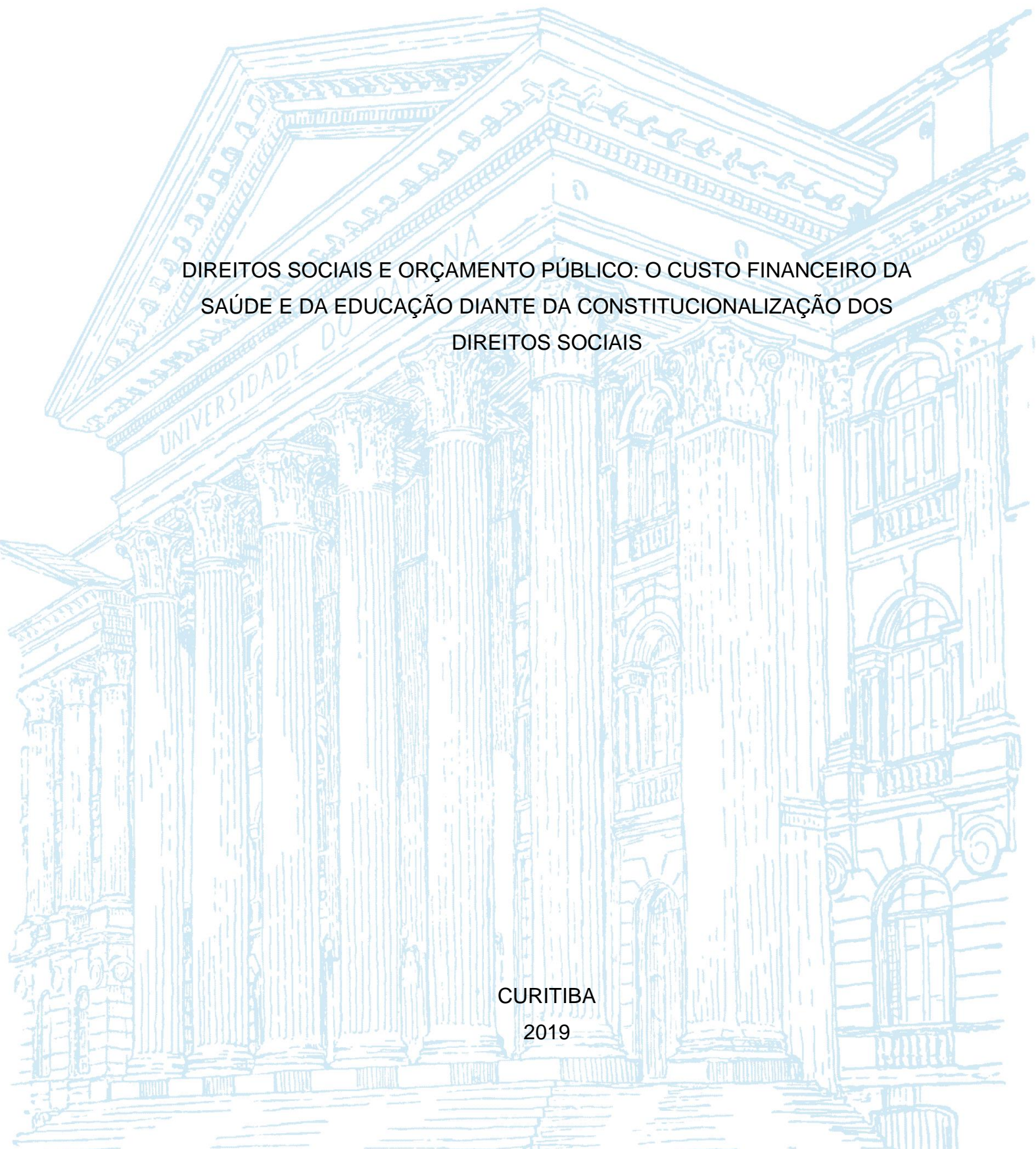


UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

DAYANE CAMPOS SOUZA

DIREITOS SOCIAIS E ORÇAMENTO PÚBLICO: O CUSTO FINANCEIRO DA
SAÚDE E DA EDUCAÇÃO DIANTE DA CONSTITUCIONALIZAÇÃO DOS
DIREITOS SOCIAIS

CURITIBA
2019



DAYANE CAMPOS SOUZA

DIREITOS SOCIAIS E ORÇAMENTO PÚBLICO: O CUSTO FINANCEIRO DA
SAÚDE E DA EDUCAÇÃO DIANTE DA CONSTITUCIONALIZAÇÃO DOS
DIREITOS SOCIAIS

Monografia apresentada como requisito parcial à
obtenção do título de Bacharel em Direito, Curso de
Direito, Setor de Ciências Jurídicas, Universidade
Federal do Paraná

Orientador: Prof. Dr. Rodrigo Luís Kanayama

CURITIBA

2019

TERMO DE APROVAÇÃO

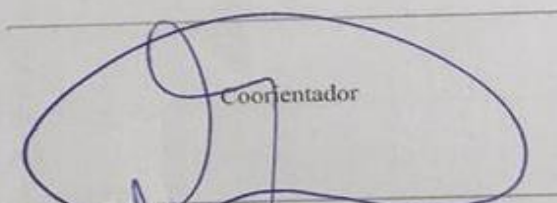
DAYANE CAMPOS SOUZA

DIREITOS SOCIAIS E ORÇAMENTO PÚBLICO: O CUSTO FINANCEIRO DA SAÚDE E DA EDUCAÇÃO DIANTE DA CONSTITUCIONALIZAÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS

Monografia aprovada como requisito parcial para obtenção de Graduação no Curso de Direito, da Faculdade de Direito, Setor de Ciências jurídicas da Universidade Federal do Paraná, pela seguinte banca examinadora:

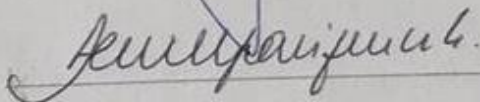


RODRIGO LUÍS KANAYAMA
Orientador



Coorientador

FABRÍCIO RICARDO DE LIMAS TOMIO
Primeiro Membro



ANNE CAROLINE MARCIQUEVIK ALVES
Segundo Membro

Aos meus pais, Fábio e Maria do Carmo, que fizeram dos
meus sonhos os seus sonhos

AGRADECIMENTOS

Assim, como em todas as fases da vida, é chegado o fim desta caminhada, e não poderia abster-me de dedicar e agradecer àqueles que se fizeram imprescindíveis nesta trajetória.

À Deus, pela saúde e força para superar todas as dificuldades ao longo da graduação.

Ao meu Orientador, Prof. Rodrigo Luís Kanayama, pelo empenho e paciência na elaboração deste projeto e por ser inspiração à academia.

Também gostaria de deixar um agradecimento especial a todo corpo docente da Universidade Federal do Paraná, pelos conselhos e ensinamentos permitindo uma preparação ímpar ao mercado de trabalho.

Aos meus pais, Fábio e Maria do Carmo, por permitirem que eu quisesse mais do que eles tiveram, por entregarem tudo e desafiar o impossível para que este diploma fosse uma realidade.

À minha irmã, Allana, por ser exemplo de dedicação e excelência em tudo que faz; e ao meu irmão, Gustavo, pelo carinho e atenção em todos os momentos.

Às minhas amigas de graduação, Vitória Simões e Letícia Ventura, por terem feito parte muito mais do que apenas da minha vida acadêmica, por terem se tornado minhas confidentes e amigas para uma vida inteira.

À minha amiga de infância, Luísa, por vibrar minhas conquistas como se fosse sua, estando presente em todos os momentos desde meus sete anos.

À Raphaella por estar sempre ao meu lado e ser a melhor amiga que eu poderia ter.

Aos demais presentes em toda esta trajetória, sem os quais, mesmo que em pequenos detalhes, esse sonho não seria possível.

O ponto de vista do governo sobre a economia pode ser reduzido a algumas frases: se se move, tribute; se continua a se mover, o regulamente; e se parar de se mover, o subsidie.

Ronald Reagan (1911-2004)

RESUMO

A Constituição Federal de 1988 positivou os direitos sociais em seu Art. 6º, dentre eles a saúde e a educação, exigindo uma postura ativa do Estado na garantia de tais direitos. Apesar dessa positivação representar uma grande conquista social acarretou na disseminação de um senso comum que vincula a alta receita tributária brasileira à garantia dos direitos sociais, provocando a marginalização em relação a esses direitos. Nesse sentido, visando analisar a veracidade ou não desse preceito, restou-se imprescindível a consolidação de um instrumento de matriz científica, sob um viés quantitativo, a fim de chegar a conclusões sobre a relação entre aumento dos gastos públicos em função do desenvolvimento dos direitos sociais. Sendo assim, por meio da Lei 12.527/11, lei de acesso à informação, foi requisitado à Prefeitura Municipal de Curitiba, a prestação de contas do Município, conforme anexos da Lei 4.320/64, dos anos de 1985 até 2018, comparando dados, corrigidos até janeiro de 2019, pelo índice IPCA, acerca da arrecadação municipal de impostos e as transferências constitucionais intergovernamentais com as despesas executadas com saúde e educação. Em todo período analisado, foram considerados alterações sociais e as novas normas promulgadas sobre o assunto, visando comprovar que a constitucionalização dos direitos sociais não impactou diretamente o orçamento municipal desvinculando o pagamento a atual receita tributária com os gastos com direitos sociais.

Palavras-chave: Direitos Sociais, Receita Tributária, Estado de Bem-Estar Social.

