



[Dossiê: Economia Política na América Latina]

O papel do Estado neoliberal na desuniversalização dos direitos sociais

The role of the neoliberal state in the de-universalization of social rights

Adriana Silva Gregorut¹

¹ Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, São Paulo, Brasil. E-mail: adriana.gregorut@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2804-231X>.

Artigo recebido em 06/01/2025 e aceito em 09/05/2025.



Este é um artigo em acesso aberto distribuído nos termos da Licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional.



Resumo

O artigo, inserido no campo do direito e economia política, examina a corrosão dos direitos sociais previstos na Constituição Federal brasileira de 1988. Nossa análise indica que o neoliberalismo no Brasil, ao contrário da percepção de um Estado em retirada, envolve uma reestruturação ativa do papel do Estado e do direito, resultando na desuniversalização de direitos sociais. Essa mudança ocorre por meio de mecanismos como a Desvinculação das Receitas da União (DRU), que realoca recursos originalmente destinados a programas sociais para outras prioridades, e pela introdução de políticas que favorecem a financeirização dos serviços sociais. Argumentamos que, ao invés de um desmonte do Estado, há uma transformação qualitativa das políticas sociais, que passam a se articular com o capital financeiro. A financeirização das políticas sociais e a privatização de serviços públicos ilustram um reposicionamento do Estado, que agora facilita o acesso ao crédito e à dívida, em vez de prover diretamente os serviços sociais.

Palavras-chave: Neoliberalismo, Financeirização; Políticas sociais; Direitos sociais.

Abstract

The article, which is part of the field of law and political economy, examines the corrosion of the social rights provided for in the Brazilian Constitution of 1988. Our analysis indicates that neoliberalism in Brazil, contrary to the perception of a state in retreat, involves an active restructuring of the role of the state and the law, resulting in the de-universalization of social rights. This change occurs through mechanisms such as the *Desvinculação das Receitas da União* (DRU), which reallocates resources originally intended for social programs to other priorities, and through the introduction of policies that favor the financialization of social services. We argue that instead of dismantling the state, there is a qualitative transformation of social policies, which are now supporting financial capital. The financialization of social policies and the privatization of public services illustrate a repositioning of the state, which now facilitates access to credit and debt, instead of directly providing social services.

Keywords: Neoliberalism, Financialization; Social policies; Social rights.



1. Introdução

Nas últimas duas décadas, o discurso sobre a(s) crise(s) do capitalismo vem se fortalecendo. Segundo o diagnóstico das “múltiplas crises”, o sistema capitalista, particularmente em sua fase neoliberal, estaria atingindo um ponto de inflexão, sendo incapaz de fazer frente às demandas de um mundo em transformação.

O campo do direito e economia política surge para tentar compreender “as raízes das diversas crises que enfrentamos” (Harris, Varellas, 2020, p. 2) a partir do argumento de que “o direito é central para a criação e a manutenção de desigualdades estruturais no estado e no mercado” (Harris, Varellas, 2020, p. 10). Para tanto, busca-se superar a separação analítica entre estado e mercado, entre economia e política.

Em outras palavras, entender a gênese dessas crises envolve um engajamento crítico com formas tradicionais de pensar as relações entre direito e economia. Trata-se de compreender as formas pelas quais o direito, ao organizar competências e alocar poderes e recursos necessários à reprodução da sociedade e do sistema econômico, “constrói formas sistemáticas de hierarquia e dominação” (Britton-Purdy et al, 2020, p. 1823).

Um importante elemento das “múltiplas crises” do capitalismo neoliberal se traduz no processo de redução do estado de bem-estar social. Com o objetivo de atender às demandas de austeridade impostas pelo discurso neoliberal, necessárias para a manutenção do equilíbrio fiscal do Estado, impõe-se a redução de gastos sociais como uma das medidas tidas como essenciais para solucionar as crises financeiras.

Esse processo é muitas vezes retratado na figura do Estado que se encolhe, que recua, que desregulamenta, que se retira, para deixar que o mercado funcione livremente. No entanto, a abordagem da economia política pode nos ser útil para demonstrar justamente o contrário: Estado e direito atuam diretamente nesse processo, ao promover uma reestruturação regulatória que não só deixa o mercado mais livre, mas abre espaços, cria condições e fornece recursos para que o mercado passe a explorar os serviços essenciais, em complementação ou substituição aos serviços públicos.

No presente artigo, pretendo explorar essa ideia a partir do caso brasileiro, apontando maneiras como mudanças no arcabouço institucional brasileiro, levadas a cabo por mecanismos jurídicos e políticas executivas, como, por exemplo, a Desvinculação das Receitas da União e os embates orçamentários governamentais, servem para a corrosão



democrática; especificamente, para a progressiva desuniversalização dos direitos sociais constitucionalmente previstos. Em outras palavras, é objeto do presente artigo a compreensão da maneira como o desmonte do estado de bem-estar social se apresenta no caso brasileiro.

Busco, para tanto, estabelecer um diálogo com os aportes do campo do direito e economia política que tratam do infralegalismo autoritário. Se por um lado a literatura – com justiça – vem se preocupando com a corrosão da democracia brasileira por meio das normas infraconstitucionais, em especial durante o governo Bolsonaro, proponho destrinchar maneiras mais sutis como o neoliberalismo, de maneira mais ampla, leva adiante uma agenda regressiva e, assim, contribui para essa mesma corrosão, aprofundando desigualdades sociais.

Trata-se de uma agenda de pesquisa que permite a aproximação de temas à primeira vista distantes, como por exemplo as relações entre política orçamentária e discriminações estruturais (que envolvem primordialmente gênero, raça e classe). Agendas tradicionalmente afeitas ao direito privado, como a regulamentação do crédito, por exemplo, passam a ter relevância para debates de direito constitucional e direito antidiscriminatório. São possibilidades abertas pelo campo do direito e economia política que permitem uma articulação analítica mais matizada entre Estado e mercado.

