

A RELAÇÃO SISTÊMICA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL COM AS DIRETRIZES CONSTITUCIONAIS CONFORMADORAS DAS ORDENS SOCIAL E ECONÔMICA

Rodrigo Lustosa Veras¹
Raul Lopes de Araújo Neto²

Resumo: Este artigo tem por objetivo problematizar as consequências, para a Previdência Social (RGPS), de abordagens que não partem e promovem sua compreensão e operacionalização a partir de uma relação sistemática e profunda com os fundamentos e objetivos das Ordens Social e Econômica. A partir disso são apresentadas as diretrizes constitucionais conformadoras tanto da Ordem Social como da Ordem Econômica e suas relações iminentes com a Previdência Social, além da exposição da necessidade da compreensão da Previdência Social enquanto uma ação/política pública e não meramente como uma espécie seguro, mesmo em sua adjetivação social. O artigo assume uma perspectiva de abordagem interdisciplinar entre direito, políticas públicas e economia, tratando-se, metodologicamente, de pesquisa jurídico-social, qualitativa e bibliográfica.

¹ Universidade Federal do Piauí - UFPI. Mestre em Direito, Democracia e Mudanças Institucionais - UFPI, Graduado em Direito; Professor de pós-graduação da ESA/PI e Faculdade CET, Pesquisador e Advogado.

E-mail: rodrigolusveras@gmail.com

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9926317099833160>

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1309-6999>

² Universidade Federal do Piauí - UFPI. Pós-doutorado em direito pela Universidade de Brasília; Doutor em Direito Previdenciário pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo; Mestre em direito pela Universidade Católica de Brasília; Professor adjunto do PPGD da UFPI.

E-mail: raullopes@ufpi.edu.br

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8629191788212794>

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7413-0276>

Palavras-chave: Previdência Social; Ordens Social e Econômica; Diretrizes Constitucionais Conformadoras.

THE SYSTEMIC RELATIONSHIP BETWEEN SOCIAL SECURITY AND THE CONSTITUTIONAL GUIDELINES THAT SHAPE THE SOCIAL AND ECONOMIC ORDERS

Abstract: This article aims to problematize the consequences for Social Security (RGPS) of approaches that do not start from and promote its understanding and operationalization based on a systematic and deep relationship with the foundations and objectives of the Social and Economic Orders. From this, the constitutional guidelines that shape both the Social Order and the Economic Order and their inherent relationships with Social Security are presented, in addition to exposing the need to understand Social Security as a public action/policy and not merely as a type of insurance, even in its social adjective. The article adopts an interdisciplinary approach perspective between law, public policies and economics, dealing, methodologically, with legal-social, qualitative and bibliographical research.

Key-words: Social Security; Social and Economic Orders; Conforming Constitutional Guidelines.

Introdução

Transcorrido pouco mais de trinta e cinco anos da promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil - CRFB de 1988, e mesmo passando por diversas reformas constitucionais profundas, é comum encontrar em obras doutrinárias, na jurisprudência e trabalhos acadêmicos, referências à natureza de direito social fundamental da Previdência Social, mas pouco se observa o desenvolvimento de sua fundamentalidade constitucional para além plano meramente discursivo-retórico.

A busca e a análise dos estudos e obras desenvolvidos no âmbito do direito previdenciário revelam que há uma lacuna no tratamento da Previdência Social à luz dos fundamentos e finalidades das Ordens Social e Econômica. Comumente os Autores se limitam a tecer tímidas considerações sobre a Seguridade Social, pouco ou nada dispondo acerca de uma possível vinculação-compatibilização com os ditames da Ordem Social e, em especial, da Ordem Econômica.

Se mesmo o óbvio não é examinado em uma dimensão mínima, não é de se espantar que praticamente não existam na doutrina previdenciária -, e, registre-se, nem mesmo no âmbito da doutrina constitucional, - abordagens que realizem as pertinentes e indissociáveis ligações entre as Ordens Econômica e Social e suas consequências para a criação, manutenção e desenvolvimento de um Sistema de Proteção Social do porte da engenharia constitucional que representa a Seguridade Social e, logicamente, do papel da Previdência Social a desempenhar dentro da arquitetura institucional.

Nesse contexto, a presente pesquisa desenrola-se a partir do seguinte problema: Quais as consequências para a Previdência Social (RGPS) de abordagens que não partem e promovem sua compreensão e operacionalização a partir de uma relação sistemática e profunda com os fundamentos e objetivos das Ordens Social e Econômica?

Sendo assim, este artigo tem por objetivo problematizar a questão posta acima, apresentando as bases e finalidades tanto da Ordem Social como da Ordem Econômica e a relação imanente com a Previdência Social. Ademais, objetiva expor a necessidade da compreensão da Previdência Social enquanto uma ação/política pública.

O artigo assume uma perspectiva de abordagem interdisciplinar entre Direito, Políticas Públicas e Economia, valendo-se

das opções metodológicos propostas por Gustin, Dias e Nicácio (2020, p. 61-89) para as ciências sociais quanto à vertente, gênero e modos de análise. Nesse sentido, pertence a vertente jurídico-social, ao gênero metodológico jurídico-compreensivo e, quanto às técnicas de análise de conteúdo, trata-se de pesquisa qualitativa e bibliográfica.

A base e os objetivos da Ordem Social

Realizada a problematização, é crucial avançar na abordagem explorando os fundamentos e finalidades da Previdência e Seguridade Sociais, assim como suas relações com a base e os objetivos da Ordem Social³.

³ Para que se tenha uma ideia, revisando a bibliografia previdenciária (realizado buscas nas bases de dados eletrônicas do Portal de Periódicos da CAPES - acesso via Universidade Federal do Piauí -, da Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações e da plataforma do Scielo, sendo utilizadas estratégias pré-estabelecidas como o emprego de palavras-chaves, em língua portuguesa, conjugadas com os operadores booleanos do seguinte modo: “Previdência Social” AND “base OR fundamento OR objetivo OR finalidade” AND “Ordem Social”. Ademais, em vista a quase ausência de retorno de resultados das buscas nas bases de dados eletrônicas, foi analisado manuais de direito previdenciário que se encontravam acessíveis), observou-se que oito obras tecem considerações sobre a relação da Previdência Social e a Ordem Social da CRFB/88, cf.: Teles (2007); Ibrahim (2011, p. 20-77, 146, 212; 2015, p. 5-7), Santos (2020, p. 53-54); Rocha e Savaris (2019, p. 92-93), Balera (2010, p. 11-54); Araújo Neto (2020, p. 12-27); Meirinho (2021). Registra-se que Teles e estes últimos três autores (Balera, Araújo Neto e Meirinho) abordam e se dedicam de forma mais direta e explícita, destinando tópico específico e destacando a importância da compreensão do tema, sendo que Teles, Balera e Araújo Neto percorrem pelos três conceitos, o primado do trabalho, a justiça social e o bem-estar, já Meirinho, por seu turno, centra-se e dedica-se mais aprofundadamente a relação intrínseca entre a primazia do trabalho e a Seguridade Social numa dimensão de abordagem que se aproxima e dialoga com a desenvolvida na presente pesquisa.

No tocante à Ordem Social, a matéria encontra-se esculpida no artigo 193 da Constituição da República Federativa do Brasil - CRFB de 1988, que dispõe como base o primado do trabalho e como objetivos o bem-estar e a justiça sociais.

Da leitura desse dispositivo constitucional é possível perceber que se encontra em franco diálogo com outros dispositivos constitucionais, a exemplo do artigo 3º, que estabelece os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, e o artigo 170, que estabelece como fundamento da Ordem Econômica a valorização do trabalho humano e livre iniciativa e como fins a garantia a todos de existência digna, segundo os ditames da justiça social. Por esse motivo é que Rocha e Savaris (2019, p. 92) acentuam que:

Todas as normas que derivam do constitucionalismo social - as de seguridade social, inclusive e particularmente - devem ser compreendidas pela perspectiva que reafirma a importância do trabalho, enquanto valor social constitucionalmente protegido (CF/88 arts. 1º, inc. IV, 170 e 193), para a proteção da dignidade humana e para a existência, harmonia e sustentabilidade social.

No mesmo sentido, Balera (2010, p.13-24) também ressalta a obrigatoriedade de as normas jurídicas guardarem correspondências com os fins a que se destina Ordem Social, a justiça social, ao bem-estar e à questão do trabalho, que funcionam como vetores exegéticos. Quanto a este último, o Autor sublinha a imprescindibilidade da Seguridade Social ao estruturar as “relações de trabalho para que estas possam ingressar no ambiente que lhes é próprio”, visto que a questão social decorrente da relação entre trabalho e capital é equacionada por aquela.

Santos (2020, p. 53-54) também não se distancia dos autores citados. A Autora enfatiza o caráter fundante do trabalho e da dignida-

de da pessoa humana no soerguimento do Estado Democrático de Direito, além de também acentuar o papel dos objetivos fundamentais da República e dos da Ordem Social como princípios e preceitos “norteadores da elaboração, da interpretação e da aplicação do direito”, não podendo o resultado do processo hermenêutico “acentuar desigualdades nem contrariar o princípio da dignidade da pessoa humana.”.

Como se nota, mesmo os Autores que trilham pelo tema tendem a reduzir o texto normativo do artigo 193 da CRFB/88 a uma simples ideia de vetor hermenêutico-exegético que deve ser observado pelo intérprete e que uma vez contrariado, não produz quaisquer consequências, assim, não adotam uma posição enfática de violação da Constituição, o que acarretaria na possibilidade de controle judicial dos atos, sejam legislativos ou executivos, por consistirem em pontos de referência normativos que ao mesmo tempo em que delimitam as ações do Poder Público, sinalizam os horizontes de sentidos nos quais os atos devem ser compreendidos.