ABSTRACT

The Federal Constitution of 1988 affirmed social rights in its Article 6, including health and education, demanding an active position of the State in guaranteeing such rights. Although this positivization represents a great social achievement, it led to the spread of a common sense that links the high Brazilian tax burden to the guarantee of social rights, causing marginalization in relation to these rights. In this sense, in order to analyze the truth or not of this precept, it was essential to consolidate an instrument of scientific matrix, under a quantitative bias, in order to reach conclusions on the relationship between increased public spending due to the development of social rights. Thus, by means of Law 12.527 / 11, the law on access to information, has been required from the Curitiba City Hall, as per annexes to Law 4.320 / 64, to report data from 1985 to 2018, comparing data corrected until January 2019, by the IPCA index, on municipal tax collection and intergovernmental constitutional transfers with expenditure on health and education. Throughout the period analyzed, social changes and the new rules promulgated on the subject were considered, aiming to prove that the constitutionalization of social rights did not directly impact the municipal budget, disengaging the payment of the current tax burden with social rights spending.

Keywords: Social Rights, Tax Burden, Welfare State.

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 - Receita tributária no Brasil 2017 – Análise por Tributos e Bases de Incidência - RECEITA FEDERAL. Receita tributária no Brasil 2017 – Análise por Tributos e Bases de Incidência. Brasília. 2018. Disponível em: http://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/estudos-e-tributarios-e-aduaneiros/estudos-e-estatisticas/carga-tributaria-no-brasil/carga-tributaria-2017.pdf . Acesso em: 18 set. 2019.....	29
FIGURA 2 - Transferências Constitucionais - TESOURO NACIONAL. Transferências Constitucionais. Disponível em: http://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2600:1::MOSTRA:NO:RP:: Acesso em: 15 nov. de 2019.....	34
FIGURA 3 – Para entender a gestão do SUS - Fonte: Ministério da Saúde – Dados de Habilitação SAS/SPS (1997/2002). Apud in CONSELHO NACIONAL DE SECRETÁRIOS DE SAÚDE – CONASS. Para entende a gestão do SUS. Progestores. 2013. p. 18. Disponível em: http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/para_entender_gestao.pdf . Acesso em 15 nov. 2019.....	55

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 – Receitas Destinadas à Educação - Fonte: Prefeitura de Curitiba. Gráfico elaborado pela autora.....	37
GRÁFICO 2 – Despesas em Educação - Fonte: Prefeitura de Curitiba. Gráfico elaborado pela autora.....	38
GRÁFICO 3 – Relação entre Receita do Município e Despesas em Educação - Fonte: Prefeitura de Curitiba. Gráfico elaborado pela autora.....	38
GRÁFICO 4 – Comparativo entre Receita do Município de Curitiba e Gastos com Educação - Fonte: Prefeitura de Curitiba. Gráfico elaborado pela autora.....	39
GRÁFICO 5 – Lei das Diretrizes e Bases da Educação – LDB - Fonte: Prefeitura de Curitiba. Gráfico elaborado pela autora.....	41
GRÁFICO 6 – Constituição Federal de 1988 - Fonte: Prefeitura de Curitiba. Gráfico elaborado pela autora.....	42
GRÁFICO 7 – FUNDEF e FUNDEB - Fonte: Prefeitura de Curitiba. Gráfico elaborado pela autora.....	43
GRÁFICO 8 – Planos de Educação - Fonte: Prefeitura de Curitiba. Gráfico elaborado pela autora.....	44
GRÁFICO 9 – Piso Salarial - Fonte: Prefeitura de Curitiba. Gráfico elaborado pela autora.....	45
GRÁFICO 10 – Número de Matrículas nas Instituições de Ensino Municipais - Fonte: INEP – Instituto Nacional de Educação e Pesquisa e Prefeitura Municipal de Curitiba. Gráfico elaborado pela autora.....	46
GRÁFICO 11 – Comparação entre o número de matrículas em instituições de ensino municipais e os gastos per capita - Instituto Nacional de Educação e Pesquisa e Prefeitura Municipal de Curitiba. Gráfico elaborado pela autora.....	47
GRÁFICO 12 – Receitas Destinadas à Saúde - Fonte: Prefeitura de Curitiba. Gráfico elaborado pela autora.....	48
GRÁFICO 13 – Despesas em Saúde - Fonte: Prefeitura de Curitiba. Gráfico elaborado pela autora.....	49
GRÁFICO 14 – Relação entre Receita do Município e Despesas em Saúde - Fonte: Prefeitura de Curitiba. Gráfico elaborado pela autora.....	50

GRÁFICO 15 – Comparativo entre Receita do Município de Curitiba e Gastos com Saúde - Fonte: Prefeitura de Curitiba. Gráfico elaborado pela autora.....	51
GRÁFICO 16 – Constituição Federal de 1988 - Fonte: Prefeitura de Curitiba. Gráfico elaborado pela autora.....	53
GRÁFICO 17 – Lei nº 8.080/90 e nº 8.142/90 - Fonte: Prefeitura de Curitiba. Gráfico elaborado pela autora.....	54
GRÁFICO 18 – Emenda Constitucional nº 29/2000 - Fonte: Prefeitura de Curitiba. Gráfico elaborado pela autora.....	56
GRÁFICO 19 – Comparação de Receitas para Saúde e Educação - Fonte: Prefeitura de Curitiba. Gráfico elaborado pela autora.....	57
GRÁFICO 20 – Comparação de Despesas em Saúde e Educação - Fonte: Prefeitura de Curitiba. Gráfico elaborado pela autora.....	58

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	13
2. CONSTITUCIONALISMO E ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL SOB A PERSPECTIVA DOS DIREITOS SOCIAIS.....	17
2.1. HISTÓRICO DOS DIREITOS SOCIAIS EM TRATADOS E CONSTITUIÇÕES INTERNACIONAIS.....	17
2.2. HISTÓRICO DOS DIREITOS SOCIAIS NAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS	21
3. A CONSTITUIÇÃO DO SISTEMA TRIBUTÁRIO NACIONAL	26
4. REFLEXOS DO PAGAMENTO DE IMPOSTO NA POPULAÇÃO BRASILEIRA E O SURGIMENTO DO IMAGINÁRIO QUE ATRIBUI ESTA RESPONSABILIDADE AO ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL	30
5. ARRECADAÇÃO DE RECEITA PELO MUNICÍPIO DE CURITIBA.....	33
6. DIREITO À EDUCAÇÃO.....	38
6.1. RECEITA E DESPESAS EM EDUCAÇÃO	38
6.2. HISTÓRICO LEGISLATIVO DO DIREITO À EDUCAÇÃO	41
6.3. ANÁLISE DE ELEMENTOS SOCIAIS QUE IMPACTAM OS INVESTIMENTOS NO SETOR	47
7. DIREITO À SAÚDE.....	50
7.1. RECEITA DESTINADA À SAÚDE	50
7.2. HISTÓRICO LEGISLATIVO DO DIREITO À SAÚDE	53
8. CONCLUSÃO	59
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	61

1. INTRODUÇÃO

A positivação dos direitos sociais¹ decorreu de intenso processo histórico, o que nos “permite compreender que os direitos fundamentais não sejam sempre os mesmos em todas as épocas, não correspondendo, além disso, invariavelmente, na sua formulação, a imperativos de coerência lógica²”, tal entendimento também é sustentado por Norberto Bobbio:

No plano histórico sustento que a afirmação dos direitos do homem deriva de uma radical mudança de perspectiva, característica da formação do estado moderno, na representação da relação política, ou seja, na relação Estado/cidadão ou soberano/súdito³.

(...)

Os direitos fundamentais assumem posição de definitivo realce na sociedade quando se inverte a tradicional relação entre Estado e indivíduo e se reconhece que o indivíduo tem, primeiro, direitos, e, depois, deveres perante o Estado. E que os direitos que o Estado tem em relação ao indivíduo se ordenam ao objetivo de melhor cuidar das necessidades dos cidadãos⁴.

Após o longo processo de evolução dos direitos sociais, não há de se olvidar que tais direitos, atualmente, ocupam um papel central na temática constitucional contemporânea, conforme bem destacado por Manoel Gonçalves Ferreira Filho:

No direito contemporâneo certamente não existe tema mais importante que o dos direitos humanos fundamentais. É ele, incontestavelmente, uma das magnas questões sobre as quais se debruçam a filosofia, a teoria do Estado, o direito internacional e, evidentemente, o direito constitucional⁵

Nesse sentido, “não há como negar que o reconhecimento progressivo de novos direitos fundamentais tem o caráter de um processo cumulativo, de

¹(...) enquanto os direitos de primeira geração (direitos civis e políticos) – que compreendem as liberdades clássicas, negativas ou formais – realçam o princípio da liberdade e os de segunda geração (direitos econômicos, sociais e culturais) – que se identificam com as liberdades positivas, reais ou concretas – acentuam o princípio da igualdade, os direitos de terceira geração, que materializam poderes de titularidade coletiva atribuídos genericamente a todas as formações sociais, consagram o princípio da solidariedade e constituem um momento importante no progresso de desenvolvimento, expansão e reconhecimento dos direitos dos humanos, caracterizados enquanto valores fundamentais indisponíveis, pela nota de uma essencial inexauribilidade. MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 25ª ed., São Paulo: Atlas, 2010, p. 31.

² MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 307-308.

³ BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 2004, p. 24.

⁴ *Ibidem*, p. 390.

⁵ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Aspectos do Direito Constitucional Contemporâneo**. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 293.

complementariedade, e não de alternância”⁶, sendo adequado a cada momento histórico, principalmente considerando que a garantia destes direitos demandam uma postura ativa do Estado na sua efetivação, o que, conseqüentemente, implica em um custo orçamentário-financeiro.