Com esse espírito, a abordagem que proponho busca, a partir de uma observação de segunda ordem, destrinchar os processos de mudança institucional levados a cabo pela agenda neoliberal no campo dos direitos sociais, sua relação com a tendência de ampliação do domínio das finanças e o papel do Estado e do direito nesse contexto.

Para tanto, mobilizo dois principais corpos de literatura: de um lado, uma bibliografia da economia política brasileira que olha para os processos de desuniversalização dos direitos sociais e transformação da política social em espaço de financeirização (Lavinas, 2015; 2018); de outro lado, busca-se estabelecer diálogo com uma literatura que olha para os processos de erosão da vontade constitucional (Vieira *et al*, 2023; Bercovic; Massonetto, 2025). A articulação desses dois campos poderá fornecer um olhar inovador sobre a questão da reconfiguração do modelo político social brasileiro sob o neoliberalismo.

O artigo se estrutura da seguinte forma: (i) inicialmente apresento um brevíssimo olhar sobre a estruturação constitucional dos direitos sociais no Brasil a partir de 1988; (ii) em seguida, proponho uma análise não exaustiva sobre os elementos que desencadearam o



processo de reformulação do modelo econômico-social brasileiro e, por consequência, (iii) levaram a uma transformação econômica dos serviços sociais; (iv) a seguir, discuto o papel ativo do Estado e do Direito no favorecimento desses processos, buscando estabelecer, ao final, (v) um diálogo com as análises sobre o fenômeno mais recente do infralegalismo autocrático e o caráter autoritário do processo de desuniversalização dos direitos sociais.

2. Direitos sociais no Brasil de 1988

Uma abordagem mais tradicional nos atestaria que uma diferença fundamental no desenvolvimento histórico do capitalismo neoliberal no Brasil, em comparação aos Estados Unidos e à Europa, seria que aqui nunca houve a criação de um Estado de bem-estar social. Essa perspectiva, no entanto, parece eurocêntrica: utiliza o modelo europeu como referência para avaliar a extensão ou a qualidade das políticas brasileiras, sem levar em conta as especificidades do contexto e da formação social do país.

Na perspectiva que ora proponho, uma análise mais detalhada revela que houve, sim, a construção de um Estado social no Brasil, especialmente a partir da redemocratização no final dos anos 1980. Ainda que não se possa dizer que houve a implementação, no Brasil, de um Estado de bem-estar social nos moldes do modelo fordista-keynesiano experimentado nos Estados Unidos e na Europa, os esforços em garantir direitos sociais e econômicos na Constituição Federal de 1988, em especial, podem ser tomados como uma salutar tentativa nesse sentido.

O texto constitucional estabelece direitos sociais universais, seguridade social e cidadania, impondo ao Estado a responsabilidade de prover proteção social por meio de sistemas de previdência, moradia, educação e saúde, além de assegurar direitos trabalhistas, financiados por um sistema tributário específico (Saad Filho, 2015).

Vemos, nesse movimento, a construção de um sistema universal de saúde robusto, com um modelo de saúde pública fortalecido e, em certa medida, capilarizado, bem como de um sistema de previdência social relativamente amplo, em especial se comparado a outras economias da América Latina – e até mesmo de alguns países do Norte Global. O sistema de previdência social contributivo, a assistência social não contributiva, o sistema universal e gratuito de saúde, assim como a oferta estatal gratuita de ensino fundamental e



superior, representam relevante participação do Estado no fornecimento, ao menos *de jure*, de serviços sociais básicos e fundamentais.

A implementação prática de tais direitos, se não perfeita, foi tentada e em boa medida efetivamente realizada, exatamente num momento de desmonte do Estado de bem-estar dos países do Norte. A experiência brasileira, assim, contrasta em certa medida com as políticas neoliberais do Consenso de Washington, promovendo uma proposta de abordagem mais inclusiva e abrangente de proteção social.

No entanto, como busco discutir nos itens a seguir, o estado de bem-estar social brasileiro, ainda que robusto em sua estruturação institucional, vem desde seu nascimento disputando espaço orçamentário com outras prioridades do governo brasileiro, especialmente aquelas que buscam privilegiar interesses privados e “garantir a reprodução do próprio capital” (Bercovici; Massonetto, 2006, p. 68). Isso traz consequências importantes para a capacidade do Estado de prover serviços sociais essenciais à reprodução da sociedade.

3. A reformulação do modelo econômico-social brasileiro

Ao menos desde meados dos anos 1990, como buscarei apresentar a seguir, o Brasil tem experimentado um desmonte gradual do modelo estabelecido pela Constituição Federal de 1988, que vem sendo paulatinamente substituído por uma política econômica mais alinhada aos ditames neoliberais.

A reformulação do modelo econômico-social brasileiro envolveu um processo de unificação orçamentária com vistas a atender às demandas de transparência e contenção das contas públicas impostas pela agenda neoliberal. Bercovici e Massonetto (2006) apontam que a estrutura financeira consagrada na Constituição Federal de 1988, diferentemente daquela estabelecida durante o regime militar (que envolvia a fragmentação em quatro peças orçamentárias distintas e separadas), tem como característica principal a submissão do orçamento fiscal à política monetária, que passa a ser de competência exclusiva de um Banco Central com significativa autonomia e independência.

Segundo os autores, essa reformulação instituída pela Constituição de 88 e consolidada por outras reformas adotadas ao longo dos anos 90, em especial a Lei de Responsabilidade Fiscal, tem como resultado principal uma separação entre a “constituição



financeira”, vista como ferramenta neutra e meramente processual de controle sobre gastos públicos, e a “constituição econômica e social”, que teria se tornado mera “norma programática” (Bercovici; Massonetto, 2006, p. 67). Como resultado, o orçamento público deixar de cumprir uma função de financiamento da reprodução social (por meio de serviços sociais), e passa a favorecer a remuneração do capital privado.