Portanto, funcionam como uma espécie de placa de sinalização do trânsito hermenêutico (vetor de sentido) e delimitador do âmbito de discricionariedade política no qual as ações adotadas pelo Poder Público, seja Legislativo ou Executivo, não podem transgredir sob pena de violação à CRFB/88.

Além do mais, também se observa que os Autores se dedicam mais as temáticas da justiça social e do bem-estar, dando pouca atenção à importância da primazia do trabalho. Este, dentro da Ordem Social e, em especial para a Seguridade e Previdência Sociais, não sucede de mero acaso, haja vista o seu papel central na questão social e, conseqüentemente, no desencadeamento da estruturação do sistema de proteção social.

Isso porque, à incorporação da proteção social a parcelas cada vez mais ampla da população ocorreu em total dependência com a estruturação e organização do modo de produção-acumulação capitalista, sendo a condição do trabalho assalariado peça fundamental desse processo.

A importância do trabalho não se limitou à proteção social, tendo a sua centralidade também destacada a partir de sua vinculação com a conquista da cidadania para a maioria da população brasileira. Assim, ao contrário do preconizado ou evidenciado pela clássica apresentação da teoria da geração dos direitos fundamentais, os direitos políticos e da cidadania da maioria dos brasileiros se originou da tensão entre o trabalho e o capital, portanto, como decorrência do exercício dos direitos trabalhistas (Bercovici, 2005, p. 22)⁴.

Com efeito, não é mera coincidência que tanto o apogeu do Estado de Bem-Estar Social, como a sua crise, tão comumente vulgarizada nos dias atuais, tenha acontecido e acontece em concomitância, respectivamente, com uma maior importância e valorização do trabalho e com a sua precarização.

⁴ No mesmo sentido leciona Santos (1979, p. 75-76), ao tratar de sua categoria de análise a “cidadania regulada” e o papel que desempenhou dentro do projeto político do governo Vargas no tratamento da questão social e dos direitos trabalhistas. Em suas palavras “Os direitos dos cidadãos são decorrência dos direitos das profissões e as profissões só existem via regulamentação estatal. O instrumento jurídico comprovante do contrato entre o Estado e a cidadania regulada é a carteira profissional que se torna, em realidade, mais do que uma evidência trabalhista, uma certidão de nascimento cívico. Quando, após reestruturar nestes moldes a esfera da produção, o Estado se volta para a política social strictu sensu, a ordem de cidadania regulada assim gerada irá condicionar o sistema de desigualdades decorrentes da política oficial de previdência, por um lado, e o desenvolvimento de um conflito ao mesmo tempo político e intraburocrático, por outro.”.

Essa mesma lógica é observável com e na Previdência Social, por isso é acertada a pontuação de Meirinho (2021, p. 183) ao preconizar que o “trabalho humano é a chave para a sustentabilidade da seguridade social. Na verdade, o trabalho é central em uma sociedade fundada em valores que buscam conferir ao ser humano dignidade por intermédio da solidariedade”.

Ainda em concordância com as proposições de Meirinho (2021, p. 187), reconhece-se a centralidade e a importância do trabalho, precipuamente, do trabalho formal, do emprego, o que, numa conclusão apressada, poderia nos levar a concluir que, para a superação da questão social, bastaria rumar avidamente ao pleno emprego.

Contudo, isso não basta, visto que numa sociedade prenhe de riscos, e que constantemente cria e intensifica novas formas de espoliação do trabalhador, gerando mais riscos, a mera contraprestação salarial não é suficiente, porque via de regra, dentro lógica imanente do modo de produção-acumulação capitalista, a relação de trabalho é por si só insuficiente por ela mesma, também constituindo uma forma de expropriação.

Assim sendo, impõe-se como uma condição vital a sua proteção “por intermédio de prestação positivas concedidas pelo o Estado, como é o caso dos benefícios previdenciários” (Meirinho 2021, p. 187).

Para além dos aspectos histórico-sociológico-antropológicos da centralidade do trabalho, a análise no prisma normativo revela que sua abordagem anêmica no âmbito do direito previdenciário torna o tratamento do tema ainda mais problemático.

Historicamente a centralidade normativa do trabalho ganha especial relevância no contexto internacional com a confecção e

assinatura do Tratado de Versalhes, em junho de 1919, documento este que originou a Organização Internacional do Trabalho - OIT. Aludido tratado, além de representar um acordo oficial do final da Primeira Guerra Mundial, visou garantir melhores condições sociais e de trabalho à classe operária.

Outro documento importante nesse processo histórico como produto pela busca de melhores condições de trabalho e que não se pode deixar de mencionar, foi a Constituição de Weimar, também datada do mesmo ano⁵.

No contexto brasileiro, sem a menor dúvida, a questão normativa do trabalho ganha relevância com a publicação da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, em 1º de maio de 1943, atingindo seu ápice normativo com a CRFB/88, que reconhece e eleva os valores sociais do trabalho (artigo 1º, inciso IV) como fundamento da República Federativa do Brasil, da Ordem Econômica (artigo 170) e Social (artigo 193), e como direito fundamental social (artigos 6º e 7º).

No que tange ao exame dos temas do bem-estar e da justiça sociais, observa-se que os autores adotam uma estratégia comum

⁵ Em passagem de duras críticas ao relato histórico romantizado da Constituição Weimar, Batista (2017, p. 165-166) denuncia uma faceta histórica normalmente não contada, que diz respeito ao movimento socialista revolucionário capitaneado por Rosa Luxemburgo na busca por melhores condições de vida e de trabalho, devido às condições extremamente precárias que se instalou no pós-primeira guerra, o qual foi sufocado e derrotado com a ajuda dos socialistas moderados, dando origem àquela, por meio de um “compromisso entre a direita burguesa e os socialdemocratas, unidos em torno do objetivo comum de evitar que uma revolução socialista dominasse a Alemanha”. Por esta razão, Batista enfatiza que a Constituição Weimar “não é um monumento aos direitos dos trabalhadores, mas um instrumento de perpetuação da dominação contra uma tentativa de emancipação que quase foi bem-sucedida”. [sic].

de exposição. As abordagens consistem em imersões teórico-filosóficas que rememoram os seus possíveis tratamentos em tempos outros, perpassando pela antiguidade, na idade média até atingir os tempos atuais ou remetendo um sentido pré-moderno ou moderno (Balera, 2010, p. 24-54; Araújo Neto, 2020, p. 13-27; Ibrahim, 2011, p. 20-77).

Desse modo, é exposto um leque com diversas concepções cunhadas e trabalhadas por diversos autores, no mais das vezes, fruto de suas posições ou filiações político-ideológica, teórica ou do ideal de justiça por eles almejado, destacando um alto nível de desacordo ou de instabilidade conceitual, problema este pontuado por Araújo Neto (2020, p. 22).

Assim, levando-se em consideração que a presente pesquisa assume a vertente e gênero de pesquisa de caráter jurídico, a compreensão de tais conceitos, bem-estar e justiça sociais, decorre e parte primordialmente a partir de uma leitura sistêmica dos dispositivos da própria Constituição, embora não se tenha a pretensão de neles se limitar, mas, sim, neles encontrar uma base normativa mínima, a fim de evitar uma compreensão fundamentada essencialmente a partir de um sentido oriundo ou gestado na filosofia moral e/ou em algum espectro político-ideológico sem ter o mínimo de correspondência ou base sociológica que de fato reflita o contexto da experiência social brasileira, e assim acabe por se desprender e esvaziar a normatividade em meio aos problemas oriundos dos desacordos teóricos e/ou ideológicos⁶.

⁶ Por oportuno, é preciso registrar de forma contundente que a questão acima apresentada e problematizada não visa ingenuamente eliminar a influência e o papel importante que as teorias oriundas da filosofia e/ou da política podem oferecer e

De um modo amplo, pode-se afirmar, com um nível de consenso aceitável, que o conceito de bem-estar social estampado no artigo 193 da CRFB/88 remete a uma concepção de garantia ou provisão das pessoas com recursos econômico-sociais e/ou possibilitando-as a terem acesso a melhores condições econômico-sociais, a fim de atingir um nível mínimo de realização pessoal (dimensão redistributiva)⁷.

que acabam por influenciar na determinação e formatação das ações e políticas estatais implementadoras de direitos sociais. O ponto é que, sendo certo que a CRFB/88 se coaduna com uma economia de mercado, o mesmo não pode ser afirmado no tocante à adoção de uma teoria ou espectro ideológico específico. Assim, busca-se trabalhar com parâmetros mínimos que permitam a captação e controle dos níveis de materialização dos termos trabalhados (primado/primazia do trabalho, bem-estar e justiça sociais) seja por algum tipo de índice econométrico, sociométrico ou outro instrumento capaz de fornecer informações objetivas de sua materialização (aumento, redução e/ou estagnação), cabendo à influência e às contribuições daquelas, logicamente, desde que seus fundamentos e suas proposições fundantes sejam com eles compatíveis, para fins de determinação do desenho das ações e políticas estatais. Portanto, e exemplificativamente, não importa se o governo de ocasião é ou não mais ou menos liberal ou social, pois as ações e políticas estatais por eles implementadas serão consideradas inconstitucionais quando promoverem ou ocasionarem a redução injustificável dos níveis daqueles, ou seja, hipoteticamente, se determina reforma na Previdência Social (RGPS) torná-la mais regressiva do ponto de vista redistributiva, impactar negativamente na economia e/ou reduzir os níveis de bem-estar sem uma justificativa plausível (exemplo disso pode ser verificável na restrição de determinadas prestações previdenciárias sem que haja a redução ou eliminação do risco social que legitimou a sua instituição ou a substituição por um outro tipo de ação estatal visando conferir uma situação de nível de bem-estar melhor, mas que empiricamente isso não é demonstrável).