Não há como desvincular a forma de arrecadação de um Estado de sua estrutura política, como destacado por Dworkin: “A distribuição de riquezas em uma sociedade é resultado do seu ordenamento jurídico, mas não só em relação às leis que regem a propriedade e as relações para a sua aquisição e transferência, como também em relação às normas fiscais e políticas”. Ou seja, a estrutura política, econômica e social de um governo está associada à forma como se dá a arrecadação de recursos para sua manutenção⁷”.

Apesar da atuação estatal ser alterada pela forma de governo, em todos os sistemas a alocação de recursos depende de escolhas públicas, uma vez que conforme destacado por Oliveira, “como os recursos são finitos, a arte de bem administrar pressupõe a boa decisão na escolha⁸”.

Isso acarreta no fato de que a destinação dos recursos estatais são escolhas essencialmente políticas, o que implica em maiores incertezas quanto a destinação dos recursos arrecadados.

Este cenário acarreta na formulação de diversos paradigmas difundidos pelo senso comum, como o objeto desse trabalho: “Há aumento de impostos em razão da constitucionalização dos direitos sociais?; há prejuízos com relação a outras rubricas de investimentos? ”

A fim de responder o questionamento adotou-se o método empírico de pesquisa, visando analisar a relação entre o pagamento de impostos e os investimentos em saúde e educação, partindo da análise dos relatórios das prestações de Contas do Município de Curitiba, conforme a Lei 4.320/64, a fim de comparar a relação entre a arrecadação de impostos e os gastos com os direitos sociais supracitados. Para isso, todos os dados foram atualizados pelo índice IPCA,

⁶ SARLET, Ingo Wolfgang. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais**. 10ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010, p. 45

⁷ DWORKIN, Ronald. **A virtude soberana: a teoria e a prática da igualdade**. São Paulo: Martins Fontes, 2005. p.10

⁸ OLIVEIRA, Regis Fernandes. **Curso de direito financeiro**. 5. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013, p. 329

Inflação Acumulada Atual, tendo como data base janeiro de 2019, a fim de garantir equidade entre os dados.

Limitou-se a pesquisa geograficamente ao Município de Curitiba, com a finalidade de facilitar a coleta de dados, os quais são mais específicos e conclusivos, uma vez que esta pesquisa a nível nacional não representaria as peculiaridades locais, visto que a receita e os gastos dependem de necessidades sociais.

Além disso, tendo em vista que grande parte dos dados coletados não estavam disponibilizados eletronicamente, visto que apenas com a edição da Lei Complementar de 131/2009 criou-se o Portal da Transparência, foi necessário ingressar com diversas demandas, requerendo as prestações de contas na Prefeitura de Curitiba, por meio da Lei de Acesso à Informação, Lei nº 12.527/2011, além de buscar documentos no arquivo municipal.

O período definido como objeto de estudo parte do exercício financeiro de 1985 até o de 2018, pois esta pesquisa propõe uma análise do orçamento de receitas e dos gastos, antes e após a Constituição de 1988, a fim de identificar possíveis alterações decorrentes da promulgação do texto constitucional e pela necessidade de considerar um extenso lapso de tempo para que as conclusões retratem diversos cenários sociais e econômico do município.

Como receita, considerou-se a arrecadação municipal de impostos e as transferências constitucionais, enquanto em gastos enquadra-se qualquer investimento relacionado a saúde e educação, desde questões de infraestrutura até custos de manutenção das atividades.

A partir dos dados obtidos, foi possível avaliar se há alguma vinculação entre o pagamento de impostos e a constitucionalização dos direitos sociais. Ademais, há de se destacar que foram consideradas alterações legislativas, de diversos entes federativos, a fim de analisar os impactos gerados por tais institutos na questão de receita e despesas em cada matéria.

Considerou-se ainda, alterações sociais, principalmente no plano da educação, visto que as reduções do número de matrículas nas instituições de ensino poderiam implicar em alteração dos investimentos, assim, restou-se imperioso a apuração de tais dados para consolidar a pesquisa.

Sabendo da essencialidade da arrecadação de impostos para a manutenção do Estado e para o desenvolvimento de políticas públicas, o que se pretende constatar

neste trabalho é se a constitucionalização dos direitos sociais, saúde e educação, justificam a receita tributária atualmente paga pelos contribuintes.

2. CONSTITUCIONALISMO E ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL SOB A PERSPECTIVA DOS DIREITOS SOCIAIS

2.1. HISTÓRICO DOS DIREITOS SOCIAIS EM TRATADOS E CONSTITUIÇÕES INTERNACIONAIS

A discussão acerca dos direitos fundamentais está relacionada ao pensamento iluminista, assim, denominado direitos sociais de primeira dimensão⁹, os quais vinculavam-se a ideias de liberdade e autonomia do indivíduo diante o estado, ou seja, eram “direitos de cunho negativo, uma vez que dirigidos a uma abstenção, e não a uma conduta positiva por parte dos poderes públicos¹⁰”.

Nesse sentido, as origens do constitucionalismo remontam ao século XVII e XVIII, quando a finalidade do Estado estava relacionada a garantir direito básicos aos cidadãos¹¹, paradigma que influenciou a Declaração de Direitos de Virgínia, também conhecida como Virginia Bill of Rights¹², 1776, e a Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão, 1789, promulgada no contexto da Revolução Francesa, em oposição ao Estado Liberal.

Todavia, os direitos sociais surgem num contexto de intensa insatisfação, sendo consequência da industrialização, como o crescimento populacional e as disparidades sociais. Nesse contexto, o estado liberal não era suficiente para garantir os anseios da população, propiciando o desenvolvimento de paradigmas relacionados a uma postura ativa do Estado na promoção e garantia de justiça social.

⁹ Ingo Sarlet utiliza o termo dimensão para referir-se aos diversos cenários dos direitos sociais, com a finalidade de destacar a sua cumulatividade. SARLET, Ingo Wolfgang. *A Eficácia dos Direitos Fundamentais*. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001, p. 46.

¹⁰ *Ibidem*, p. 50.

¹¹ Luís Roberto Barroso destacou: “o Estado moderno surge no início do século XVI, ao final da Idade Média, sobre as ruínas do feudalismo. Nasce absolutista, por circunstância e necessidade, com seus monarcas unidos por direito divino. O poder secular liberta-se progressivamente do poder religioso, mas sem lhe desprezar o potencial de legitimação. (...) Com Jean Bodin e Hobbes, a soberania tem seu centro de gravidade no monarca. Com Locke e a Revolução Inglesa, ela se transfere para o Parlamento. Com Rousseau e as Revoluções Francesa e Americana, o poder soberano passa nominalmente para o povo, uma abstração aristocrático-burguesa que, ao tempo, iria democratizar-se”. BARROSO, Luís Roberto, **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo**. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 9.

¹² Hartmut Maurer afirmou: “o Bill of Rights iniciava com a proposição que todas as pessoas, por natureza, são igualmente livres e independentes e possuem direitos inatos determinados, ou seja, o direito à vida e liberdade, o direito de adquirir e conservar propriedade e a possibilidade de aspirar e obter fortuna e segurança”. MAURER, Hartmut. **Contributos para o Direito do Estado**. Tradução: Luís Afonso Heck. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2007, p. 15-16.

Assim, em meados do século XIX, na Europa Ocidental, surgem os direitos sociais, estes relacionados à luta dos trabalhadores diante a situação precária em que viviam, ou seja, tratava-se de uma resposta ao capitalismo industrial e a inércia do Estado Liberal¹³; nesse mesmo sentido:

O ideal absenteísta do Estado liberal não respondia, satisfatoriamente, às exigências do momento. Uma nova compreensão do relacionamento Estado/sociedade levou os Poderes Públicos a assumir o dever de operar para que a sociedade lograsse superar suas angústias estruturais. Daí o progressivo estabelecimento pelos Estados de seguros sociais variados, importando intervenção intensa na vida econômica e a orientação das ações estatais por objetivos de justiça social¹⁴.

Neste contexto, houve um movimento globalizado no sentido de promover a conscientização em favor dos direitos sociais, o qual foi intensificado pela insatisfação da classe operária diante do capitalismo, cenário destacado por Herkenhoff:

A afirmação dos “direitos sociais” derivou da constatação da fragilidade dos “direitos liberais”, quando o homem, a favor do qual se proclamam liberdades, não satisfaz ainda necessidades primárias: alimentar-se, vestir-se, morar, ter condições de saúde, ter segurança diante da doença, da velhice, do desemprego e dos outros percalços da vida¹⁵

A implementação dos direitos sociais relaciona-se a uma mudança na estruturação do Estado, ou seja, está relacionado ao surgimento do Estado Social, este que, ao contrário do Estado Liberal¹⁶, atribui às normas uma natureza de exigibilidade de condutas estatais, impondo a ele uma postura ativa na promoção e garantia de direitos.

Assim, as Constituições, além do caráter protetivo das normas visando coibir ingerências estatais, passaram a exigir condutas estatais positivas, as quais eram

¹³ WEIS, Carlos. **Os direitos humanos contemporâneos**. São Paulo: Malheiros, 1999, p. 39.

¹⁴ MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 309.

¹⁵ HERKENHOFF, João Baptista. **Gênese dos direitos humanos**. 2. ed. Aparecida: Santuário, 2002. p. 51-52.