No entanto, a remodelagem da estrutura econômico-social brasileira nesse sentido passa, também, por uma reformulação do modelo de políticas sociais a partir dos anos 2000. Esse processo tem ao menos duas facetas. Por um lado, especialmente a partir do início do primeiro governo do Partido dos Trabalhadores em 2002, observa-se a proposição de um conjunto de políticas sociais voltadas à “superação do hiato econômico e social que separa o país dos estados do centro capitalista desenvolvido, o que não pode ser alcançado apenas por condições de mercado” (Morais; Saad Filho, 2011, p. 525). Por outro lado, observam-se a promoção e implementação de reformas estruturais do edifício institucional brasileiro, no sentido da liberalização do comércio e de uma suposta desregulamentação financeira (Morais; Saad Filho, 2011, p. 508).

Explico: a partir dos anos 2000, houve uma mudança na política social brasileira, que passou a priorizar as políticas de transferência de renda direta, em detrimento do financiamento de infraestrutura e serviços de bem-estar social. Essas políticas, que passaram a ocupar uma parcela significativa do orçamento público destinado ao setor social, refletiram uma reorganização das prioridades na alocação de recursos, deixando de lado a provisão direta de serviços públicos.

Ao mesmo tempo, como aludido acima, são implementadas políticas que visam à intensificação do processo de liberalização do comércio e financeirização, ampliando os espaços disponíveis para exploração pelo capital financeiro internacional (Paulani, 2008).

Esse movimento, aliado às políticas sociais e tentativas de diminuição dos hiatos econômicos e sociais anteriormente mencionadas, cria um período *sui generis* para o edifício institucional e econômico brasileiro. Trata-se do que Lena Lavinas (2015, 2018) define como “estratégia social-desenvolvimentista”, que tem como característica principal a adoção de medidas de universalização do crédito e consequente acesso também universal a bens de consumo duráveis – e, posteriormente, a serviços ligados à reprodução social –, fazendo do consumo de massa o motor do crescimento econômico. Trata-se de uma mudança



significativa: se por um lado há uma redução no investimento em infraestrutura e serviços públicos, por outro, aumentam as políticas de transferência monetária direta.

Devemos ressaltar desde já, no entanto, que tais mudanças não necessariamente significam uma diminuição dos gastos estatais em serviços sociais, tampouco uma retirada do Estado em seu provimento ou mesmo uma degradação *de jure* dos direitos sociais constitucionalmente previstos. Trata-se, na verdade, como veremos a seguir, primordialmente de uma mudança qualitativa dos gastos e participação do Estado no provimento de tais serviços.

4. A transformação econômica dos serviços sociais

Como se sabe, o crescimento baseado no consumo inclusivo e na transferência de renda passou a ser o modelo adotado por políticas como o Programa Bolsa Família (PBF). O consumo das famílias chegou a 61% do PIB entre 2003 e 2014 (Lavinias, 2017). Paralelamente, ocorreram desonerações fiscais para as classes altas e empresas, tornando o sistema tributário mais regressivo (Lavinias, 2015).

Embora o gasto estatal em programas sociais tenha crescido – de 12,4% para 16% do PIB entre 2010 e 2018, por exemplo (Pires; Orair; Gobetti, 2021) – o foco foi em políticas que desuniversalizam os benefícios e empurram as famílias para o mercado financeiro, via endividamento. O Estado, ao transferir recursos para o setor privado (como o ProUni e o FIES para a educação, a Lei de Planos de Saúde, entre outros), também atua como intermediador entre as famílias e o sistema financeiro. Isso resultou em um aumento na demanda por serviços privados, substituindo a oferta pública. É ilustrativa desse cenário a dívida com o FIES, que chegou em 2014 ao valor de R\$ 35 bilhões – o que representa 1,5% do PIB daquele ano –, a uma taxa de inadimplência de 47% (Lavinias; Gentil, 2018, p. 208).

Essa combinação entre políticas econômicas neoliberais e políticas sociais de transferência de renda se sustentaram durante um período relativamente longo da história recente brasileira. Entre 2004 e 2014 principalmente, o índice de desigualdade no Brasil caiu consideravelmente, com um incremento na distribuição de renda. Isso se deve não somente às políticas de transferência de renda, mas principalmente à política de aumento real do salário mínimo, associada a taxas reduzidas de desemprego, o que eleva o poder de barganha



dos trabalhadores e, conseqüentemente, leva a salários maiores (Dueck *et al*, 2018, p. 35). No entanto, esses ganhos foram rápida e facilmente revertidos quando deflagrada a crise de 2015, que culminou no *impeachment* da então presidente Dilma Roussef e abriu caminho para a inclusão de medidas de austeridade, em um processo caracterizado pelo enfraquecimento de garantias democráticas.

Segundo afirmam Dueck e outros (2018, p. 44), “a partir de 2013, período em que a taxa de desemprego chegou a níveis historicamente baixos, começou uma forte pressão sobre o que passou a ser considerado um ‘mercado de trabalho muito aquecido’”. Em outras palavras, o pleno emprego estava prejudicando os índices de lucro dos capitalistas (como se verá no item 3 abaixo), especialmente em razão da alta no valor dos salários e o aumento do poder de barganha dos trabalhadores, que eram atribuídos às políticas sociais encabeçadas pelo governo do Partido dos Trabalhadores durante três mandatos presidenciais. Para Kalecki (1983), taxas de desemprego muito baixas fazem com que, na mentalidade dos empregadores, a possibilidade de demissão deixe de exercer um efeito disciplinador sobre a classe trabalhadora.