⁷ A CRFB/88, desde a sua publicação, previu que nenhum benefício da Previdência Social (RGPS) que substitua o salário de contribuição ou rendimento do trabalho do segurado terá valor mensal inferior ao salário mínimo, respectivamente, § 5º do artigo 201 na redação originária, e § 2º do aludido artigo na redação atual. É exatamente por esse motivo, por constituir expressamente uma ação-política de transferência de renda, que a dimensão distributiva ganha relevância na presente análise, sendo a dimensão do reconhecimento possibilitada e aferida, reflexa e correlacionadamente àquela dimensão.

Por outro lado, a justiça social contém ou implica na condição de propiciar às pessoas uma melhoria na sua condição de vida e/ou social, demandando assim redução das desigualdades (dimensão do reconhecimento).

Dito de outro modo, o sentido de ambos os termos estão interligados entre si e abarcam os objetivos da República Federativa do Brasil, ou seja, devem implicar na construção de uma sociedade livre, justa e solidária; na garantia do desenvolvimento nacional; na erradicação da pobreza e da marginalização e na redução das desigualdades sociais e regionais; na promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (artigo 3º da CRFB/88).

No entanto, é preciso deixar muito claro que tais conceitos, ligados à Ordem Social, ganham contornos e delimitações conceituais a partir de seus próprios capítulos e seções. Assim, o bem-estar e justiças sociais atingem sua plenitude na medida em que forem assegurados às pessoas os direitos relativos à saúde, à previdência e assistencial sociais, à educação, à cultura, ao desporto, à ciência e tecnologia, à comunicação social, ao meio ambiente, à família, à criança, aos adolescentes, idosos e índios (artigos 194 a 232 da CRFB/88).

Portanto, é o conjunto de todos esses direitos que compõem e dão materialmente sentido àqueles conceitos. Ocorre que isso não necessariamente implica ou deve implicar que cada um dos direitos por eles abarcado tem de atender a toda amplitude do artigo 3º da CRFB/88, podendo assim resultar na observância de uma ou mais dimensão dos objetivos constante neste dispositivo, desde que não acarrete a violação dos demais.

Exemplo disso seria uma determinada ação visando assegurar o direito à saúde, que deve propiciar a melhoria da condição pessoal (física e/ou psíquica) de determinada(s) pessoa(s), malgrado não reduza a marginalização. Do contrário, caso a ação/política promova, injustificadamente, um tratamento discriminatório ou destine-se a um grupo específico de pessoas, com condições econômicas de acessá-los por conta própria, em detrimento de outros que não possuem, configura-se em violação constitucional.

Desse modo, tendo em vista as diversas reformas e alterações da legislação e da própria estrutura executiva de operacionalização previdenciária que têm profundas repercussões na Previdência Social, como é o caso de reformas trabalhistas, tributárias, econômicas, administrativas-constitucionais que mitigam a atuação estatal, sobretudo intensificadas a partir de meados da década passada, mostra-se indispensável à incorporação dos elementos normativos contidos no artigo 193 da CRFB/88 - primazia do trabalho, bem-estar e justiça sociais - como parâmetros de desenvolvimento e observância de ações/políticas públicas previdenciárias, bem como de verificação de compatibilidade constitucional.

Os fundamentos e as finalidades da Ordem Econômica

Se o estudo da Previdência Social praticamente fica restrito à sua correlação normativa com os dispositivos que disciplinam a Seguridade Social, não se encontrou trabalhos, obras e artigos acadêmicos que estabeleçam, de forma explícita e enfática, a relação imanente entre a Ordem Social, e mais precisamente daquela, e a Ordem Econômica.

A ausência dessa abordagem tem contribuído de forma muito impactante para a baixa densidade normatividade e, consequentemente, da efetivação dos direitos sociais-prestacionais, uma vez que estes demandam, direta ou indiretamente uma ação estatal para que as pessoas possam deles usufruírem.

De forma mais clara, a Previdência Social, para que seja realmente efetivada, necessita da atuação direta do Poder Pública, seja criando leis que estabeleçam prestações a serem usufruídas pelos beneficiários e na criação de uma estrutura administrativa que materialize esse processo de acesso, ou da atuação indireta, via implementação, exemplificadamente, de políticas econômico-fiscais (política monetária, fiscal, de fomento ou transformação da estrutura econômica social - fomentar empregos formais em detrimento de informais - etc.), que repercutem na manutenção e na própria viabilidade da atuação direta⁸.

Por esse motivo que se mostra indispensável o estudo das diretrizes normativas constitucionais econômicas ou da Constituição Econômica. De início, em vista a disputa conceitual feita dentro da disciplina do Direito Econômico acerca de qual a melhor nomenclatura a ser utilizada, Constituição Econômica, formal e/ou material, e Ordem Econômica, também formal e/ou material, bem como da pertinência de seu uso⁹, cumpre fazer um esclarecimento ou recorte conceitual para fins de se evitar confusões.

⁸ Esse é inclusive um dos problemas que estranhamente passa silenciado ou invisibilizado nos debates acerca da viabilidade econômico-financeiro-atuarial do Regime Geral da Previdência Social - RGPS. Em boa medida, os desequilíbrios apontados pelos críticos de espírito reformista do sistema são essencialmente de ordem exógena ao Regime, mas a solução por eles proposta circunscreve à ordem endógena.

⁹ Essa distinção conceitual é feita dentre outros autores por Souza (2017, p. 57-86); Scaff (2003, p. 67-73), Bercovici (2005, p. 11-43) e Tavares (2011, p. 70-84).

Após realizar um apanhado sobre esses conceitos, Scaff (2003, p. 68) explica que a distinção desses conceitos ganha relevância na medida em que permite compreender que a nomenclatura Constituição Econômica engloba não somente as normas que se encontram inseridas topologicamente no Título VII da CRFB/88. E em síntese da análise conceitual, Scaff organiza a distinção em três conceitos bases:

(1) o de ordem econômica, que diz respeito às normas inscritas na Constituição de um país sob esta rubrica; (2) o de constituição econômica formal, que alcança o de ordem econômica e o amplia, alcançando todas as normas que dizem respeito à matéria econômica em uma Constituição; e o de (3) constituição econômica material, onde o vocábulo “constituição” não corresponde ao de norma fundamental de um país, pois extrapola seus limites alcançando todas as normas que organizam sua economia (Scaff, 2003, p. 68).

Desse modo, a menção à Ordem Econômica neste tópico é tomada em um sentido específico, mais tecnicamente, contido no conceito (1) da citação transcrita anteriormente. Para ser mais preciso, o propósito desse tópico é apresentar as diretrizes normativas gerais contidas no artigo 170, que à semelhança do artigo 193, ambos da CRFB/88, funcionam como um dispositivo geral ou núcleo de ambas as Constituições, a Econômica e a Social, nas quais os demais dispositivos constitucionais e infraconstitucionais gravitam.

Ademais, antes de adentrar propriamente nas considerações em relação às diretivas normativas contidas no artigo 170 da CRFB/88, é necessário registrar que a explicitação do caráter normativo-vinculativo das diretrizes políticas ou normas diretivas, não será feita neste tópico, sob pena de repetição, tendo em conta que o

tema encontra devidamente apresentado essencialmente no tópico anterior, o que será feito de forma ainda mais esporádica neste.

A Ordem Econômica, para alguns apenas em sua perspectiva formal, enquanto ocupante de um título/capítulo do texto constitucional, surge com a Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil - CREUB de 1934 (Bercovici, 2005, p.17), ainda que a Constituição Econômica já se fizesse presente desde as Constituições de 1824 e 1891 (Lelis *et al*, 2021, p. 6-9).

Interessante notar que tanto Ordem Econômica como a Ordem Social eram tratadas conjuntamente no mesmo título - Título IV Da Ordem Econômica e Social – na Constituição de 1934, tendo como diretriz normativa os princípios da justiça e as necessidades da vida nacional, de maneira que se oportunizasse a todos uma vida digna. Outro fato importante diz respeito à disciplina dos direitos trabalhistas, que se encontrava inserida em tal ordem (artigos 115 a 145 da Constituição de 1934).

A Constituição dos Estados Unidos do Brasil - CEUB de 1946 operou uma mudança nas diretrizes normativas acima, passando a condicionar a organização da Ordem Econômica aos princípios da justiça social, compatibilizando-a com a livre iniciativa e a valorização do trabalho. Além disso, a Ordem Econômica e Social passou a abranger a disciplina tantos dos direitos trabalhistas como previdenciários (artigos 145 a 162 da CEUB/1946).

A Constituição da República Federativa do Brasil - CRFB de 1967 acrescentou outras diretrizes normativas à Ordem Econômica, como a função social da propriedade, harmonia e solidariedade entre os fatores de produção, desenvolvimento econômico e repressão ao abuso do poder econômico (artigos 157 a 166 da CRFB/1967).