¹⁶ “o Estado Social significa, historicamente, a tentativa de adaptação do Estado tradicional (pelo que entendemos, neste caso, o Estado Liberal Burguês) às condições sociais da civilização industrial e pós-industrial, com seus novos e complexos problemas, mas também com suas grandes possibilidades técnicas, econômicas e organizativas para enfrentá-los. Não devemos ver as medidas criadas para permitir tal adaptação como algo totalmente novo, mas como uma mudança qualitativa de tendências surgidas no século XIX e princípios do XX para regular, naquele momento, aspectos parciais da sociedade, regulação que passa, na atualidade, por um processo de generalização, integração e sistematização”. GARCÍA-PELAYO, Manuel. **As Transformações do Estado Contemporâneo**. Tradução: Agassiz Almeida Filho. Rio de Janeiro: Forense, 2009, p. 7.

traduzidas em programas de ação para os Estados, permitindo atribuir às Constituições a qualidade de dirigente e orientadora das atividades estatais, sempre visando o bem-estar coletivo. Assim, José Afonso Silva conceitua direitos sociais:

São prestações positivas proporcionadas pelo Estado direta ou indiretamente, enunciadas em normas constitucionais, que possibilitam melhores condições de vida aos mais fracos, direitos que tendem a realizar a igualização de situações sociais desiguais. São, portanto, direitos que se ligam ao direito de igualdade¹⁷

Diante esta nova perspectiva, a Constituição Mexicana de 5 de fevereiro de 1917 foi a primeira “a atribuir aos direitos trabalhistas a qualidade de direitos fundamentais, juntamente com as liberdades individuais e os direitos políticos (arts. 5º e 123)¹⁸”, o que promoveu a desmercantilização do trabalho, pois foi vedado equipará-lo a uma mercadoria, não o submetendo a lei de oferta e demanda do mercado, além de promover igualdade substancial nas relações de trabalho¹⁹.

A Constituição Russa, seguindo uma ideologia marxista, também implantou direitos sociais por meio da Declaração dos Direitos do Povo Trabalhador e Explorado, a qual foi aprovada no III Congresso Pan-Russo dos Sovietes em 1918. Todavia, foi a Constituição Alemã de 1919, também denominada Constituição de Weimar, que promoveu decisiva influência na história dos direitos sociais.

Por meio da Constituição de Weimar, tendo por base a Constituição mexicana, criou-se o Estado da Democracia Social, o qual priorizava a garantia da dignidade humana e visava conciliar direitos civis, políticos, econômicos e sociais. A entrada em vigor desta Constituição promoveu a difusão do paradigma de que o Estado deve atuar a fim de minimizar problemas sociais, garantindo, dentre diversas premissas, os direitos dos hipossuficientes e a igualdade social.

Esses três marcos constitucionais inauguram o que se conhece como Constitucionalismo social, o qual é marcado pela interferência direta do Estado na ordem econômica e social visando a promoção do bem-estar social, o qual também pode ser denominado *Welfare State* (Estado de Bem-Estar Social). Neste sentido Alexy enuncia:

¹⁷ AFONSO DA SILVA, José. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 32ª ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2009, p. 286.

¹⁸ COMPARATO. Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 178.

¹⁹ *Ibidem*, p.181.

Com isso, é abandonada a tradição liberal burguesa, segundo a qual direitos fundamentais, só ou, pelo menos, em primeiro lugar, são direitos de defesa do cidadão contra o estado. Para o asseguramento da liberdade individual associam-se a participação política e social e o asseguramento social. O sistema dos direitos fundamentais é ampliado em um sistema amplo de uma ordem social justa²⁰.

Apesar da inauguração de um novo cenário de organização estatal e o aumento dos direitos protetivos à dignidade da pessoa humana, as guerras mundiais fizeram retroagir a evolução dos direitos sociais, uma vez que se priorizou os interesses estatais em relação à dignidade da pessoa humana.

Assim, apenas em 1944, quando a Organização Internacional do Trabalho (OIT) promulgou a Declaração da Filadélfia retomou-se a valorização dos direitos sociais. Tal Declaração disciplinou políticas sociais e direitos humanos visando atender aos anseios da população por meio da Justiça Social e dando ênfase à dignidade da pessoa humana e ao direito à educação.

Em 1948, foi promulgada a Declaração Universal dos Direitos Humanos, a qual estabeleceu juntamente à dignidade humana, o princípio da solidariedade, esse que engloba direitos como a seguridade social e direito relacionados ao trabalho²¹.

Assim, a declaração supracitada tornou-se o principal instituto jurídico de garantia dos direitos sociais, considerada a fonte destes direitos, uma vez que influenciou sua positivação em diversas Constituições, inclusive a Constituição brasileira de 1988, fato que permite depreender que a preocupação com essa temática e com a positivação dos direitos sociais é elemento incorporado pela cultura Constitucional Contemporânea.

²⁰ ALEXY, Roberty. **Constitucionalismo Discursivo**. Organizador/Tradutor: Luís Afonso Heck. 3ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011, p. 98.

²¹ *Ibidem*, p. 230.

2.2. HISTÓRICO DOS DIREITOS SOCIAIS NAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS

O Constitucionalismo brasileiro sofreu fortes influências das teorias que asseguravam os direitos sociais, e apesar das diversas constituições que vigoraram no país, em todas verificou-se a presença desses direitos mesmo que em intensidade divergente.

A primeira Constituição brasileira é datada de 1824, também conhecida como Constituição Política do Império do Brasil, tendo sido uma constituição outorgada que estabeleceu uma divisão quadripartite do poder, visto a existência, além da divisão clássica de poderes, executivo, legislativo e judiciário, do poder moderador, esse que detinha efetivamente a organização política. Sobre o assunto Gilmar Mendes destacou:

A Constituição de 1824 não contemplava qualquer modelo assemelhado aos modelos hodiernos de constitucionalidade. A influência francesa ensejou que se outorgasse ao Poder Legislativo a atribuição de “fazer leis, interpretá-las, suspendê-las e revogá-las”, bem como “velar na guarda da Constituição”²²

A Constituição de 1824, sofreu forte influência da Constituição Francesa, tendo positivado um importante rol de direitos civis e políticos. Assim, foi assegurado a liberdade de pensamento²³, inclusive à imprensa e a liberdade de convicção religiosa²⁴, desde que respeitada a religião estatal.

No que tange a questão dos direitos sociais, essa Constituição previu igualdade de todos perante a lei, liberdade de trabalho e instrução primária gratuita, respectivamente previstas nos incisos XIII, XXIV e XXXII do art. 179 da Constituição

²² MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 4.ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 1083.

²³ Art. 179. A inviolabilidade dos Direitos Civis, e Políticos dos Cidadãos Brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual, e a propriedade, é garantida pela Constituição do Imperio, pela maneira seguinte.

(...)

IV. Todos podem communicar os seus pensamentos, por palavras, escriptos, e publicar-os pela Imprensa, sem dependencia de censura; com tanto que hajam de responder pelos abusos, que commetterem no exercicio deste Direito, nos casos, e pela fórma, que a Lei determinar. BRASIL. Constituição (1824). **Constituição Política do Império do Brasil**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm. Acesso em: 27 de out. 2019.

²⁴ Art. 5º. A Religião Catholica Apostolica Romana continuará a ser a Religião do Imperio. Todas as outras Religiões serão permitidas com seu culto doméstico, ou particular em casas para isso destinadas, sem fórma algum exterior do Templo. *Idem*.

do Império²⁵. Além disso, estabeleceu acesso amplo aos cargos públicos e vedou o foro privilegiado²⁶.

Quanto ao direito à saúde, estabeleceu amplo acesso por meio do art. 179, inciso XXXI²⁷, além de definir medidas protetivas, como assegurar limpeza e condições salubre aos presos²⁸.

Influenciado pela doutrina norte-americana²⁹, a Constituição de 1891, intitulada Constituição dos Estados Unidos do Brasil, estabeleceu a forma republicana de governo³⁰, tornou o Estado laico³¹, proibiu a pena de morte³² e positivou a liberdade de associação³³. No entanto, apesar de promover mudanças importantes, tais medidas não possuíam eficácia social, uma vez que eram incompatíveis com a realidade nacional.

Foi em 1934, no governo de Getúlio Vargas, que as questões sociais se tornaram centrais. Sob forte influência da Constituição Mexicana, da Constituição de Weimar e da Constituição Espanhola, a Constituição de 1934 inovou na questão dos

²⁵ Art. 179, inciso XIII. A Lei será igual para todos, quer proteja, quer castigue, o recompensará em proporção dos merecimentos de cada um; inciso XXIV. Nenhum genero de trabalho, de cultura, industria, ou commercio póde ser prohibido, uma vez que não se opponha aos costumes publicos, á segurança, e saude dos Cidadãos; inciso XXXII. A Instrucção primaria, e gratuita a todos os Cidadãos. *Idem*.

²⁶ Art. 179, inciso XVI. Ficam abolidos todos os Privilegios, que não forem essencial, e inteiramente ligados aos Cargos, por utilidade publica. *Idem*.

²⁷ Art. 179, inciso XXXI. A Constituição tambem garante os soccorros publicos. *Idem*.

²⁸ Art. 179, inciso XXI. As Cadêas serão seguras, limpas, o bem arejadas, havendo diversas casas para separação dos Réos, conforme suas circumstancias, e natureza dos seus crimes. *Idem*.

²⁹ Inocêncio Mártires Coelho destacou: Constituição, mesmo, nós só a tivemos ao término dos trabalhos da Assembléia Constituinte, que operou sobre projeto elaborado pela Comissão dos Cinco e retocado pelo bico da pena Rui Barbosa, um repúblicano de última hora que, forte no constitucionalismo norte americano, “escrevia para o Brasil traduzindo o inglês”, como observou, em comentário mordaz, o arguto Afonso Arinos de Melo Franco. MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 4.ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 186.

³⁰ Art 1º - A Nação brasileira adota como forma de Governo, sob o regime representativo, a República Federativa, proclamada a 15 de novembro de 1889, e constitui-se, por união perpétua e indissolúvel das suas antigas Províncias, em Estados Unidos do Brasil. BRASIL. Constituição (1891) **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, 1824. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm. Acesso em 27 out. 2019.