A contestação a esse “mercado de trabalho muito aquecido” se deu via política fiscal. Não à toa, o *impeachment* foi fundamentado em supostas manobras fiscais voltadas a conceder aparência de equilíbrio às contas públicas (as chamadas “pedaladas fiscais”). Sob a ameaça de contestação de seu mandato pela oposição, que se iniciou logo após as eleições presidenciais, a presidente Dilma Roussef, por intermédio do Ministério da Fazenda, passou a implementar medidas de austeridade, especialmente o corte de despesas, com vistas a garantir o superávit fiscal. Segundo Dueck e outros:

O governo promoveu o maior contingenciamento na autorização orçamentária, desde o início da Lei de Responsabilidade Fiscal, o que levou a uma revisão de cronogramas de obras de infraestrutura e programas governamentais e também suspendeu a contratação de novos cargos públicos. (Dueck *et al*, 2018, p. 44)

Os resultados dessas medidas foram o aumento da taxa de desemprego, redução do valor dos salários e queda do PIB. Esses elementos, ainda que fossem desejados pela minoria capitalista, foram mobilizados pela oposição ao então governo e fortaleceram o argumento a favor da deposição da presidente, que se efetivou em 2016. A partir de então, o novo governo que se instalou, com o vice-presidente Michel Temer assumindo o cargo de chefe do executivo brasileiro, teve franqueado o caminho para implementar medidas de austeridade ainda mais profundas que aquelas que vinham sendo adotadas.



Três políticas principais constituem esse regime mais recente de austeridade no Brasil: (i) a Emenda Constitucional n. 95, que instituiu o teto de gastos; (ii) a renovação da Desvinculação das Receitas da União; e (iii) a mudança na governança do Banco Central. Em conjunto, elas foram responsáveis por consolidar o movimento de reconfiguração do modelo de política econômica e social estabelecido pela Constituição Federal de 1988.

A Emenda Constitucional n. 95 de 2016 foi a primeira grande proposta do governo Michel Temer e instituiu um contingenciamento de gastos públicos durante 20 anos. Segundo o texto da emenda, a partir de 2018, os gastos federais só poderão aumentar anualmente de acordo com a inflação acumulada nos 12 meses anteriores, conforme o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA). Isso significa que não haverá aumento real nas despesas públicas até 2037.

A medida foi justificada pela promessa de que “sua aprovação traria a volta do crescimento por meio de menores taxas de juros, ancoragem de expectativas e ganhos de confiança que, conjuntamente, trariam a ‘volta do crescimento’” (Ferreira, Bertussi, 2024, p. 28). No entanto, segundo Dueck e outros (2018, p. 48), o teto de gastos institui um regime permanente de austeridade, que produziria um impacto negativo substancial sobre o gasto primário do governo federal, com consequências igualmente negativas para a provisão de serviços públicos:

Em vinte anos, no período de 1997 a 2017, o gasto primário do governo central cresceu de 14% para 19% do PIB. Esse crescimento refletiu a regulamentação dos direitos sociais conforme foi pactuado na CF 88. Já com a EC 95 nos próximos vinte anos, de 2017 a 2037, considerando uma taxa média de crescimento do PIB de 2,5% ao ano, espera-se que o gasto primário do governo federal retorne para a casa de 12% do PIB em 2037, como mostra a figura 3. Ou seja, a EC 95 propõe retroceder nos próximos vinte anos o que o país avançou nos últimos vinte anos em termos de consolidação dos direitos sociais no Brasil. (Dueck *et al*, 2018, p. 49)

Para esses mesmos autores, o fato de essa medida drástica de austeridade ter sido implementada via emenda constitucional tinha como único objetivo possibilitar a desvinculação das receitas destinadas à saúde e educação. Esse é um modelo de política de austeridade que vem sendo utilizado no Brasil desde o rescaldo da promulgação da Constituição Federal de 1988.

Em 1994, a Emenda de Revisão nº 1 instituiu o Fundo Social de Emergência, o qual foi sendo prorrogado subsequentemente ao longo do tempo por novas emendas à Constituição, permanecendo em vigor até os dias atuais, sob a nova denominação de Desvinculação das



Receitas da União (DRU). Trata-se de instrumento que permite que o governo federal utilize 20% dos impostos federais que, por determinação constitucional, estavam inicialmente destinados a fundos ou despesas específicas.

É interessante notar que 90% dos recursos da DRU provêm das contribuições sociais que, originalmente, foram designadas para financiar programas nas áreas de educação, saúde e previdência social. Esses recursos são liberados de suas obrigações originais, permitindo-se que sejam aplicados em quaisquer despesas ditas prioritárias, incluindo o pagamento dos juros da dívida pública.

Como resultado, essas medidas implicaram em um aumento da carga tributária e uma redução nas transferências para os municípios e estados, ao mesmo tempo em que foram adotadas ações para redirecionar as receitas oriundas da Contribuição Provisória sobre Movimentações Financeiras (CPMF), da Contribuição sobre o Lucro Líquido (CSLL) e da Contribuição sobre o Faturamento das Empresas (Cofins), que originalmente deveriam financiar o Sistema Único de Saúde (SUS) e outros programas de assistência social, para o pagamento da dívida pública.

A Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 87/2015 aumentou a parcela desvinculada sobre a receita das contribuições sociais e outros fundos vinculados para 30% e prorrogou a validade da medida até 2023. Em dezembro de 2024, foi aprovada a Emenda Constitucional n. 135 (o pacote fiscal do Ministro Fernando Haddad), que, entre outras medidas, prorroga mais uma vez a DRU até 2032, amplia as receitas desvinculadas de R\$ 21,3 bilhões para R\$ 49,8 bilhões, inclui as Receitas Patrimoniais no conjunto de desvinculações e permite maior flexibilidade na alocação dos recursos públicos.