Diferindo da estrutura anterior, a Constituição da República Federativa do Brasil - CRFB de 1988 cinde em títulos próprios a Ordem Econômica - Título VII - e a Ordem Social - Título VIII -, e modifica as bases normativo-conformativas daquela, estabelecendo como fundamento a valorização do trabalho humano e livre iniciativa, e por finalidade a garantia de vida digna a todos, em consonância com os ditames da justiça social, com a soberania, a propriedade privada, livre concorrência, defesa do consumidor, defesa do meio ambiente, redução das desigualdades regionais e sociais, busca do pleno emprego e tratamento favorecido para as empresas brasileiras de capital nacional de pequeno porte¹⁰.

Em razão da instauração de tamanho arcabouço de diretrizes normativas conformadoras, Bercovici (2005, p. 30) ressalta o caráter transformativo dele decorrente para com as estruturas sociais:

A Constituição de 1988 tem expressamente uma Constituição Econômica voltada para a transformação das estruturas sociais, como veremos adiante. O capítulo da ordem econômica (arts. 170 a 192) tenta sistematizar os dispositivos relativos à configuração jurídica da economia e à atuação do Estado no domínio econômico, embora estes temas não estejam restritos a este capítulo do texto constitucional.

Ao realizar detalhada análise das diretrizes normativas conformadoras da Ordem Econômica, Grau inicia chamando atenção que o seu fim precípua é assegurar a todos existência digna, estabelecendo como viga central o valor do trabalho, mas não qualquer tipo de trabalho, impõe-se o trabalho humano.

¹⁰ Esta última diretriz foi alterada pela Emenda Constitucional - EC nº 6, de 15 de agosto de 1995, a qual suprimiu a expressão “empresas brasileiras de capital nacional de pequeno porte”, sendo substituída pelo período “empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País”.

Assim, desde a leitura do *caput* do artigo 170 da CRFB/88 é possível extrair a conclusão de que ele se conecta diretamente aos fundamentos e objetivos da República Federativa do Brasil (artigos 1º e 3º da CRFB/88), delineando um complexo normativo diretivo mais amplo (Grau, 2017, p. 188-195).

Nota-se assim, que a dignidade humana é mais uma vez reforçada via a exigência do trabalho humano como fundamento da Ordem Econômica, e a sua positivação se revela como resultado do desenvolvimento das contradições internas nas relações ou prática sociais na economia de troca capitalista, impossibilitando a redução da mencionada Ordem à ideia da institucionalização na CRFB/88 das condições imanentes do modo de produção-acumulação capitalista.

Ao contrário, fica claro que a suposta contradição entre algumas das diretrizes normativas diretivas do artigo 170 da CRFB, na realidade constitui uma tensão que impede que alguns elementos ou formas jurídicas imanentes do modo de produção-acumulação capitalista (livre iniciativa, propriedade privada, livre concorrência etc.), liberam toda a sua potencialidade enquanto tais.

A ocupação da centralidade do trabalho na CRFB/88 não decorre somente de sua importância interna do “desenrolar-se” do modo de produção-acumulação capitalista, mas, para o próprio “desenvolver-se” do ser social. O trabalho entendido como toda e qualquer atividade essencial “com determinação prévia de fins (sendo, portanto, o que caracteriza o ser social como tal), não é difícil perceber sua amplitude e, conseqüentemente, sua centralidade axiológica na compreensão das relações sociais” (Coelho e Matos, 2021, p. 808)¹¹.

¹¹ Coelho e Matos (2021, p. 809-810) apresentam razões-funções tanto de ordem subjetiva como objetiva que ratificam a centralidade do trabalho: “Subjetivamen-

Não somente no artigo 1º como no 170, ambos da CRFB/88, o valor do trabalho é empregado de forma conjunta com a livre iniciativa. Essa intercalação não foi feita de forma fortuita e nem é ausente de sentido.

Como mencionado anteriormente, é da contradição ou da tensão entre esses conceitos que surge conformações-delimitações de seus sentidos, assim, dada a valorização do trabalho humano, a livre iniciativa não pode ser tomada em toda a sua potência como defende e prescreve algumas posturas mais afeitas ao liberalismo econômico, por isso ela não pode ser tomada “como expressão individualista, mas sim no quanto expressa de socialmente valioso” (Grau, 2017, p. 195-196).

Ademais, dada a sua amplitude que não se esgota ou se reduz ao que se entende por liberdade (de iniciativa) econômica e até mesmo à livre concorrência, ela é um desdobramento da liberdade e não

te, o trabalho proporciona ao ser social desenvolvimento de suas capacidades, experimentação, acúmulo de conhecimento. No trabalho, o homem confirma o seu ser e seu saber. Essa jornada de autodescoberta encontra no produto do trabalho a materialização de uma idealização prévia. (...) Entra aí a centralidade do pôr teleológico que, na tomada de consciência e atuação prática, possibilita ao ser social a intromissão nas cadeias causais da natureza. Essa interferência criativa é embebida completamente no caldo das mediações sociais. Para além de uma modificação interna, o trabalho em sua externalização será compartilhado, enxergado numa dimensão coletiva. Caracteriza-se aí o fenômeno da objetivação. O produto criativo desprende-se de seu criador e torna-se objeto social. Não só o produto, mas também as técnicas produtivas são coletivizadas. Verifica-se o processo de generidade do trabalhar enquanto fundador ontológico do ser social. As categorias sociais genéricas posteriores advêm dessa raiz. É na alienação da exteriorização da consciência criativa prévia do sujeito-autor que se institui o salto ontológico (LUKÁCS, 2012).”. Por oportuno, menciona-se que desde a década 1960 se desenvolveu diversas críticas, eminentemente de cunho sociológico, à perda da centralidade do trabalho, feitas dentre outros autores por Habermas, Gorz, Offe, Schaff e Kurz (Cardoso, 2011, p. 265-295).

“um atributo conferido ao capital ou ao capitalista, porém à empresa”, mas especificamente, ao empresário, isso porque, no processo de intermediação ou tensão, a livre iniciativa é, em última análise, uma desdobramento da liberdade que assegura um modo de manifestação do próprio trabalho (Grau, 2017, p. 201-203).

O *caput* do artigo 170 da CRFB/88 faz alusão ainda que a Ordem Econômica deve se submeter aos ditames da justiça social. Aqui cabem as mesmas considerações feitas no tópico anterior quando foi abordado a justiça social na Ordem Social, no sentido de que é contraproducente buscar nos leques de concepções de justiça cunhas por determinado autor ou espectro dentro do campo político-ideológico, muito embora o próprio qualificativo normativo-social já sinalize para uma direção ou um sentido.

Dessa forma, o conceito-sentido de justiça social na Ordem Econômica é conformado pelas outras diretrizes normativas do artigo 170 e normas constitucionais econômicas, logicamente, assumindo uma tonalidade econômica muito mais forte do que naquela outra Ordem.

Em consonância com essas considerações, Grau (2017, p. 222-223) sintetiza aspectos importantes para a sua adequada compreensão:

Do que seja justiça social temos a ideia, que fatalmente, no entanto, sofreria reduções - e ampliações - nesta e naquela consciência, quando enunciada em qualificações verbais. É que justiça social é expressão que, no contexto constitucional, não designa meramente uma espécie de justiça, porém um seu dado ideológico. O termo “social” não é adjetivo que qualifique uma forma ou modalidade de justiça, mas que nela se compõe como substantivo que a integra. Não há como fugir, assim, à necessidade de discernirmos sentido próprio na expressão, naturalmente distinto daquele que alcançamos mediante a adição dos sentidos, isolados, dos vocábulos que a compõem. Justiça social, inicialmente, quer significar supera-

ção das injustiças na repartição, em nível pessoal, do produto econômico. Com o passar do tempo, contudo, passa a conotar cuidados, referidos à repartição do produto econômico, não apenas inspirados em razões micro, porém macroeconômicas: as correções na injustiça da repartição deixam de ser apenas uma imposição ética, passando a consubstanciar exigência de qualquer política econômica capitalista.

Outra das diretrizes normativas conformadoras elencadas no artigo 170, e que logicamente assume importância para esta pesquisa, é a soberania nacional, que consta em seu inciso I, que seguindo a lógica do exposto anteriormente, possui caráter econômico.

A soberania nacional econômica reforça a visão do desenvolvimento econômico e rompimento com situações de dependência econômica perante outros Estados-nações, logicamente, tanto a situação de ruptura como transformação social impõem-se como necessário a definição de programas de políticas públicas destinadas a concretizá-las (Grau, 2017, p. 223)¹².

O inciso VII do artigo 170 da CRFB/88 contempla a diretriz normativa conformadora da redução das desigualdades regionais e

¹² Discorrendo especificamente sobre o tema da soberania econômica, Bercovici explica e assevera a necessidade de sua assimilação para que possamos ter uma ideia adequada da dinâmica do sistema capitalista a nível global (centro-periferia) e, assim, darmos um salto no desenvolvimento nacional. Nas palavras do Autor: “A soberania econômica é relativa. Como o sistema capitalista mundial é um sistema hierarquizado, cada país percebe a soberania econômica a seu modo. Na potência hegemônica, por exemplo, o debate sobre soberania econômica é quase inexistente. Já para os países periféricos, em que se compreende o subdesenvolvimento como um fenômeno de dominação, como uma realidade histórico-estrutural, simultânea, e não como uma etapa prévia, ao desenvolvimento, a questão da soberania econômica é fundamental, pois diz respeito à autonomia das decisões de política econômica e à percepção de suas limitações e constrangimentos internos e externos. A crise financeira internacional de setembro de 2008 demonstrou, inclusive, que a crise econômica é sentida nacionalmente, portanto, as soluções buscadas, em boa parte, são também soluções nacionais”. (Bercovici, 2019, p. 256-257).

sociais¹³. A redação do texto do dispositivo é praticamente a mesma do inciso III do artigo 3º da CRFB/88, o que só reforça a importância do tema, consequentemente, à imprescindibilidade da atividade de planejamento do Estado e de ações e políticas públicas direcionadas para erradicar tais mazelas históricas.