³¹ Art.72. A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no paiz a inviolabilidade dos direitos concernentes á liberdade, á segurança individual e á propriedade, nos termos seguintes:

(...)

§ 7º Nenhum culto ou igreja gosará de subvenção official, nem terá relações de dependencia ou alliança com o Governo da União, ou o dos Estados. A representação diplomática do Brasil junto à Santa Sé não implica violação deste princípio. *Idem*.

³² Art. 72, § 21. Fica igualmente abolida a pena de morte, reservadas as disposições da legislação militar em tempo de guerra. *Idem*.

³³ Art. 72 § 8º. A todos é licito associarem-se e reunirem-se livremente e sem armas, não podendo intervir a polícia senão para manter a ordem pública. *Idem*.

direitos sociais, instituindo normas de proteção ao trabalhador³⁴, e incluindo títulos no texto constitucional para tratar da ordem econômica e social, da família, da educação e da cultura, também abordados no preâmbulo da constituição supracitada:

Nós, os representantes do povo brasileiro, pondo a nossa confiança em Deus, reunidos em Assembleia Nacional Constituinte para organizar um regime democrático, que assegure à Nação a unidade, a liberdade, a justiça e o bem-estar social e econômico, decretamos a promulgação a seguinte³⁵

Além disso, esta Constituição positivou o direito de todos à educação³⁶ inclusive garantindo a obrigatoriedade e a gratuidade do ensino primário e a gratuidade do ensino para adultos³⁷, representando uma grande conquista para os direitos sociais e influenciando diretamente a Constituição de 1988.

Três anos depois, foi outorgada a Constituição de 1937, também conhecida como “Polaca”, tendo em vista basear-se nos regimes autoritários europeus; afastando-se do teor liberal dos textos constitucionais anteriores, centralizou o poder na figura do Presidente da República³⁸, fortalecendo o Poder Executivo e findando a igualdade entre os três poderes, no entanto, não provocou grandes alterações no que tange os direitos sociais já previstos.

Em 1946, foi promulgada uma nova Constituição, promovendo a redemocratização por meio da redução dos poderes do executivo e restaurando

³⁴ Art. 121 - A lei promoverá o amparo da produção e estabelecerá as condições do trabalho, na cidade e nos campos, tendo em vista a proteção social do trabalhador e os interesses econômicos do País. BRASIL. Constituição (1934). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, 1934. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em: 27 out. 2019.

³⁵ *Idem*.

³⁶ Art 149 - A educação é direito de todos e deve ser ministrada, pela família e pelos Poderes Públicos, cumprindo a estes proporcioná-la a brasileiros e a estrangeiros domiciliados no País, de modo que possibilite eficientes fatores da vida moral e econômica da Nação, e desenvolva num espírito brasileiro a consciência da solidariedade humana. *Idem*.

³⁷ Art 150 - Compete à União:

(...)

Parágrafo único - O plano nacional de educação constante de lei federal, nos termos dos arts. 5º, nº XIV, e 39, nº 8, letras a e e , só se poderá renovar em prazos determinados, e obedecerá às seguintes normas:

a) ensino primário integral gratuito e de frequência obrigatória extensivo aos adultos; *Idem*.

³⁸ Art. 9º - O Governo federal intervirá nos Estados mediante a nomeação, pelo Presidente da República, de um interventor que assumirá no Estado as funções que, pela sua Constituição, competirem ao Poder Executivo, ou as que, de acordo com as conveniências e necessidades de cada caso, lhe forem atribuídas pelo Presidente da República. BRASIL. Constituição (1937) **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro. 1937. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm. Acesso em 27 out. 2019.

direitos e garantias individuais³⁹. Além disso, assegurou que a ordem econômica deve ser organizada respeitando premissas da justiça social, de modo que haja equilíbrio entre a liberdade de iniciativa e a valorização do trabalho⁴⁰.

Esta Constituição promoveu várias melhorias em relação ao trabalhador como por exemplo estipulando salário mínimo⁴¹; e na educação, assegurando a gratuidade do ensino aos que não tivessem recursos⁴².

A nova Constituição de 1967, trouxe inovações na área da saúde, assegurando aos estados a possibilidade de legislarem de forma suplementar sobre a matéria⁴³. Houve ainda mudanças positivas referentes aos direitos dos trabalhadores, os quais não iremos nos estender, visto não ser o objeto central deste trabalho.

A Constituição atual, de 1988, foi definida por Jaime Benvenuto Lima Junior como a Constituição que melhor instituiu os direitos fundamentais, tanto em qualidade como em quantidade⁴⁴, sendo a primeira vez na história do constitucionalismo pátrio, que a matéria foi tratada com intensa relevância⁴⁵.

³⁹ Art 141 - A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, a segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes: BRASIL. Constituição (1946). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, 1946. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em: 27 out. 2019.

⁴⁰ Art 145 - A ordem econômica deve ser organizada conforme os princípios da justiça social, conciliando a liberdade de iniciativa com a valorização do trabalho humano. *Idem*.

⁴¹ Art 157 - A legislação do trabalho e a da previdência social obedecerão nos seguintes preceitos, além de outros que visem a melhoria da condição dos trabalhadores: I - salário mínimo capaz de satisfazer, conforme as condições de cada região, as necessidades normais do trabalhador e de sua família. *Idem*.

⁴² Art 168 - A legislação do ensino adotará os seguintes princípios:

(...)

II - o ensino primário oficial é gratuito para todos; o ensino oficial ulterior ao primário sê-lo-á para quantos provarem falta ou insuficiência de recursos; *Idem*.

⁴³ Art 8º - Compete à União:

(...)

XIV - estabelecer planos nacionais de educação e de saúde;

(...)

XVII - legislar sobre:

c) Normas gerais de direito financeiro; de seguro e previdência social; de defesa e proteção da saúde; de regime penitenciário

§ 2º - A competência da União não exclui a dos Estados para legislar supletivamente sobre as matérias das letras c, d, e, n, q e v do item XVII, respeitada a lei federal. BRASIL. Constituição (1967).

Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília. 1967. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acesso em: 27 out. 2019.

⁴⁴LIMA JUNIOR, Jayme Benvenuto. **Os direitos humanos econômicos, sociais e culturais**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001, p. 55

⁴⁵ SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 8. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007, p. 75

Já no preâmbulo do texto constitucional⁴⁶ é destacado a importância dos direitos sociais nesse novo contexto nacional, conforme destacado por Clève:

(...) Além de serem reconhecidos como direitos fundamentais ainda receberam título próprio. Por isso, os direitos fundamentais sociais devem ser compreendidos por uma dogmática constitucional singular, emancipatória, marcada pelo compromisso com a dignidade da pessoa humana e com a plena efetividade dos comandos constitucionais⁴⁷.

Foi no art. 6º da Constituição que se definiu quais são os direitos sociais: “São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”.

Apesar de um dispositivo único estabelecer os direitos sociais, há diversos outros disseminados no texto constitucional, por esta razão José Afonso da Silva faz a seguinte classificação:

a) direitos sociais relativos ao trabalhador; b) direitos sociais relativos à seguridade, compreendendo os direitos à saúde, à previdência e assistência social; c) direitos sociais relativos à educação e à cultura; d) direito social relativo à família, criança, adolescente e idoso; e) direitos sociais relativos ao meio ambiente⁴⁸

A fim de limitar-se ao objeto do presente estudo, destaca-se os art. 205 a 214, que tratam da educação e os art. 196 a 200 que tratam da saúde, os quais serão amplamente abordados no decorrer deste trabalho.

Assim, não há de se olvidar que a Constituição de 1988 representou uma grande conquista à sociedade, principalmente por estabelecer orientações para a atuação estatal, de forma que haja efetiva implementação dos direitos sociais, uma vez que demandam patrocínio e atuação estatal.

⁴⁶ Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 27 out. 2019.

⁴⁷ CLÈVE, Clèmerson Merlin. **A eficácia dos direitos fundamentais sociais**. Revista Crítica Jurídica, Curitiba, n. 22, p. 17-29, jul./dez. 2003, p. 19.

⁴⁸ AFONSO DA SILVA, José. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 32ª Edição. São Paulo: Editora Malheiros, 2009. p. 287.

3. A CONSTITUIÇÃO DO SISTEMA TRIBUTÁRIO NACIONAL

A tributação no Brasil está relacionada com a colonização portuguesa⁴⁹, sendo que em 1530 foi implantado o primeiro imposto colonial, o qual incidia sobre o pau-brasil e era arrecadado pelos “cobradores de rendas”⁵⁰. Nesse mesmo contexto, a Coroa Portuguesa emitiu uma Carta Floral, cuja finalidade era definir as alíquotas que incidiram sobre os produtos explorados em território brasileiro, podendo ser interpretado como uma tentativa de elaboração de um Código Tributário Nacional.

Este cenário foi alterado com a chegada da família real portuguesa no Brasil, pois foi instituído o sistema tributário antes em vigor em Portugal, extinguindo a figura dos “cobradores de rendas” e criando o Tesouro Nacional e o Banco do Brasil. A ausência de uma estrutura administrativa implicava em má administração dos recursos, acarretando em aumento de alíquotas, bitributação e na criação de novos impostos de maneira discricionária⁵¹.

A Constituição de 1824 inovou ao atribuir à Assembleia Geral a função de fixar as despesas públicas⁵², e concedeu a competência privativa à Câmara dos Deputados para instituir impostos⁵³, promovendo uma melhor organização do “sistema” tributário no período. Todavia, foi a Lei de 4 de outubro de 1831 que promoveu a descentralização dos poderes⁵⁴, permitindo que as províncias criassem seus próprios tributos, assim, demandou-se uma melhor estrutura administrativa.