Por fim, a última medida que busco destacar acerca do mais recente regime de austeridade no Brasil é a mudança na governança do Banco Central, que, a partir da Lei Complementar n. 179/2021, passou a ter o poder de tomar decisões sobre a taxa básica de juros sem depender dos interesses do governo. Além disso, o mandato do presidente do Banco Central – indicado pelo Poder Executivo e aprovado pelo Congresso Nacional – passa a ser fixo e não coincidente com o mandato do Presidente da República.

Conforme ressalta Clara Mattei (2023), essa é uma medida típica do modelo de austeridade, que busca blindar do escrutínio democrático o processo de tomada de decisão a respeito de política monetária.



Essas transformações envolvem um processo de intensa disputa orçamentária pelas diversas pastas governamentais, que resultam em um deslocamento dos recursos. Observa-se, assim, uma mudança qualitativa significativa no gasto social, cujo orçamento é deslocado para outras áreas, ao mesmo tempo em que se privilegia cada vez mais os programas de transferência de renda. Estes deixam de ser vistos como uma política emergencial de alívio social e passam a ser uma política de Estado permanente. Essa tendência foi acentuada durante a pandemia de Covid-19, quando esses programas substituíram medidas de transferência universal e o financiamento de infraestrutura de serviços públicos (Saad Filho, 2015, p. 1231). Essa transformação é essencial para entender a inserção crescente das famílias no sistema financeiro.

O cenário resultante é de insuficiência de recursos adequados para os serviços públicos, particularmente na área da saúde, o que tem levado à exploração adicional desses serviços pelo setor privado. Além disso, com programas de financiamento para estudos em instituições privadas, a expansão dos planos de saúde e dos serviços de previdência privada, o Estado não só transfere recursos para a rede privada, por meio de isenções fiscais, como também incentiva e intermedeia a inserção das famílias no sistema financeiro. Em resposta a essa situação, há um aumento significativo na oferta de planos de saúde, escolas particulares e universidades privadas, entre outras entidades que oferecem serviços a preços mais acessíveis, substituindo a (fabricada) ineficácia e a falta de acesso aos serviços públicos equivalentes.

5. O papel do Estado e do Direito

Como consequência, a política social tem se desuniversalizado, transformando-se cada vez mais em uma política individualizante e monetarizada, centrada em benefícios creditícios. O Estado tem papel decisivo nesse movimento:

Tal mercantilização torna-se possível por dispositivos regulatórios que privatizam bens públicos e comuns, cortam gastos públicos e sociais, reduzem impostos sobre a renda, retiram as barreiras que limitam o livre fluxo do capital financeiro por meio de políticas de desregulamentação e restringem as garantias dos trabalhadores (Gonçalves, 2017, p. 1053).

Em outras palavras: o Estado, por meio de mecanismos executivos e jurídicos, tem desempenhado um papel ativo na promoção do processo de financeirização, reduzindo a



disponibilidade de serviços públicos de alta qualidade e incentivando a população a buscar esses serviços no setor privado. Serviços como saúde, educação e previdência passam a ser vistos como novas oportunidades de exploração pelo setor financeiro (Lavinias; Gentil, 2018, p. 195).

O acesso das famílias de baixa e média renda a esses serviços privados tornou-se possível, em grande parte, pela maior disponibilidade de crédito. Para isso, outras mudanças institucionais desempenharam um papel fundamental, especialmente a criação de novos instrumentos financeiros. Um exemplo disso é a promoção do crédito consignado, que inicialmente foi direcionado a servidores públicos e trabalhadores com carteira assinada, mas que posteriormente se expandiu para incluir aposentados e pensionistas do INSS (Lavinias, 2017, p. 21). Além disso, a criação do microcrédito, que é amplamente utilizado para o consumo em vez de atividades produtivas, assim como o Programa de Inclusão Bancária, que facilitou o acesso de beneficiários do Bolsa Família ao cartão de crédito, foram igualmente importantes nesse contexto.

O processo de financeirização das políticas sociais se intensifica, portanto, não pela ausência do Estado, mas por sua ação direta em promover a financeirização. As famílias, em particular as mulheres, são levadas a se endividar para acessar serviços básicos de saúde, educação e previdência, refletindo uma relação de poder onde o credor pode reivindicar a renda futura dos devedores. A financeirização permite o acesso ao futuro: “o futuro de um indivíduo se torna significativo por meio da dívida e regulado pelo crédito” (Lotz, 2014, p. 3).

Esse fenômeno destaca a penetração das finanças no bem-estar social, onde o mercado financeiro substitui o Estado na provisão de serviços sob a lógica do risco (Dowling, 2021). Esse cenário reflete uma mudança paradigmática: de um bem-estar garantido pelo Estado para um “bem-estar” dependente do mercado financeiro, articulado pela dívida e pelo risco.

Portanto, o caso brasileiro ilustra que a financeirização das políticas sociais não exige necessariamente a retração do Estado, mas sua cooperação ativa na promoção de um novo tipo de política social que favorece o capital financeiro. As políticas sociais, neste contexto, são moldadas para servir ao capital, configurando-se como um meio de exploração contínua e sistemática das famílias.

O quadro geral descrito acima nos fornece uma imagem do processo pelo qual os direitos sociais constitucionalmente previstos vêm sendo modulados. Identificam-se, assim,



ao menos duas estratégias: (i) a desidratação dos direitos sociais, resultado do desvio de recursos operado por ferramentas jurídicas, como a DRU; e (ii) sua privatização, por meio da abertura desse campo para a exploração pelo capital financeiro. Conjuntamente, essas duas estratégias desembocam em um processo de desuniversalização desses direitos.

Com efeito, à exceção da previdência social, que passou por mais de uma reforma desde 1988, os direitos sociais previstos no artigo 6º e no Título VII da Constituição Federal pouco foram reformados em sua essência, observando-se, porém, alterações em suas fontes orçamentárias.