É possível deduzir também a vital retomada do desenvolvimento econômico do país, uma vez que atividade estatal demanda recursos e em especial as destinadas para tais desideratos, haja vista que a sua eliminação impõe transformações estruturais na sociedade (Tavares, 2011, p. 200).

Por fim, cabe ressaltar que a Ordem Econômica conforma-se normativamente pela diretriz da busca do pleno emprego¹⁴ (artigo 170, VIII, da CRFB/88). Mais uma vez podemos observar uma diretriz normativa que reforça as diretrizes fundantes (valorização do trabalho humano e livre iniciativa) e finalísticas (existência digna e justiça social) da Ordem Econômica constante no *caput* do artigo 170, conferindo mais uma camada conformativa-delimitativa do alcance e direção normativa do referido dispositivo constitucional (Grau, 2017, p. 250).

¹³ Em instigante obra sobre o tema das desigualdades regionais, Bercovici (2003) estabelece as premissas da questão regional, expõe importantes pontos sobre o Federalismo da CRFB/88 e a sua situação face à centralização fiscal e crise financeira, e retoma temas caros para a superação do desenvolvimento, a saber, o planejamento e a reformulação de teoria do Estado e da Constituição.

¹⁴ Sobre o termo, Grau (2018, p. 3380) explica que “‘Pleno emprego’ é expressão que conota o ideal keynesiano de emprego pleno de todos os recursos e fatores da produção. Do orçamento público lançou-se mão, durante o período do chamado ‘consenso keynesiano’ (1945-1973), para o fim de garantir a reprodução da mão de obra, visando-se à manutenção e aceleração do processo de acumulação de capital. A busca do pleno emprego permitiu a vinculação entre as Constituições financeira e econômica, o que, como advertia Michal Kalecki, desafiava a desconfiança do capital quanto a sua manutenção pela via do gasto governamental”.

Por oportuno, registra-se as advertências de Grau (Grau, 2017, p. 190-191 e 250) no estudo e na análise da Ordem Econômica e em particular do artigo 170 da CRFB/88:

O direito não descreve situações ou fatos senão para a eles atribuir consequências jurídicas. De modo que aqui se deve prontamente explicitar que o texto do artigo 170 não afirma que a ordem econômica está fundada na valorização do trabalho humano e na livre-iniciativa e tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, senão que ela deve estar - vale dizer, tem de necessariamente estar - fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, e deve ter - vale dizer, tem de necessariamente ter - por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social. A perfeita compreensão dessa obviedade é essencial, na medida em que informará a plena compreensão de que qualquer prática econômica (mundo do ser) incompatível com a valorização do trabalho humano e com a livre-iniciativa, ou que conflite com a existência digna de todos, conforme os ditames da justiça social, será adversa à ordem constitucional. Será, pois, institucionalmente inconstitucional. Este não é o momento adequado para um debate ou exposição a respeito da amplitude dos preceitos constitucionais, que abrange não apenas normas jurídicas, mas também condutas. Afirme-se vigorosamente, no entanto, serem constitucionalmente inadmissíveis quaisquer condutas adversas ao disposto no artigo 170 da Constituição. (...) Do caráter conformador do princípio decorrem consequências marcantes, qual, entre eles, o de tornar inconstitucional a implementação de políticas públicas recessivas.

É preciso ter clareza que a efetividade dos direitos fundamentais sociais ou das fatídicas normas constitucionais programáticas econômicas exige bem menos esforço na elaboração de refinadas e modernas teorias, artifícios hermenêuticos e/ou no redesenho da engenharia constitucional-institucional. A efetividade reivindica postura de compromisso e seriedade para exigir e se fazer cumprir a observância das diretrizes político-normativas que já estão estampadas no CRFB/88.

Afinal, não são poucas as vozes que entoam duras críticas à concepção da Constituição enquanto mera carta de boas intenções, reavivando o tema das normas programáticas (Grau, 1985, p. 40-47; Sampaio, 2013; Bercovici, 2019; Bello, Bercovici e Lima, 2019, p. 1769-1811), visto que, malgrado a sua ávida receptividade pela doutrina brasileira, sua aplicação prática foi desastrosa.

Como lembram Bello, Bercovici e Lima (2019, p. 1774-1775), a formulação do arcabouço teórico acerca das normas programáticas, que implicou e ainda implica na inefetividade dos direitos sociais, ocorreu a partir da década de 1960, à época da ditadura militar, originando a “paradoxal e autointitulada ‘doutrina brasileira da efetividade’”.

Percebe-se assim que tal formulação teórica mais contribuiu para tumultuar a efetivação dos direitos sociais, cuja problemática já se fazia presente desde os debates da Constituição de Weimar de 1919, do que propriamente auxiliar no processo de suas materializações no do mundo da vida.

Nesse contexto, Sampaio (2013, p. 343) enfatiza, em que pese entender não ser necessário o abandono da terminologia, e desde que devida e previamente afastada quaisquer manipulações de sentido,

A juridificação dos temas programáticos não pode levar ao descompromisso social com a sua efetivação, tampouco agenda política cotidiana. Apenas orienta que futuro se deseja, deixando abertos a essa mesma agenda os meios de atingi-lo. E, ademais, os fins são, via de regra, extremamente abertos eles mesmos, embora com densidade bastante para evitar os descaminhos. A procura existencial de uma sociedade livre, justa e solidária deixa amplo espaço para discussões de projetos políticos alternativos, embora proíba os que visam ao seu contrário: a injustiça, o egoísmo e a servidão social.

A citação acima transcrita é assaz clara ao sintetizar o que calhamaços e mais calhamaços de folhas com teorias das mais complexas e com altíssimos ou profundos níveis de abstração possíveis buscam solucionar, a tensão existente entre os âmbitos econômico, social, normativo e político da e na CRFB/88, das vinculações do futuro a um presente-passado, das futuras gerações com a presente e as passadas, do Legislativo, Executivo e Judiciário, todas com as normas constitucionais.

Dessa maneira, para além das contribuições advindas das abordagens econômicas, sociológicas e da ciência política, os objetivos, fundamentos, as bases e diretrizes esculpidas na CRFB/88, a exemplo dos constantes nos artigos 1º, 3º, 170 e 193, não só constituem horizontes de expectativas político-normativas para projeções de políticas e demais ações públicas, como representam delimitações político-normativas para suas formulações-manutenções de políticas desenvolvimentistas.

A Previdência Social enquanto direito social fundamental de dimensão coletiva, de ações de iniciativa do poder público e da sociedade, e de dimensão individual-subjetiva, de gozo à prestação

Foi dito anteriormente que se tornou lugar comum dizer que a Previdência Social é um direito fundamental social. Do mesmo modo, aventou-se que a questão social, fomentada pelas reivindicações da classe operária, forçou o surgimento das primeiras manifestações de proteção securitária e permanecendo, umbilicalmente, ao longo das décadas ligadas ao trabalho, quer seja de empresas específicas, a categorias e a segmentos - formal e informal -.

Desse processo, restou assentada que a reestruturação do sistema de proteção social com a criação da Seguridade Social, a Previdência Social passou a ser tratada como um conjunto de ações públicas de substituição, recomposição e/ou indenização de renda a determinadas categorias profissionais que exercem atividades trabalhistas, via de regra no âmbito privado, legalmente reconhecidas como merecedoras quando acometidas por determinados riscos sociais também previamente prefixados em lei.

Se da inscrição da Previdência Social no artigo que consta o rol de direitos sociais é facilmente depreendido o caráter formal de sua fundamentalidade. O parágrafo anterior não deixa dúvida quanto à materialidade de sua fundamentalidade, pois deriva diretamente do trabalho e do reconhecimento das lutas sociais por melhores condições do ser social, além de propiciar determinada quantia monetária aos trabalhadores acometidos por riscos sociais, ou aos seus dependentes, garantindo-lhes renda para manutenção de suas subsistências.

Sendo assim, é a partir do trabalho habitual que se analisam e estabelecem aquelas situações de risco, bem como em razão de sua remuneração se estabelece a faixa de salário de contribuição, que implica tanto no valor da contribuição a ser vertida à Seguridade Social, como no valor a ser recebido a título de benefício (Araújo Neto, 2020, p. 24).

Não é demais lembrar que o valor das prestações que visam substituir a renda do beneficiário da previdência social não pode ser inferior ao salário mínimo, entendido como unidade monetária, fixada em lei, destinada a possibilitar ao trabalhador/beneficiário o acesso às necessidades vitais básicas e às de sua família com moradia,

alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social etc.

Vê-se assim que há uma nítida correlação e compatibilização entre a estruturação das ações que compõem e formam a Previdência Social com a base (primazia do trabalho) e os objetivos (bem-estar e justiça sociais) da Ordem Social. Portanto, o Poder Público (Executivo, Legislativo e Judiciário) deve sempre direcionar suas ações para a realização dos objetivos presentes nos artigos 3º e 193 da CRFB/88.

