conjuntura estabelecida durante os governos do Partido dos Trabalhadores, o entendimento que se tem é que a relação estabelecida entre esses governos e os movimentos populares não se configurou nem pelo confronto direto nem pela predominância da cooptação e do arrefecimento das lutas, mas pelas correlações de forças estabelecidas diante da continuidade da hegemonia neoliberal — em que pesem as medidas conjunturais dos governos petistas que fortaleceram os serviços públicos, os direitos de cidadania e as liberdades democráticas — e da dinâmica das lutas de classes, envolvendo diversos segmentos e frações das classes dominantes e dominadas em âmbito nacional e internacional.

Mesmo em uma conjuntura caracterizada por um governo que buscou atender parte das demandas históricas dos segmentos dominados, os movimentos populares não deixaram de atuar como sujeitos de políticas públicas por meio da atuação e da organização coletivas; de denúncias das mazelas e desigualdades geradas pela ordem do capital; da promoção de debates com a sociedade sobre a construção de valores e práticas que fomentem a igualdade social, racial e de gênero; e principalmente por meio da realização de ações que demonstram que, apesar de todas as dificuldades impostas pelo neoliberalismo, as lutas permanecem e são decisivas para que as necessidades e os interesses da classe trabalhadora e demais segmentos dominados possam ser atendidos, de alguma forma, pelo Estado.

Sob essas condições, ao “se porem em movimento” por meio da sua *práxis*, os movimentos populares acabam apresentando demandas que questionam o próprio caráter da atuação estatal no âmbito das políticas públicas em relação aos tipos de política que prioriza e quais segmentos se beneficiam com isso, para quais políticas destina a maior parte do orçamento e quais políticas ele precariza ou extingue. Dessa maneira, os movimentos também atuam em uma perspectiva que diz respeito à disputa em relação à forma como o Estado organiza o sistema social, mediando as lutas de classes em curso por meio das políticas públicas.

Entretanto, essa potencialidade se depara com limites impostos pela natureza de classe desse Estado, o qual está vinculado organicamente às classes dominantes. Com base nessa contradição fundamental, os movimentos contribuem para explicitar a natureza de classe do Estado burguês, exercendo por meio das suas atuações um papel fundamentalmente político que perpassa centralmente pelas políticas públicas, mas que também está muito além delas.

## Referências

ABREU, Haroldo. **Para além dos direitos: cidadania e hegemonia no mundo moderno**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2008.

ALMEIDA, Lucio Flávio Rodrigues de. Entre o nacional e neonacional-desenvolvimentismo: poder político e classes sociais no Brasil contemporâneo. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo: Cortez, n. 112, p. 689-710, out./dez. 2012.

ANTUNES, Ricardo. **Adeus ao trabalho?** Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho. 14. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

BORON, Atílio. O que aconteceu com nossas democracias? **Revista Universidade e Sociedade**, Brasília, Andes, 2007.

CASTELO, Rodrigo. O novo desenvolvimentismo e a decadência ideológica do pensamento econômico brasileiro. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, Cortez, n. 112, p. 613-636, out./dez. 2012.

FERNANDES, Florestan. **Revolução burguesa no Brasil: ensaio de interpretação sociológica**. 5. ed. São Paulo: Globo, 2005.

GALVÃO, Andréia. Marxismo e movimentos sociais. In: GALVÃO, Andréia et al. **Capitalismo: crises e resistências**. 1. ed. São Paulo: Outras expressões, 2012. p. 231-260.

HARVEY, David. **Condição pós-moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural**. 21. ed. São Paulo: Edições Loyola, 2011.

HOUTART, François. Os movimentos sociais e a construção de um novo sujeito histórico. In: BORON, Atílio et al. (org.). **A teoria marxista hoje: problemas e perspectivas**. 1. ed. Buenos Aires: CLACSO, 2006.

IASI, Mauro Luís. **As metamorfoses da consciência de classe: o PT entre a negação e o consentimento**. 1. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2006.

LOJKINE, Jean. **O Estado capitalista e a questão urbana**. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

MACHADO, Eliel. Lutas e resistências na América Latina hoje. **Revista Lutas & Resistências**, Londrina, Midiograf, n. 1, p. 54-64, 2006.

MARINI, Ruy Mauro. Dialética da dependência. In: STEDILE, João Pedro; TRASPADINI, Roberta (org.). **Ruy Mauro Marini: vida e obra**. 1. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2005. p. 137-180.

MARSHALL, Thomas Humphrey. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967. Cap. 3.

MARX, Karl. A questão judaica [1843]. In: MARX, Karl. **Manuscritos econômico-filosóficos**. Lisboa: Edições 70, 1993.

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. Discussões conceituais sobre política social como política pública e direito de cidadania. In: BOSCHETTI, Ivanete et al. (org.). **Política social no capitalismo: tendências contemporâneas**. São Paulo: Cortez, 2008. p. 87-108.

SAAD FILHO, Alfredo; MORAIS, Lecio. **Brasil: neoliberalismo versus democracia**. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2018.

SINGER, André. **Os sentidos do lulismo: reforma gradual e pacto conservador**. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

*Submetido em: 09/08/2022*

*Revisto em: 13/10/2022*

*Aceito em: 27/09/2022*