Assim, uma das estratégias adotadas para reformular o estado social brasileiro, como visto no item anterior, está relacionada às disputas em torno do orçamento público. Emendas constitucionais vêm reorganizando, por exemplo, as fontes de financiamento da seguridade social (como as Emendas Constitucionais n. 20/1998¹ e n. 86/2015²) e prejudicando seu custeio.

Outro elemento importante, já citado anteriormente, é a adoção sucessiva da ferramenta da Desvinculação de Receitas da União (DRU), medida que altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) para permitir que parte das receitas com impostos e contribuições não seja obrigatoriamente destinada a determinado órgão, fundo ou despesa. A justificativa para sua adoção é a necessidade de equilíbrio fiscal e maior flexibilidade orçamentária para o governo, de forma a permitir a alocação de recursos advindos do superávit primário para pagamento de despesas como juros, encargos e amortização da dívida pública.

A segunda estratégia diz respeito às normas infraconstitucionais que contribuem para a abertura de espaços de exploração pelo capital financeiro no campo dos serviços sociais. São exemplos desse tipo de medida as leis que instituem programas de financiamento do ensino superior, como ProUni e Fies; as leis que criam as Organizações Sociais e permitem sua contratação para a gestão de serviços públicos; a lei dos planos de saúde, que permite a presença de capital estrangeiro nos negócios de assistência suplementar; entre outras medidas.

¹ A EC n. 20/1998 promoveu uma das reformas da previdência social, redefinindo fontes de financiamento da seguridade social.

² A EC n. 86/2015, chamada de PEC do Orçamento Impositivo, previu aumento de 1% para 1,2% das emendas parlamentares individuais, as quais passam a compor o montante mínimo que a União deve aplicar à área da saúde.



O resultado principal dessas reformas é uma mudança fundamental na função do orçamento público, que deixa de estar a serviço da reprodução social, e passa a responder a interesses do capital privado. Nesse sentido, Bercovici e Massonetto afirmam:

[...] para garantir a atração dos investimentos privados, o Poder Público brasileiro tem que estabilizar o valor real dos ativos das classes proprietárias. Ou seja, o orçamento público deve estar voltado para a garantia do investimento privado, para a garantia do capital privado, em detrimento dos direitos sociais e serviços públicos voltados para a população mais desfavorecida.

[...] o direito financeiro, na organização do espaço político-econômico da acumulação, passa a servir a uma nova função do Estado – a tutela jurídica da renda do capital e da sanção de ganhos financeiros privados, a partir da alocação de garantias estatais ao processo sistêmico de acumulação liderado pelo capital financeiro. (Bercovici; Massonetto, 2006, p. 69)

Este deslocamento, devemos ressaltar, não necessariamente significa um corte nos gastos públicos, mas sim uma reestruturação na relação entre política social e econômica. A política social se torna um instrumento para a expansão da financeirização do capitalismo no Brasil (Lavinias, 2017). Essas mudanças não indicam uma retirada do Estado, mas um reposicionamento de sua atuação, abrindo espaço para a exploração dos serviços sociais pelo setor privado e transformando o papel do Estado de provedor para facilitador.

O que se observa, portanto, é que o caráter universal dos direitos sociais consagrados na Constituição Federal vem sendo condicionado tanto por mudanças no ADCT (consubstanciadas nas sucessivas DRUs), como por normas infraconstitucionais. Ambas as estratégias representam métodos de erosão da vontade constitucional estabelecida no momento constituinte, e que vem sendo aos poucos esvaziada, sem que haja uma ruptura constitucional mais clara ou direta.

Por meio dessas estratégias, possibilita-se o desvio de recursos que o poder constituinte originário buscou atribuir aos programas sociais, que passam a ser alocados em outros programas, conforme descrito anteriormente. Deixa-se de investir em infraestrutura de serviços sociais, o que garantiria melhores serviços a mais pessoas, e abre-se espaço para a entrada do capital financeiro, que passa a explorar diretamente esses mesmos serviços. Trata-se de uma “transferência da capacidade de alocação de recursos do Estado para o sistema financeiro” (Gonçalves, 2014, p. 309). São estratégias que contam, portanto, com a participação ativa do Estado, que promove uma reestruturação regulatória típica do neoliberalismo.

Isso significa que a reconfiguração das políticas sociais no Brasil dependeu, necessariamente, de medidas regulatórias e mudanças legislativas, contando com a



colaboração de diversos atores públicos, envolvendo os três poderes. O neoliberalismo pressupõe e depende de “diversas formas de intervenção estatal e da formação de novos marcos normativos” (Gonçalves, 2014, P. 307). Nesse sentido explica Gonçalves (2017, p. 1063):

Caracterizado pelas políticas neoliberais de austeridade e por uma orientação ao mercado global, todas essas ações, voltadas para privatizar o mercado de bens e serviços até então produzidos e administrados pelo Estado, foram desenvolvidas por meio de intervenções regulatórias e reformas legais. Nesse sentido, diferentemente do que à primeira vista pode parecer, a expropriação no neoliberalismo (dominada pelas finanças) é politizada, dependente de regulação estatal e de (novos) marcos normativos (Dörre 2012, 30–35).