Diante desse quadro, ganham mais força as considerações de Ferrajoli (2010, p. 110) acerca da problemática do fenômeno da inefetividade dos direitos fundamentais sociais, especialmente da Previdência Social, ao afirmar que ela está diretamente atrelada a questões de ordem econômico-política.

Logicamente, isso atrai atenção para o artigo 170 da CRFB/88, haja vista nele estar contido o núcleo das diretrizes normativas conformadoras da Ordem Econômica, também vocacionada à valorização do trabalho humano, dignidade humana, justiça social, a soberania, redução das desigualdades regionais e sociais, busca do pleno emprego etc.

Sem a menor dúvida, há uma correlação imanente entre ambas as Ordens que não se limita ao plano da mera retórica discursivo-normativa. A efetivação no mundo da vida dos direitos sociais componentes da Ordem Social é manifestamente dependente da observação ou realização das diretrizes normativas conformadoras da Ordem Econômica nas estruturas da economia real.

Um simples exemplo nos fornece uma ideia dessa dependência, pois se o Estado não adota políticas econômicas que va-

lorizem o trabalho e a busca do pleno emprego, ou mesmo adotar alguma ação, gerando e/ou contribuindo para aumento da taxa de desemprego, isso impactará na queda na receita da Seguridade Social, assim como aumentará o número de pessoas que não tem acesso à Previdência Social, visto que o trabalho é condição elementar para a formação da relação previdenciária, marginalizando-os da esfera produtiva e de proteção previdenciária ao tempo em que criam condições de aumento pela demanda de ações-políticas na áreas da Saúde e transferências para o âmbito de proteção na Assistência Social.

Por essas razões, não basta instituir ações e/ou políticas públicas que atendam às diretrizes normativas conformadoras da respectiva ordem, sendo, portanto, imprescindível o estabelecimento de uma correlação de funcionalidade entre ambas as ordens e não de disfuncionalidade, em que as ações e/ou políticas formuladas em uma interfere violando as diretrizes da outra.

Cabe ainda mencionar que o direito à Previdência Social, enquanto direito fundamental de dimensão coletiva, que demanda previamente uma atividade do Poder Público - legislativa e/ou executiva -, consiste no direito de acesso a ações e/ou prestações estatais referentes ao direito à previdência social em sua dimensão individual-subjetiva (Avelãs Nunes e Scaff, 2011).

Como preconiza França (2010, p. 67), o direito fundamental à Previdência Social é apreendido da plêiade de normas que veiculam diretrizes conformadoras na CRFB/88 e na legislação infraconstitucional, sobretudo as Leis Federais nº 8.212/91 e 8.213/91, Decretos nº 3.048/99 e 9.746/2019 (ações legislativas), materializando-se no mundo da vida por meio de um conjunto de prestações (benefícios e

serviços) via diversos feixes de atos administrativos à cargo da Instituto Nacional do Seguro Social - INSS.

Assim, uma vez aprovadas e postas à disposição das pessoas - via estrutura administrativa incumbida à autarquia previdenciária federal, o INSS (ação executiva) - e preenchidas as condições exigidas para concessão de determinada prestação, passam a integrar a sua esfera individual-subjetiva, consequentemente, podem por elas ser exigidas judicialmente (dimensão individual).

A fim de se evitar mal entendidos, é preciso registrar que, enquanto objeto de pretensão judicial por uma pessoa em específico, no exercício e garantia dos direitos incorporados à sua esfera subjetiva, o direito fundamental à Previdência Social só podem ser judicialmente exigidos após, como mencionados no parágrafo anterior, à realização de ação do Poder Público tendente a implementá-lo, ou, no caso específico, do enquadramento da situação à hipótese de impetração de mandado injunção (artigo 5º, LXXI, da CRFB/88).

Por outro lado, isso não deve significar que as próprias ações do Poder Público - legislativa e/ou executiva - tendentes a implementá-lo, não podem ser objeto de verificação de sua compatibilidade constitucional, consequentemente, de controle judicial¹⁵.

Ao tratar das políticas públicas previdenciárias, França explica que, dada a polissemia, o conceito de políticas públicas pode comportar duas acepções, as políticas de Estado e as políticas de governo.

A primeira delas trata das opções relacionadas à estrutura do Estado, dispondo sobre as formas de organização e funcionamento do aparelho estatal, os valores fundamentais positivados e as diretrizes que devem nortear

¹⁵ Sobre a possibilidade de controle das políticas públicas, cf.: Bucci, (2009), França (2010), Bittencourt (2013), Valle (2016), Carvalhaes (2018); Pinto (2018).

a efetivação dos objetivos lançados. (...) A segunda dimensão contempla as opções políticas mais concretas e específicas voltadas a resolver questões definidas, mediante a utilização de meios previamente estabelecidos e em espaços de tempo delimitado (França, 2010, p. 17-18).

Em análise acurada, Bucci (2006, p. 39) concebe um conceito estrito de políticas públicas a partir ou no Direito, definindo-a como:

(...) o programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processo juridicamente regulados - processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial - visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. Como tipo ideal, a política pública deve visar a realização de objetivos definidos, expressando a seleção de prioridades, a reserva de meios necessários à sua consecução e o intervalo de tempo em que espera o atingimento dos resultados.

É exatamente pela vocação à realização de objetivos e finalidades previamente definidos no texto constitucional, que França adverte que mais importante do que própria definição em si é a definição de uma metodologia de análise jurídica (França, 2010, p. 20)¹⁶, corroborando a importância das considerações feitas na nota de rodapé 4.

Ainda nas linhas traçadas pela a Autora, agora focalizada no contexto da Previdência Social (RGPS), mais precisamente na análise das Leis nº 8.212/91 e 8.213/91, registra-se sua observação de que, tecnicamente, tais leis não constituem políticas de governo, ao tempo em que não atende aos elementos constantes no conceito

¹⁶ Sobre propostas de metodologias de análises das políticas públicas, cf.: Bucci (2019; 2021), Ruiz e Bucci (2019), Brunet (2019), Coutinho (2018, p. 181-200).

acima formulado por Bucci. Todavia, representam a regulação dos dispositivos constitucionais e, assim como estes, fornecem “elementos necessários para que sejam elaboradas as políticas de Governo” (França, 2010, p. 67).

Referida observação é importante na medida em que, como também observa Fagnani (2005, p. 364-365), essa desatenção ao conceito de políticas públicas resultou no caráter fragmentário das Leis Federais nº 8.212/91 e 8.213/91, bem como das Leis Federais nº 8.080/90 e 8.742/93 (leis que organizam respectivamente Saúde e Assistência Social).

Referido caráter fragmentário decorreu de uma estratégia deliberada dos governos Sarney, Collor e Itamar para minar a potencialidade da Seguridade Social estabelecida CRFB/88, concebida como um conjunto integrado de ações de iniciativa destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social, mas que em nível de regulamentação infraconstitucional, culminou num sistema setorial, separados e desarticulados, conseqüentemente, imprimindo este caráter no mundo da vida, fazendo com que a Seguridade Social no Brasil não passe de uma metamorfose inconclusa entre o seguro e a seguridade social (Fagnani, 2005, p. 364-365)¹⁷.

¹⁷ Nesse sentido também são as considerações de Teixeira (1991, p. 31-32), ao relatar o papel de coautoria do Congresso Nacional no bloqueio da efetivação da Seguridade Social em toda a sua potencialidade: “O Congresso não apenas não opôs grande resistência, como até vem contribuindo para a descaracterização da seguridade. Exemplo disto foi a incapacidade revelada de apresentar um projeto de lei orgânica da seguridade social, integrando suas diversas partes em um todo único e coerente. Ao aceitar o caráter fragmentário dos projetos de regulamentação, em que previdência, saúde e assistência social são tratados em textos separados, o congresso não recupera a essência do que ele mesmo havia criado, enquanto Constituinte, e colabora para o retrocesso a que hoje assistimos”.

Portanto, a maior efetivação da Previdência Social (RGPS), à luz das bases e dos objetivos das Ordens Econômica e Social, exige a reconexão entre a funcionalidade dos fatos sociais econômicos e os de proteção social que materializam aquelas, a qual só ocorre por meio da adoção de um conjunto de ações e políticas deliberadas nesse sentido, logicamente, devendo estas ter estruturalmente por conteúdo material os fins e objetivos expressamente contidos nas diretrizes político-normativas das Ordens Econômica e Social¹⁸.

Essa afirmação é corroborada a partir da análise das evidências empíricas e dos principais indicadores sociais e econômicos dos mais diversos sistemas de proteção social da Europa Ocidental, que revelam que a maior ou menor amplitude deles, assim como o maior resiliência a crises econômicas, estão diretamente relacionadas com o nível de funcionalidade estabelecida entre eles e o modo de produção econômico adotado pelos respectivos países (Wolf, 2019), o qual somente é estabelecido quando os sistemas de proteção que a compõe são tratados como políticas públicas ou ações estatais.

Fato este que lamentavelmente não ocorre com a Previdência Social, que é tratada apenas como um conjunto de prestações me-

¹⁸ Nesse diapasão, faz-se necessário e pertinente o reforço da advertência feita por Bitencourt (2013, p. 26), ao asseverar que “a análise do conceito de políticas públicas jamais poderá em si conter uma observação meramente jurídica. Importa dizer que o conceito de política pública, extraído de uma observação dos juristas, tende a atender a outros campos, pois acredita-se ser um espaço no qual se encontram os fundamentos e as bases de ação tanto do direito como da própria política. Qualquer conceito que busque abandonar um desses elementos estará sendo arbitrário. Nesta esteira é que de antemão se pode afirmar que estruturalmente a base de uma política pública será o Direito, mas o conteúdo material são os fins e os objetivos políticos que não deixam de estar também expressos na Constituição, muito deles explícitos no próprio texto constitucional.”.

ramente individualizadas sem quaisquer relações com a dinâmica modo de produção econômico adotado no Brasil.