Sob vigência da Constituição de 1891, não houve grandes alterações em matéria tributária, de forma que esta não alterou o cenário constituído a partir da Constituição de 1824.

⁴⁹ SARAIVA, José Hermano. **História concisa de Portugal**. 1999.

⁵⁰ ALMEIDA, Antônio da Rocha. **Dicionário de história do Brasil**. 1969.

⁵¹ AMED, F.J.; NEGREIROS, Plínio J.L.de Campos. **História dos tributos no Brasil**. 2000.

⁵² Art. 15. E' da attribuição da Assembléa Geral

(...)

X. Fixar annualmente as despesas publicas, e repartir a contribuição directa. BRASIL. Constituição (1824). **Constituição Política do Império do Brazil**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm. Acesso em: 27 de out. 2019.

⁵³ Art. 36. E' privativa da Camara dos Deputados a Iniciativa.

I. Sobre Impostos. *Idem*.

⁵⁴ Coleção das Leis do Império do Brasil, **Lei de 4 de outubro de 1831**. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei_sn/1824-1899/lei-37582-4-outubro-1831-564543-publicacaooriginal-88471-pl.html. Acesso em: 27 out. 2019.

Foi apenas no ano de 1934 que ocorreu a reforma do Tesouro Nacional⁵⁵, através do Decreto 24.036/34⁵⁶, o qual, juntamente com a Constituição de 1934, promoveu a separação da competência tributária de cada ente da federação. No entanto, tais inovações foram suprimidas com a vigência da Constituição de 1937.

O cenário foi alterado em 1946⁵⁷ com o processo de redemocratização, o qual permitiu que fosse assegurada a autonomia de arrecadação aos Estados e Municípios⁵⁸, estipulou as transferências entre os entes federativos⁵⁹, e consagrou o princípio da capacidade contributiva⁶⁰, esse que apesar de já ter sido mencionado na Constituição de 1824 implicitamente. Além disso, foram mantidas as limitações ao poder de tributar⁶¹. Nesse sentido Varsano⁶² destacou que se passou a explorar a tributação interna, baseada principalmente no consumo, criando elementos que permanecem até hoje.

Apesar de tais premissas, foi apenas com a Emenda Constitucional nº 18/65 que se pode falar em um verdadeiro sistema tributário brasileiro, uma vez que, conforme definido por Harada, sistema tributário é:

Um conjunto de normas de natureza tributária, inserido em um sistema jurídico global, como as Constituições de um Estado, formando um todo,

⁵⁵ HINRICHS, H.H. **Teoria geral da mudança na estrutura tributária durante o desenvolvimento econômico**. 1972.

⁵⁶ Reorganiza os serviços da administração geral da Fazenda Nacional e dá outras providências. Diário Oficial da União. **Decreto nº 24.036, de 26 de março de 1934**. Seção 1. 1934. p. 5.920. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-24036-26-marco-1934-502364-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 27 out. 2019.

⁵⁷ BALEEIRO, Aliomas; SOBRINHO, Barbosa Lima. **Constituições brasileiras**. 3ª Edição. Vol. 5. Brasília, Edição do Senado Federal, 2012. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/139953/Constituicoes_Brasileiras_v5_1946.pdf?sequence=9. Acesso em: 29 out. 2019.

⁵⁸ Art 21 - A União e os Estados poderão decretar outros tributos além dos que lhe são atribuídos por esta Constituição, mas o imposto federal excluirá o estadual idêntico. Os Estados farão a arrecadação de tais impostos e, à medida que ela se efetuar, entregarão vinte por cento do produto à União e quarenta por cento aos Municípios onde se tiver realizado a cobrança. BRASIL. Constituição (1946). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, 1946. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em: 27 out. 2019.

⁵⁹ Art 20 - Quando a arrecadação estadual de impostos, salvo a do imposto de exportação, exceder, em Município que não seja o da Capital, o total das rendas locais de qualquer natureza, o Estado dar-lhe-á anualmente trinta por cento do excesso arrecadado. *Idem*.

⁶⁰ Art 202 - Os tributos terão caráter pessoal, sempre que isso for possível, e serão graduados conforme a capacidade econômica do contribuinte. *Idem*.

⁶¹ Art 17 - A União é vedado decretar tributos que não sejam uniformes em todo o território nacional, ou que importem distinção ou preferência para este ou aquele porto, em detrimento de outro de qualquer Estado. *Idem*.

⁶² VARSANO, Ricardo. **Texto para discussão nº 405 a evolução do sistema tributário brasileiro ao longo do século: anotações e reflexões para futuras reformas**. Rio de Janeiro, janeiro de 1996. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td_0405.pdf. Acesso em: 29 out. 2019, p. 6.

unitário e ordenado, que devem obediência aos princípios e regras deste sistema, reciprocamente harmonizados, que organizam os elementos constitutivos deste mesmo Estado.⁶³

Assim, esta emenda tinha o objetivo de organizar o sistema tributário, de forma a integrar e desenvolver mecanismos que promovessem o equilíbrio entre a arrecadação e aplicação dos recursos, estipulando, principalmente, limites a tais poderes⁶⁴. Ademais, as Constituições anteriores previam diretrizes orçamentárias com ausência de coerência sistêmica, o que acarretava na inaplicabilidade destes institutos, principalmente considerando que havia a coexistência de sistemas tributários autônomos de cada ente da federação.

A Constituição de 1967, com base na Emenda Constitucional nº 18/65, parte de uma “fixação lógica de regras de competência e limites comuns⁶⁵”, além de “indicar individualmente a parcela de Poder conferida a cada esfera da federação⁶⁶”. Todavia, ainda havia institutos contrários ao pacto federativo, como por exemplo o art. 20 § 2º desta Constituição⁶⁷, que assegurava a União a possibilidade de conceder tributos que não são de sua competência.

A má gerência dos recursos arrecadados implicou na edição da Emenda Constitucional nº 27 de 1984⁶⁸ interferindo no modo como ocorriam as transferências constitucionais.

⁶³ HARADA, Kiyoshi. **Direito financeiro e tributário**. 10. ed. São Paulo: Atlas. 2005. p. 21

⁶⁴ Art. 1º O sistema tributário nacional compõe-se de impostos, taxas e contribuições de melhoria, e é regido pelo disposto nesta Emenda, em leis complementares, em resoluções do Senado Federal, e, nos limites das respectivas competências, em leis federal, estadual ou municipal. BRASIL. **Emenda Constitucional nº 68 de 1965**. Brasília. 1965. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc18-65.htm. Acesso em: 29 out. 2019.

⁶⁵ MARTUSCELLI, Pablo Dutra. **Para uma compreensão histórica do sistema tributário nacional de 1988**. Anais do XIX Encontro Nacional do CONPEDI realizado em Fortaleza/CE. 2010. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/fortaleza/3117.pdf>. Acesso em: 30 out. 2019.

⁶⁶ *Idem*.

⁶⁷ § 2º - A União, mediante lei complementar, atendendo, a relevante interesse social ou econômico nacional, poderá conceder isenções de impostos federais, estaduais e municipais. BRASIL. Constituição (1967). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília. 1967. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acesso em: 27 out. 2019.

⁶⁸ Art. 21 §7º A União divulgará, pelo Diário Oficial, até o último dia do mês subsequente, os montantes de cada um dos impostos e contribuições, englobando os acréscimos arrecadados, bem como os valores transferidos aos Estados e Municípios. BRASIL. **Emenda Constitucional nº 27 de 1985**. Brasília. 1985. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/1980-1987/emendaconstitucional-27-28-novembro-1985-364973-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 30 out. 2019.

Com a promulgação de Constituição de 1988, alterou-se a questão das competências e da distribuição de receitas entre os entes federativos, principalmente no que tange às transferências constitucionais.

O texto que entrou em vigor com a Constituição de 1988 consagrou os princípios tributários, esse que nas palavras de Hugo Brito Machado: Os princípios existem para proteger o cidadão contra os abusos do Poder. Em face do elemento teleológico, portanto, o intérprete, que tem consciência dessa finalidade, busca nesses princípios a efetiva proteção do contribuinte.⁶⁹

No direito tributário, os princípios visam otimizar os sistemas de arrecadação tributária e proteger o contribuinte diante arbitrariedades estatais na cobrança de tributos. É nesse sentido que a Constituição de 1988 inova, ao delimitar mecanismo de regulação e controle da atividade arrecadatória, estabelecendo regras minuciosa e limites ao poder de tributar.

Os principais pontos de natureza tributária que foram discutidos na Constituinte de 1987 foram a questão da descentralização e fortalecimento da autonomia dos Estado e Municípios e a questão da atenuação dos desequilíbrios regionais o que acarretou na criação dos Fundos de Participação e tem uma grande importância no orçamento financeiro dos entes federativos.

Desse modo, a Constituição de 1988 atribuiu a cada ente da Federação a competência para cobrar determinados tributos e definiu como se daria a repartição de receitas, ou seja, estabeleceu as quotas que devem ser transferidas aos entes federativos, o que chamamos de transferência constitucional, e será minuciosamente desenvolvida no capítulo que aborda a receita do Município de Curitiba.

⁶⁹ MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de direito tributário**. 28. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2007.

4. REFLEXOS DO PAGAMENTO DE IMPOSTO NA POPULAÇÃO BRASILEIRA E O SURGIMENTO DO IMAGINÁRIO QUE ATRIBUI ESTA RESPONSABILIDADE AO ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL

O pagamento de impostos, desde sua gênese, esteve relacionado ao fato de arrecadar recursos para garantir a manutenção do Estado e financiar projetos voltados à população, sendo um elemento essencial a qualquer Estado.