As sucessivas crises financeiras, em especial aquela de 2008, ao invés de fortalecer a crítica a esse modelo de regulação neoliberal, parecem abrir espaço para uma radicalização cada vez maior do discurso da austeridade, que legitima a distribuição da responsabilidade pela crise e socializa seus efeitos. Conforme destaca Gonçalves (2014, p. 310):

Esse tipo de medida é implementado por políticas que necessitam de cortes em gastos sociais para inundar o sistema financeiro de “dinheiro barato”, isto é, é implementado por políticas que se baseiam no mesmo marco normativo do neoliberalismo (id.). Esse processo de socialização das perdas não seria possível sem a arquitetura jurídica neoliberal (armada para conter investimentos públicos e sociais) e um pensamento jurídico alinhado à economia neoclássica que a justifique pela lógica da reestruturação da financeirização como esperança de inversão produtiva e rebalanceamento da economia mundial. Com isso, a dependência da financeirização neoliberal à sua estrutura regulatória torna-se fator fundamental para manter o campo jurídico sob rígido controle, o que tende a asfixiar qualquer possibilidade de crítica ao atual sistema de acumulação em seu interior.

A reestruturação regulatória neoliberal se traduz, assim, em uma agenda regressiva de desidratação do campo social do Estado. Sem que isso signifique uma ruptura institucional, ela se promove em diversas frentes, valendo-se de estratégias jurídicas reformadoras.

6. Aportes ao direito e economia política

Esse cenário em muito se assemelha ao quadro descrito por Vieira et al. (2023) acerca das mudanças institucionais levadas a cabo durante o governo de Jair Bolsonaro. Segundo os autores, por meio de medidas variadas, de tendência autoritária e contrária ao estado de direito, sua estratégia consistia em “comprometer a integridade de diversas agências do



Estado, bem como de políticas públicas de origem constitucional” (Vieira et al., 2023, p. 11) assim como em “promover uma agenda regressiva, em grande medida incompatível com diversas políticas públicas e mesmo direitos fundamentais reconhecidos pela Constituição de 1988” (Vieira et al., 2023, p. 12).

No diagnóstico proposto pelos autores, a autocratização se destaca como elemento essencial para a promoção das reformas institucionais que encaminham para uma paulatina reconfiguração da natureza do regime democrático. A análise aqui proposta busca complementar esse diagnóstico no sentido de apontar para as formas pelas quais o sistema constitucional é esvaziado, sem necessariamente passar por estratégias evidentemente autoritárias. Governos localizados ao longo de todo o espectro político, uns mais democráticos, outros (muito) menos, todos aderem ao discurso neoliberal que prega a necessidade de equilíbrio fiscal e contenção de gastos, às expensas da infraestrutura social do Estado.

Se é verdade que o governo Bolsonaro se valeu da estratégia do “infralegalismo autoritário” (Vieira et al., 2023, p. 18) para criar atalhos em torno do aparato constitucional e atingir seus objetivos, usando e abusando de suas prerrogativas presidenciais, também é verdade que outros governos, por meio de coalizões estabelecidas entre Poder Executivo e Poder Legislativo, vêm, desde os primeiros momentos de vida do sistema constitucional de 1988, desfigurando o arcabouço orçamentário que sustenta o Estado social brasileiro, transformando a face da política social e entregando os serviços estatais ao setor privado dominado pelas finanças. Tanto um processo como o outro contribuem “para um claro processo de regressão das políticas públicas (Bauer et al., 2012) e de vulnerabilização do sistema de proteções constitucionais” (Vieira et al., 2023, p. 18).

Isso significa dizer que outros métodos de erosão da vontade constitucional estão em jogo e podem ser adotados também por governos não caracterizados como autoritários. São métodos que passam pelo crivo democrático, uma vez que realizados conforme os ritos constitucionalmente previstos, por meio de deliberação pública de representantes democraticamente eleitos – como é o caso das alterações na Constituição Federal e no ADCT e de outras mudanças legislativas infralegais.

Além disso, há uma tolerância e um convívio conflituoso entre uma “constituição econômica e social” dirigente com uma “constituição financeira” que blindava o controle da política monetária do crivo democrático e subordina o orçamento fiscal às demandas de



estabilização monetária e controle das contas públicas. Conforme Bercovici e Massonetto apontam, estratégias como as aqui analisadas funcionam como

[...] meios de excluir o orçamento da deliberação pública, garantindo metas de política monetária muitas vezes impostas de fora e em favor de interesses econômicos privados, que desejam uma garantia sem risco para seus investimentos ou para sua especulação financeira. A implementação da ordem econômica e da ordem social da Constituição de 1988 ficaram restritas, assim, às sobras orçamentárias e financeiras do Estado. (Bercovici; Massonetto, 2006, p. 71)

São medidas que não colocam diretamente em risco o estado de direito e a democracia constitucional, mas ameaçam de morte o estado social e blindam a constituição financeira das imposições da constituição econômica e social. A constituição financeira seria, então, uma "constituição dirigente invertida", que subordina a política econômica e social consagrada pela vontade constitucional de 1988 "à tutela estatal da renda financeira do capital, à garantia da acumulação de riqueza privada" (Bercovici; Massonetto, 2006, p. 73).

Nesse sentido, resta a questão de como classificar a agenda neoliberal em relação às políticas sociais em contextos autoritários e não autoritários e identificar semelhanças e diferenças entre cada uma dessas duas situações. A análise aqui proposta pretende contribuir para essa reflexão, ao apontar para o fato de que a reconfiguração do estado social não depende necessariamente de uma vulnerabilização do estado democrático de direito. Esse é um caráter pernicioso desse modelo regulatório atualmente em vigor: ele mobiliza estratégias jurídicas a princípio legítimas para desfigurar a vontade constitucional em favor de interesses privados.

7. Considerações finais

A análise apresentada demonstra que a transformação das políticas sociais no Brasil durante as últimas décadas não se caracteriza pela simples retirada do Estado, mas por uma reconfiguração significativa da sua atuação. Observa-se que, mesmo com a permanência formal dos direitos sociais previstos na Constituição de 1988, o Estado tem promovido mudanças qualitativas no seu papel, favorecendo a financeirização e a mercantilização dos serviços públicos. Esse processo é resultado de uma combinação de estratégias, como o desvio de recursos por meio da Desvinculação das Receitas da União (DRU) e a abertura



regulatória para a exploração do capital financeiro, que promovem a desuniversalização dos direitos sociais.