Não bastasse isso, a situação é ainda agravada pelo próprio modelo e regime econômicos adotados desde o final da década de 1980 e início da década 1990 no Brasil, pois fragilizam a Previdência Social e os direitos sociais de um modo geral.

Do ponto de vista empírico acerca da mudança da estrutura econômica brasileira com o regime de política econômica de liberalização financeirizada, que culminou na deterioração dos indicadores sociais e da precarização do trabalho e do nível de bem-estar social, Lavinas, Araújo e Bruno (2017), mostram, a partir do uso de dois indicadores macroeconômicos (a taxa e o índice de financeirização¹⁹), que há uma substituição do capital voltado para o investimento produtivo pelo capital improdutivo.

No período 1991-2014, enquanto o estoque total de ativos financeiros não-monetários cresceu mais de 11 vezes, em valores reais, acompanhando a subida dos juros básicos representados pela taxa Selic (e expressando a captura do Estado brasileiro nesse processo), o estoque de capital fixo produtivo cresceu 1,6 vezes apenas. (...) Mas, no segundo período 1981-1994 (Quadro 2), esses dispositivos geram regularidades econômicas que já estão presentes e são sancionados pelo poder estatal como parte das estruturas que reproduzem a economia brasileira, apesar de suas contradições e condições macroeconômicas adversas. O valor passa para 2,04, expressando que para cada unidade monetária imobilizada em capital fixo produtivo tem-se duas outras alocadas em atividades financeiras e rentistas. A poupança e o investimento financeiros começam a substituir

¹⁹ Para melhor explicar a taxonomia dos regimes monetários e das diferentes modalidades de financeirização da economia, os mencionados indicadores foram propostos por Bruno e Caffê (2015, p. 46 e 51) e indicam, respectivamente, a “razão entre o estoque de ativos financeiros e o estoque total de ativos (reais e financeiros)” e a “razão entre o fluxo de investimento (formação bruta de capital fixo) e o estoque de capital fixo produtivo estimado” para um determinado período.

a poupança e o investimento produtivos, travando o crescimento econômico. Esse resultado é compatível com a estagnação com alta inflação que marcou esse segundo período. No terceiro período, 1995-2015, que corresponde ao de surgimento e consolidação do atual regime de acumulação, a desconexão entre as atividades financeiras e as atividades produtivas é gritante. Para cada Real imobilizado em capital fixo produtivo tem-se 7,66 aplicados no mercado financeiro, promovendo a acumulação rentista-patrimonial às expensas do desenvolvimento socioeconômico brasileiro (2017, p. 14-16).

Além de frustrar o crescimento econômico, o aprofundamento e a consolidação do processo de financeirização impõe limites às ações do Estado, que passa a priorizar os interesses rentistas à custa do social, impossibilitando a formulação de ações e políticas nacionais para o desenvolvimento socioeconômico.

Com efeito, isso teve e tem fortes repercussões para os direitos sociais, pois como elucidam Bruno e Caffé (2017, p. 1059):

Quanto às políticas sociais, os interesses da acumulação rentista-patrimonial tendem a absorvê-las como base para a reprodução em escala ampliada de novos espaços de revalorização e rentabilidade. Entretanto, essa característica também tende a aumentar a frequência das crises financeiras e a minar as condições de reprodução dos respectivos regimes de crescimento. Como um corolário, pode-se argumentar que regimes de crescimento dominados pelas finanças não são capazes de compatibilizar duas condições imprescindíveis ao desenvolvimento das nações: coesão social e coerência macroeconômica. Contraditoriamente, esses regimes quando alcançam a segunda, o fazem à custa da primeira, precisamente porque impedem que as relações Estado-economia se reconfigurem para prover a institucionalidade capaz de compatibilizá-las em prol da estabilidade social e da sustentabilidade da dinâmica macroeconômica.

Acrescentam ainda os Autores que o melhor regime econômico para possibilitar a formulação e eficácia das políticas sociais de direitos sociais, é aquele voltado para o desenvolvimento econômico

de longo prazo, que prioriza o capital produtivo, mormente, em atividades industriais e de grande complexidade tecnológica (Bruno e Caffé, 2017, p. 1058-1059).

Portanto, o problema da inefetividade, consequentemente, da falsa ou improdutiva querela envolvendo o equilíbrio financeiro e atuarial da Previdência Social, e da inefetividade dos direitos sociais como um todo, está intrínseca e essencialmente ligado ao seu não tratamento enquanto uma ação-política pública de fato, tornando-a vítima em potencial do realismo fiscal raso e dos (des)mando dos governos de ocasião, seja os de feição liberal, conservador, progressista ou mais populista.

Considerações finais

As considerações expostas ao longo de todo o trabalho permitem concluir, como resposta ao problema de pesquisa formulado na introdução do presente artigo, que a ausência de abordagem da Previdência Social (RGPS) que parte e promove sua compreensão e operacionalização, desconsiderando a relação sistemática e profunda com as diretrizes conformadoras (fundamentos e objetivos) das Ordens Social e Econômica, culminou em um ambiente incapaz de apresentar justificações razoáveis do por que e para que a Previdência Social existe e por que as normas postas que a disciplinam devem observar as demais normas constitucionais que veiculam aqueles fundamentos e objetivos.

Em consequência, dado ao número limitado de estudos sobre o tema, não se exige muito esforço para perceber os motivos pelos quais o direito previdenciário possui baixa densidade normativa e

facilmente suscetível a erosões, ataques e colonizações por outros sistemas sociais.

Além do mais, foi visto ao longo dos tópicos de desenvolvimento deste trabalho que há uma relação imanente tanto no plano de materialização dos fatos sociais de proteção social e os fatos sociais econômicos, assim como há uma relação normativa-constitucional imanente entre a Ordem Econômica e Social, consequentemente, de suas diretrizes constitucionais conformadoras e a Previdência Social (RGPS).

Relações estas que não devem se resumir apenas a uma concepção de vetor hermenêutico-exegético que norteia interpretações judiciais, formulações e desenvolvimentos de ações/políticas públicas previdenciárias, sem quaisquer consequências.

Portanto, as diretrizes constitucionais conformadoras vinculam e delimitam o âmbito de discricionariedade política das ações adotadas pelo Poder Público, seja Legislativo, Executivo ou Judiciário.

Por tais razões é que se pode afirmar que a maior efetivação da Previdência Social (RGPS) só pode se dar a partir da observância dos fundamentos e objetivos das Ordens Social e Econômica, uma vez que o estabelecimento de uma relação de funcionalidade, portanto, sinérgica, dos fatos sociais econômicos e os de proteção social que materializam aquelas, o qual só ocorre por meio da adoção de um conjunto de ações e políticas deliberadas nesse sentido, logicamente, devendo estas ter estruturalmente por base ou conteúdo material os fins e objetivos expressamente contidos nas diretrizes constitucionais conformadoras das mencionadas Ordens.

Dessa forma, impõe-se como necessária a compreensão e tratamento da Previdência Social (RGPS) enquanto um programa de ação governamental do Estado Social diretamente vinculada às diretrizes constitucionais conformadoras das Ordens Econômica e Social e tendo por base de sua legitimidade e legitimação político-normativa o desenvolvimento e a produção de resultados, ou seja, a consecução dos fins e objetivos contidos naquelas diretrizes, na linha preconizada por autores como Bucci (2020), Brunet e Bucci (2021), Brunet (2019) e Coutinho (2017).

Referências

ARAÚJO NETO, Raul Lopes. **Teoria geral do direito previdenciário**. Rio de Janeiro: G.Z, 2020.

AVELÃS NUNES, António José; SCAFF, Fernando Facury. **Os tribunais e o direito à saúde**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011.

BALERA, Wagner. **Noções preliminares de direito previdenciário**. São Paulo: Quartier Latin, 2010.

BATISTA, Flávio Roberto. Apontamentos críticos para uma história do direito previdenciário no ocidente capitalista. **Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo**, [S. l.], v. 111, p. 143-176, 2017. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/133542>. Acesso em: 24 de jun. 2024.

BERCOVICI, Gilberto. **Constituição econômica e desenvolvimento**: uma leitura a partir da Constituição de 1988. São Paulo: Malheiros, 2005.

BERCOVICI, Gilberto. A soberania econômica e o desmonte do estado no brasil. *In*: CARDOSO JUNIOR, José Celso [Coord.]. **Desmonte do estado e subdesenvolvimento**: riscos e desafios para as organizações as políticas públicas federais. Brasília: Afi-pea, 2019, p. 256-257. Disponível em https://www.academia.edu/41288171/A_Soberania_Econ%C3%B4mica_e_o_Desmonte_do_Estado_no_Brasil. Acesso em: 24 de jun. 2024.

BERCOVICI, Gilberto. **Desigualdades regionais, estado e constituição**. São Paulo: Editora Max Limonad, 2003.

BITENCOURT, Caroline Müller. **Controle jurisdicional de políticas públicas**. Porto Alegre: Núria Fabris Ed., 2013.