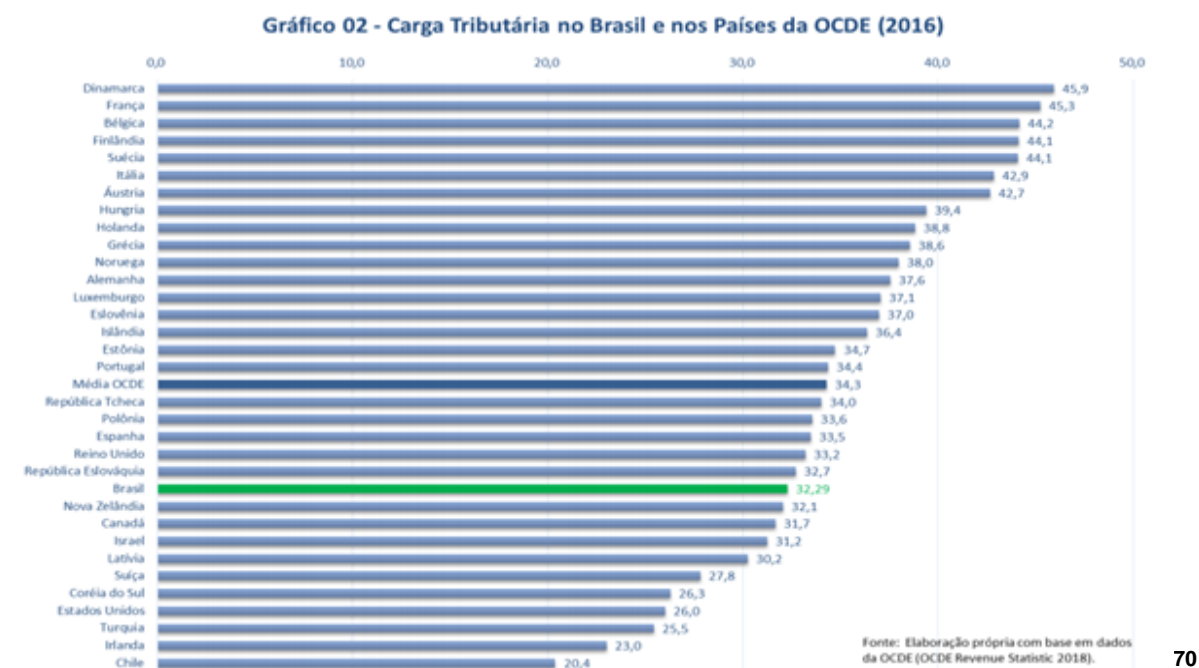
Desse modo, indaga-se: como surgiu no Brasil o imaginário de que se tem a maior receita tributária do mundo e que não há finalidade no pagamento de impostos?

Cada país possui premissas consolidadas que justificam a tributação, no entanto, o que realmente varia conforme ente estatal é a finalidade para qual são destinados esses recursos, ou seja, qual o retorno que a população recebe em troca do pagamento dos tributos.

No caso brasileiro a principal justificativa para esse imaginário decorre do baixo retorno em relação a quantidade de impostos pagos, observamos, cotidianamente, serviços públicos básicos sucateados, como saúde e educação, além de crescimento de violência e diversas notícias relatando desvios de dinheiro e corrupção com dinheiro público. Em síntese, tal falácia decorre da má gestão pública.

O cenário é ainda mais problemático quando os governantes dissimulam a questão arrecadatória, justificando-a como necessária a garantia dos direitos sociais, e, tendo em vista que não há retorno a população, acabam por marginalizar e estigmatizar os direitos previstos no art. 6º da Constituição Federal como um dos grandes causadores do alto índice de tributos pagos.

Há alguns elementos que merecem destaque. O primeiro dele diz respeito a questão da receita tributária, ao contrário do que é amplamente difundido, o Brasil não possui a maior receita tributária do mundo. A Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Econômico (OCDE) realizou um estudo em que comparou a quantidade de tributos pagos pela população de seus membros.



A partir dessa observação, constata-se que a receita tributária brasileira está dentro dos padrões mundiais para arrecadação de impostos, todavia, conforme bem destacado por Ribeiro⁷¹ o que se deve atentar não é para o tamanho da receita tributária em relação aos outros países, e sim pela forma como ela é composta e sobre os bens que ela incide, refletindo nas desigualdades sociais.

Neste contexto, na contramão de outros países, a tributação brasileira incide, principalmente, sobre o consumo, assim as camadas mais baixas da sociedade, ou seja, maioria da população brasileira, é a mais afetada pela tributação indireta e regressiva, visto que os seus rendimentos se convertem em consumo e não em acréscimo patrimonial.

Além disso, a vinculação entre altas cargas tributárias e prestação de serviços sociais decorre da falta de informação. Sabendo que cidadãos comuns carecem de conhecimentos técnicos sobre a gestão pública e possuem uma grande preocupação com a alocação dos recursos, surgem diversas teorias que visam explicar a receita tributária atual. Nesse sentido, destaca Caliendo:

⁷⁰ Figura 1. RECEITA FEDERAL. **Receita tributária no Brasil 2017 – Análise por Tributos e Bases de Incidência**. Brasília. 2018. Disponível em: <http://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/estudos-e-tributarios-e-aduaneiros/estudos-e-estatisticas/carga-tributaria-no-brasil/carga-tributaria-2017.pdf>. Acesso em: 18 set. 2019.

⁷¹ RIBEIRO, Ricardo Lodi. **Piketty e a reforma tributária igualitária no Brasil**. Revista de Finanças Públicas, Tributação e Desenvolvimento, Rio de Janeiro, v. 3, n. 3, 2015. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rfptd/article/view/15587>. Acesso em: 18 de set. 2019.

A noção de termos cidadãos bem informados sobre os tributos pode ser considerado algo utópico, visto que o tamanho do Estado, a complexidade de suas tarefas e a enormidade de caminhos burocráticos torna impossível para o contribuinte saber para onde vai o dinheiro arrecadado. Há um verdadeiro abismo entre a tributação e as decisões sobre os gastos públicos, e sobre o terreno fértil da incerteza e da desinformação tem propagado a vitória de grupos organizados na defesa de interesses, fenômeno conhecido como (rent-seeking)⁷²

Desse modo, o desconhecimento acerca da alocação das receitas tributárias, aliados a dados contábeis que grande parte da população não compreende, implicam na premissa de que o pagamento de impostos é uma forma de exploração estatal, de modo que os tributos são pagos, não para garantir que o Estado desempenhe suas funções, mas apenas para viabilizar políticas públicas de caráter assistencial e social.

Partindo desta premissa, o presente trabalho visa desconstruir a visão estigmatizado dos direitos sociais. De forma a comprovar que o aumento de impostos não é justificado pela prestação de políticas que visam promover e desenvolver os direitos sociais, principalmente no que tange a saúde e educação.

⁷² CALIENDO, Paulo. **Direito tributário e análise econômica do Direito: uma visão crítica**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009, p. 29.

5. ARRECAÇÃO DE RECEITA PELO MUNICÍPIO DE CURITIBA

A Constituição Federal prevê como deve se dar a arrecadação de receita pelo Município, a qual é constituída majoritariamente por tributos diretos. Durante a arrecadação dessas verbas, cabe ao gestor municipal estabelecer metas fiscais, equilibrar o orçamento e instituir políticas públicas, a fim de garantir a manutenção da instituição e atender aos anseios sociais.

Seguindo os preceitos Constitucionais, a receita tributária do município de Curitiba decorre da arrecadação do Imposto Territorial Urbano (IPTU), Imposto sobre Serviço (ISS) e o impostos de transmissão de bens imóveis (ITBI), além de outras espécies tributárias, tais como taxas e contribuições⁷³, as quais, no entanto, não compuseram a metodologia da presente pesquisa uma vez que a finalidade é analisar a relação entre aumento de impostos e direitos sociais.

O IPTU, previsto no art. 156, inc. I da Constituição⁷⁴, é um tributo que incide sobre a propriedade, a posse e o domínio útil, a qualquer título de um imóvel, conforme art. 32 do CTN⁷⁵, e possui como base de cálculo o valor venal do imóvel, sendo tais valores fixados em lei, conhecida como Planta Genérica de Valores (PGV). Constituindo uma fonte extremamente importante de arrecadação pelo município.

A receita municipal também é composta pelo ISS, considerado um imposto indireto, estamos falando de um imposto que incide sobre a atividade econômica remunerada, ou seja, incide sobre o preço do serviço prestado. Sua previsão está no art. 156, inc. III da Constituição⁷⁶ e amplamente regulado pela Lei Complementar nº

⁷³Geraldo Ataliba divide os tributos em vinculados e não vinculados, os primeiros tratam-se de impostos, enquanto os não vinculados refere-se às taxas (diretamente) e às contribuições de melhoria (indiretamente). ATALIBA, Geraldo. **Hipótese de incidência Tributária**. 6ª ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 132

⁷⁴ Art. 156. Compete aos Municípios instituir impostos sobre:

I - propriedade predial e territorial urbana

BRASIL. Constituição 1988. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 02 nov. 2019.

⁷⁵ Art. 32. O imposto, de competência dos Municípios, sobre a propriedade predial e territorial urbana tem como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de bem imóvel por natureza ou por acessão física, como definido na lei civil, localizado na zona urbana do Município. BRASIL. Lei nº 5.172 de 25 de outubro de 1966. **Código Tributário Nacional**. Brasília. 1966. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15172.htm. Acesso em: 02 de nov. de 2019.

⁷⁶ Art. 156. Compete aos Municípios instituir impostos sobre:

(...)

III - serviços de qualquer natureza, não compreendidos no art. 155, II, definidos em lei complementar *Idem*.