O cenário atual é de cooperação ativa do Estado com os interesses do capital financeiro, não através de uma ausência ou recuo, mas por meio de políticas que facilitam a financeirização das necessidades sociais, como o crédito para consumo e programas que incentivam o endividamento das famílias. Essa transformação reflete uma mudança paradigmática, onde o bem-estar social, garantido pelo Estado, é substituído por uma lógica de mercado dependente de dívida e risco, que aprofunda as desigualdades e perpetua a exploração econômica das famílias.

O caso brasileiro ilustra, portanto, que a financeirização das políticas sociais depende menos da retirada do Estado e mais da sua participação ativa na promoção de uma nova forma de política social, que alinha os direitos constitucionais aos interesses do capital. Essa dinâmica complexa, que envolve intervenções estatais diretas e indiretas, sugere que o modelo neoliberal se sustenta por meio de uma arquitetura jurídica específica, legitimada por normas democráticas, mas que enfraquece progressivamente o compromisso do Estado com a justiça social e a igualdade material.

Além de contribuir para o debate sobre a financeirização e o impacto do neoliberalismo nas políticas sociais, este artigo avança ao oferecer uma análise crítica que conecta explicitamente a dinâmica econômica com a estrutura jurídica. Ao explorar como o direito tem sido instrumentalizado para legitimar práticas econômicas que ampliam a desigualdade e desuniversalizam direitos, buquei explorar maneiras como o arcabouço jurídico pode facilitar a expansão do capital financeiro sem que os ditames constitucionais sejam explicitamente alterados, destacando, com isso, a importância de uma leitura crítica da legislação vigente.

Referências bibliográficas

BERCOVICI, G.; MASSONETTO, L. F. A constituição dirigente invertida: a blindagem da Constituição Financeira e a agonia da Constituição Econômica. **Boletim de Ciências Econômicas**, Coimbra, Portugal, v. XLIX, p. 57-77, 2006.

BRITTON-PURDY, J. et al. Building a Law-and-Political-Economy Framework: Beyond the Twentieth-Century Synthesis. **The Yale Law Journal**, New Haven, EUA, v. 129, n. 6, p. 1600–1945, 2020.



DOWLING, E. **The care crisis: what caused it and how can we and it?** London; New York: Verso, 2021.

FERREIRA, V. D. A. N.; BERTUSSI, G. L. Efeitos do Teto de Gastos sobre o investimento público e a taxa básica de juros: avaliação via controle sintético. **Nova Economia**, v. 34, n. 2, p. e8309, jun. 2024.

GONÇALVES, G. L. Marx está de volta! Um chamado pela virada materialista no campo do direito. **Revista Direito e Práxis**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 9, p. 301–341, Dez. 2014.

GONÇALVES, G. L. Acumulação primitiva, expropriação e violência jurídica: expandindo as fronteiras da sociologia crítica do direito. **Revista Direito e Práxis**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 2, Jun. 2017.

HARRIS, A.; VARELLAS, J. J. Law and Political Economy in a Time of Accelerating Crises. **Journal of Law and Political Economy**, Londres, v. 1, n. 1, Out. 2020.

LAVINAS, L. A financeirização da política social: o caso brasileiro. **Revista Politika**, Brasília, n. 2, p. 34–51, 2015.

LAVINAS, L. **The takeover of social policy by financialization: the Brazilian paradox**. New York, NY: Palgrave Macmillan, 2017.

LAVINAS, L. The Collateralization of Social Policy under Financialized Capitalism. **Development and Change**, Haia, v. 49, n. 2, p. 502–517, mar. 2018.

LAVINAS, L.; GENTIL, D. Brasil anos 2000: a política social sob regência da financeirização. **Novos Estudos - CEBRAP**, São Paulo, v. 37, n. 1, p. 191–211, ago. 2018.

LOTZ, C. **The capitalist schema: time, money, and the culture of abstraction**. Lanham, Maryland: Lexington Books, 2014.

MATTEI, C. **A ordem do capital: como economistas inventaram a austeridade e abriram caminho para o fascismo**. São Paulo: Boitempo, 2023.

MORAIS, L.; SAAD-FILHO, A. Da economia política à política econômica: o novo-desenvolvimentismo e o governo Lula. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 31, n. 4, p. 507–527, dez. 2011.

PAULANI, L. **Brasil delivery: servidão financeira e estado de emergência econômico**. 1. ed. São Paulo: Boitempo Editorial, 2008.

SAAD-FILHO, A. Social Policy for Neoliberalism: The Bolsa Família Programme in Brazil. **Development and Change**, Haia, v. 46, n. 6, p. 1227–1252, nov. 2015.

VIEIRA, O. V. et al. **Estado de direito e populismo autoritário: Erosão e resistência institucional no Brasil (2018-22)**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2023.



Sobre a autora

Adriana Silva Gregorut é Doutora em Direito e Desenvolvimento pela Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getulio Vargas, com período de pesquisa no Departamento de Desenvolvimento Internacional do King's College London.

Créditos de autoria

A autora é a única responsável pelo artigo.

Declaração sobre conflito de interesses

Não há possíveis conflitos de interesse na realização e comunicação das pesquisas.

Informações sobre financiamento

Esta pesquisa foi realizada com recursos da Bolsa Mario Henrique Simonsen de Ensino e Pesquisa, da Fundação Getulio Vargas.

Declaração de Disponibilidade de Dados

A disponibilidade de dados não se aplica a este artigo, pois nenhum dado/novo dado foi criado ou analisado neste estudo.

Editores Responsáveis pela Avaliação e Editoração

Carolina Alves Vestena e Bruna Bataglia.