BRUNET, Emiliano R. Sobre a abordagem direito e políticas públicas (dpp) em um curso de graduação em direito: contribuição crítica para a construção de um programa. **Revista Estudos Institucionais**, v. 5, n. 3, p. 878-903, set./dez. 2019. Disponível em: <https://estudosinstitucionais.com/REI/article/view/433/423>. Acesso em: 24 de jun. 2024.

BRUNO, Miguel; CAFFÉ, Ricardo. Estado e financeirização no brasil: interdependências macroeconômicas e limites estruturais ao desenvolvimento. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 26, número especial, p. 1031-1068, dez. 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ecos/a/cMqwL9wPX9kndtKJyC4fWSM/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 24 jun. 2024.

BRUNO, Miguel; CAFFÉ, Ricardo. Indicadores macroeconômicos de financeirização: metodologia de construção e aplicação ao caso do brasil. *In*: BRUNO, Miguel [Org.]. **População, espaço e sustentabilidade**: contribuições para o desenvolvimento do Brasil. Rio de Janeiro: Escola Nacional de Ciências Estatísticas, 2015, p. 35-61. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv94508.pdf>. Acesso em: 24 jun. 2024.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Controle judicial de políticas públicas: possibilidades e limites. *In*: BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita; BERCOVICI, Gilberto; MELO, Claudineu de. **Direitos humanos, democracia e república**: homenagem a Fábio Konder comparato. São Paulo: Quartier Latin, 2009.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**. 2. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2021.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Método e aplicações da abordagem direito e políticas públicas (dpp). **Revista Estudos Institucionais**, v. 5, n. 3, p. 791-832, set./dez. 2019. Disponível em: <https://estudosinstitucionais.com/REI/article/view/430/447>. Acesso em: 24 de jun. 2024.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. *In*: BUCCI, Maria Paula Dallari. [Org.]. **Políticas públicas**: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006

CARDOSO, Luís Antônio. A categoria trabalho no capitalismo contemporâneo. *Tempo Social*, [S. l.], v. 23, n. 2, p. 265-295, 2011. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/ts/article/view/12675>. Acesso em: 24 de jun. 2024.

CARVALHAES, Andréia Schneider Nunes. **Limites e aferição do controle judicial de políticas públicas**. Orientador: Gianpaolo Poggio Smanio. 2018. 201 f. Tese (Doutorado em Direito Político e Econômico). Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2018. Disponível em: <http://tede.mackenzie.br/jspui/bitstream/tede/3471/5/Andr%c3%a9ia%20Regina%20Schneider%20Nunes%20Carvalhaes%20P.pdf>. Acesso em: 24 de jun. 2024.

COELHO, Bruna da Penha de Mendonça; MATOS, Felipe de Souza. A amplitude axiológica da categoria trabalho: contra o trabalho (estranhado) e pelo trabalho (substancialmente livre). **Revista Direito e Práxis**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 2, p. 808-810, abr./jun.

2021. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaceaju/article/view/47847/33392>. Acesso em: 24 de jun. 2024.

COUTINHO, Diogo R. O direito nas políticas públicas. In: MARQUES, Eduardo; FARIS, Carlos Aurélio Pimenta de [Orgs.]. **A política pública como campo multidisciplinar**. 2. ed. São Paulo: Editora Unesp; Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2018.

Élida Graziane Pinto. *et al.* **Políticas públicas e controle**: um diálogo interdisciplinar em face da lei nº 13.655/2018, que alterou a lei de introdução às normas do direito brasileiro. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

FAGNANI, Eduardo. **Política social no brasil (1964-2002)**: entre cidadania e a caridade. Orientador: José Carlos de Souza Braga. 2005. 614 f. Tese (Doutorado em Ciências Econômicas concentrado em Política Social). Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, Campinas, 2005. Disponível em: <http://repositorio.unicamp.br/handle/REPOSIP/285940>. Acesso em: 24 de jun. 2024.

FRANÇA, Giselle de Amaro e. **O poder judiciário e as políticas públicas previdenciárias**. Orientador: Marcus Orione Gonçalves Correia. 2010. 173 f. Dissertação (Mestrado em Direito do Trabalho e Seguridade Social). Universidade de São Paulo, Faculdade de Direito, São Paulo, 2010. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2138/tde-13122010-163247/publico/Dissertacao_O_PODER_JUDICIARIO_E_AS_POLITICAS_PUBLICAS_PREV.pdf. Acesso em: 24 de jun. 2024.

FERRAJOLI, Luigi. **Derechos y garantías**: la ley del más débil. 7. ed. Madrid: Editorial Trotta, 2010.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na constituição de 1988**. 18. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2017.

GRAU, Eros Roberto. Dos princípios gerais da atividade econômica: art. 170, VIII. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; MENDES, Gilmar Ferreira; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lenio Luiz [Coord.]. **Comentário a constituição do brasil**. 2. ed. 2018. São Paulo: Saraiva Jur; Almedina, 2018, versão digital, ISBN 10: 8553172643.

GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa; DIAS, Maria Tereza Fonseca; NICÁCIO, Camila Silva. **(Re)pesando a pesquisa jurídica**: teoria e prática. 5. ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Almedina, 2020

IBRAHIM, Fábio Zambitte. **A Previdência Social no estado contemporâneo**: fundamentos, financiamento e regulação. Orientador: Gustavo Binenbojm. 2011. 328 f. Tese (Doutorado em Direitos Sociais). Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Faculdade de Direito, Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: http://www.bdt.d.uerj.br/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=2637. Acesso em: 24 de jun. 2024.

IBRAHIM, Fábio Zambitte. **Curso de direito previdenciário**. 20. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2015.

LELIS, Davi Augusto Santana de. *et al.* A Constituição Econômica de 1988 e sua Ideologia Adotada: apontamentos históricos. **Revista Semestral de Direito Econômico**, Porto Alegre, v. 1, n. 1, p. e0107, jan./jun. 2021. Disponível em: <http://resede.com.br/index.php/revista/article/view/18/9>. Acesso em: 24 de jun. 2024.

LAVINAS, Lena; ARAÚJO, Eliane de; BRUNO, Miguel. Brasil: vanguarda da financeirização entre os emergentes? uma análise exploratória. **Texto para Discussão do IE/UFRJ**, n. 32, p. 1-40, 2017. Disponível em: https://www.ie.ufrj.br/images/IE/TDS/2017/TD_IE_032_2017_LAVINAS_ARA%C3%A9JO_BRUNO.pdf. Acesso em: 24 jun. 2024.

MEIRINHO, Augusto Grieco Sant'anna. **Trabalho decente e seguridade social**: o efeito cliquet e a construção do mínimo existencial beveridgiano. Curitiba: Alteridade, 2021.

ROCHA, Daniel Machado da; SAVARIS, José Antonio. **Direito previdenciário**: fundamentos de interpretação e aplicação. 2. ed. Curitiba: Alteridade Editora, 2019.

RUIZ, Isabela; BUCCI, Maria Paula Dallari. Quadro de problemas de políticas públicas: uma ferramenta para análise jurídico-institucional. **Revista Estudos Institucionais**, v. 5, n. 3, p. 1142-1167, set./dez. 2019. Disponível em: <https://estudosinstitucionais.com/REI/article/view/443/449>. Acesso em: 24 de jun. 2024.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Cidadania e justiça**: a política social na ordem brasileira. Rio de Janeiro: Campus, 1979.

SANTOS, Marisa Ferreira dos. **Direito previdenciário esquematizado**. 10. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020, versão ebook, ISBN 9788553619511.

SCAFF, Fernando Facury. A constituição econômica brasileira em seus 15 anos. **Revista de Direito Público da Economia - RDPE**, Belo Horizonte, n. 3, p. 67-101, jul./set. 2003. Disponível em: <https://scaff.adv.br/site/wp-content/uploads/2020/07/2003.-SCAFF-F.-A-Constitui%C3%A7%C3%A3o-econ%C3%B4mica-brasileira-em-seus-15-anos.-RDPE.-2003.pdf>. Acesso em: 24 de jun. 2024.

SOUZA, Washington Peluso Albino de. **Primeiras linhas de direito econômico**. 6. ed. São Paulo: LTr, 2017.

TAVARES, André Ramos. **Direito constitucional econômico**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2011.

TEIXEIRA, Aloísio. Do seguro à seguridade: a metamorfose inconclusa do sistema previdenciário brasileiro. **Texto para Discussão do IE/UFRJ**, n. 249, p. 1-44, 1991. Disponível em: <https://pantheon.ufrj.br/handle/11422/14369>. Acesso em: 24 de jun. 2024.

TELES, Graciele Pinheiro. **O princípio da irredutibilidade do valor dos benefícios no regime geral de previdência social**. Orientador: Miguel Hovarth Júnior. 2007. 128 p. Dissertação (Mestrado em Direito das Relações Sociais). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, Faculdade de Direito, São Paulo, 2007. Disponível em: <http://www.dominipublico.gov.br/download/teste/arqs/cp062851.pdf>. Acesso em: 24 de jun. 2024.

VALLE, Vanice Regina Lírio do. **Políticas públicas, direitos fundamentais e controle judicial**. 2. ed. rev. ampl. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

WOLF, Paulo José Whitaker. **O projeto de integração regional e os estados de bem-estar social da europa ocidental**: análise do período recente (2008-2016). Orientador: Giuliano Contento de Oliveira. 2019. 444 f. Tese (Doutorado em Economia). Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, Campinas, 2019. Disponível em: <http://repositorio.unicamp.br/Acervo/Detalhe/1089590>. Acesso em 24 de jun. 2024.