116/03. É o principal tributo de arrecadação municipal das grandes cidades, uma vez que incide sobre as atividades do terceiro setor. Apesar da intensa relevância da arrecadação deste imposto no orçamento municipal, muitas vezes ocorre a sonegação, visto depender da emissão de nota fiscal.

A receita municipal ainda decorre da incidência do ITBI, o qual pressupõem a transmissão onerosa de imóvel, tendo previsão no art. 156, inc. II da Constituição⁷⁷.

Além da receita proveniente dos impostos supracitados, os municípios recebem as chamadas transferências constitucionais⁷⁸. Trata-se da repartição dos recursos de arrecadação federal e estadual aos municípios, os quais obrigatoriamente devem ser transferidos, sendo essenciais para a grande parte dos municípios brasileiros⁷⁹.

⁷⁷ Art. 156. Compete aos Municípios instituir impostos sobre:

(...)

II - transmissão "inter vivos", a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou acessão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direitos a sua aquisição. *Idem*.

⁷⁸ Art. 159. A União entregará:

I - do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados, 49% (quarenta e nove por cento), na seguinte forma:

a) vinte e um inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal;

b) vinte e dois inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Municípios;

c) três por cento, para aplicação em programas de financiamento ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, através de suas instituições financeiras de caráter regional, de acordo com os planos regionais de desenvolvimento, ficando assegurada ao semi-árido do Nordeste a metade dos recursos destinados à Região, na forma que a lei estabelecer;

d) um por cento ao Fundo de Participação dos Municípios, que será entregue no primeiro decêndio do mês de dezembro de cada ano;

e) 1% (um por cento) ao Fundo de Participação dos Municípios, que será entregue no primeiro decêndio do mês de julho de cada ano;

II - do produto da arrecadação do imposto sobre produtos industrializados, dez por cento aos Estados e ao Distrito Federal, proporcionalmente ao valor das respectivas exportações de produtos industrializados.

III - do produto da arrecadação da contribuição de intervenção no domínio econômico prevista no art. 177, § 4º, 29% (vinte e nove por cento) para os Estados e o Distrito Federal, distribuídos na forma da lei, observada a destinação a que se refere o inciso II, c, do referido parágrafo

§ 1º Para efeito de cálculo da entrega a ser efetuada de acordo com o previsto no inciso I, excluir-se-á a parcela da arrecadação do imposto de renda e proventos de qualquer natureza pertencente aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, nos termos do disposto nos arts. 157, I, e 158, I.

§ 2º A nenhuma unidade federada poderá ser destinada parcela superior a vinte por cento do montante a que se refere o inciso II, devendo o eventual excedente ser distribuído entre os demais participantes, mantido, em relação a esses, o critério de partilha nele estabelecido.

§ 3º Os Estados entregarão aos respectivos Municípios vinte e cinco por cento dos recursos que receberem nos termos do inciso II, observados os critérios estabelecidos no art. 158, parágrafo único, I e II.

§ 4º Do montante de recursos de que trata o inciso III que cabe a cada Estado, vinte e cinco por cento serão destinados aos seus Municípios, na forma da lei a que se refere o mencionado inciso.

Idem.

⁷⁹ Em 81,98% dos municípios brasileiros, as transferências – tanto federais quanto estaduais – responderam por mais de 75% da receita orçamentária total no ano passado. Essa razão de dependência era inferior a 50% em apenas 1,81% deles. TESOURO NACIONAL. **Balanco do Setor Público Nacional de 2016**. 2016 Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/-/transferencias->

Primeiramente, há de se falar do art. 158, inc. I da Constituição Federal⁸⁰ que assegura ao município a receita proveniente do imposto de renda de seus servidores, o que também compõe a receita disponível ao município.

O Imposto Territorial Rural (ITR), conforme art. 153, inc. VI da Constituição⁸¹, é competência da União, no entanto o §4º, inc. III⁸², permite aos municípios, onde se localiza o imóvel, optarem por arrecadar tal tributo e fiquem com 100% da receita, nos termos da Lei 11.250/05. Àqueles que não realizassem a arrecadação, conforme art. 158, inc. II da Constituição⁸³ tem direito a 50% do arrecadado pela União.

Cabem aos Estados realizarem a transferência de 50% da receita arrecadada do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) aos municípios, cujo veículo automotor esteja licenciado, nos termos do art. 158, III da Constituição Federal⁸⁴ e 25% da receita proveniente do Imposto sobre operações relativas à Circulação de Mercadorias, serviço de transportes interestaduais e intermunicipais e comunicação (ICMS), seguindo o art. 158, inc. IV da Constituição⁸⁵.

correspondem-a-mais-de-75-da-receita-orcamentaria-em-82-dos-municipios-brasileiros. Acesso em: 14 de nov. de 2019.

⁸⁰ Art. 158. Pertencem aos Municípios:

I - o produto da arrecadação do imposto da União sobre renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte, sobre rendimentos pagos, a qualquer título, por eles, suas autarquias e pelas fundações que instituírem e mantiverem;

BRASIL. Constituição 1988. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 02 nov. 2019

⁸¹ Art. 153. Compete à União instituir impostos sobre:

VI - propriedade territorial rural;

Idem.

⁸² III - será fiscalizado e cobrado pelos Municípios que assim optarem, na forma da lei, desde que não implique redução do imposto ou qualquer outra forma de renúncia fiscal.

Idem.

⁸³ Art. 158. Pertencem aos Municípios:

II - cinquenta por cento do produto da arrecadação do imposto da União sobre a propriedade territorial rural, relativamente aos imóveis neles situados, cabendo a totalidade na hipótese da opção a que se refere o art. 153, § 4º, III

Idem.

⁸⁴ Art. 158. Pertencem aos Municípios.

III - cinquenta por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre a propriedade de veículos automotores licenciados em seus territórios;

⁸⁵ Art. 158. Pertencem aos Municípios

V - vinte e cinco por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação.

Parágrafo único. As parcelas de receita pertencentes aos Municípios, mencionadas no inciso IV, serão creditadas conforme os seguintes critérios:

I - três quartos, no mínimo, na proporção do valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços, realizadas em seus territórios;

II - até um quarto, de acordo com o que dispuser lei estadual ou, no caso dos Territórios, lei federal.

Idem.

Além da arrecadação por impostos e das transferências constitucionais supracitadas, a receita municipal é composta por verbas oriundas do Fundo de Participação dos Municípios. A Emenda Constitucional nº 84 de 2010 determinou que 49% da receita arrecadada de Imposto de Renda e Imposto sobre Produto Industrializado, ambos de competência da União, fossem repartidos de forma que 21,5% para o Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal, 22,5% ao Fundo de Participação dos Municípios e 3% para o nordeste, norte e centro-oeste, cujas finalidades dessa repartição era diminuir as desigualdades.

O Fundo de Participação dos Municípios, previsto no art. 159, inc. I, alíneas “b” e “d” da Constituição, é composto de 22,5% e 1% no primeiro decêndio do mês de dezembro de cada ano. O Código Tributário Nacional determina que 10% do montante pertencem às capitais; 86,4% pertencem aos Município do interior e 3,6% constituem o Fundo de Reserva, os quais são distribuídos aos Município do interior com mais de 142.633 habitantes, nos termos do Decreto-Lei nº 1.881/1981 e da Lei Complementar nº 91/1997.

Conforme dados divulgados pelo *site* do Tesouro Nacional, observamos que com o decorrer do tempo, a receita recebida pelo Município de Curitiba do Fundo de Participação dos Municípios cresceu em todos os anos compreendidos no período de 1997 a 2018, conforme se observa:

UF ▼	Município ▼	Ano ▼	Transferência ▼	Valor Consolidado ▼
PR	Curitiba	1997	FPM	R\$34.808.338,77
PR	Curitiba	1998	FPM	R\$39.162.140,34
PR	Curitiba	1999	FPM	R\$43.675.876,19
PR	Curitiba	2000	FPM	R\$41.727.933,71
PR	Curitiba	2001	FPM	R\$47.577.943,60
PR	Curitiba	2002	FPM	R\$55.521.934,59
PR	Curitiba	2003	FPM	R\$57.321.703,27
PR	Curitiba	2004	FPM	R\$62.544.831,31

PR	Curitiba	2005	FPM	R\$78.549.439,93
PR	Curitiba	2006	FPM	R\$98.303.008,12
PR	Curitiba	2007	FPM	R\$114.716.174,54
PR	Curitiba	2008	FPM	R\$141.803.268,86
PR	Curitiba	2009	FPM	R\$146.966.367,29
PR	Curitiba	2010	FPM	R\$144.882.814,83
PR	Curitiba	2011	FPM	R\$160.210.171,36
PR	Curitiba	2012	FPM	R\$184.023.009,04
PR	Curitiba	2013	FPM	R\$177.397.593,19
PR	Curitiba	2014	FPM	R\$196.235.702,52
PR	Curitiba	2015	FPM	R\$207.969.868,91
PR	Curitiba	2016	FPM	R\$243.795.488,58
PR	Curitiba	2017	FPM	R\$240.107.045,59
PR	Curitiba	2018	FPM	R\$257.507.810,45

86

Assim, apesar dos dados não atenderem a todo o período objeto da presente pesquisa, pode-se concluir que a receita arrecada pelo Município cresceu, ou seja, a receita tributária paga pelo contribuinte aumentou com o passar dos anos, tendência que se mantém em todo o período analisado, conforme será demonstrado.

Portanto, entendendo como se forma a receita municipal, a presente pesquisa utiliza-se da arrecadação de impostos realizada pelo município de Curitiba e as transferências Intergovernamentais por ele recebidas, considerando, também, as receitas vinculadas a cada setor, o que explica a diferença da receita destinada à Educação e à Saúde.

⁸⁶ Figura 2. TESOURO NACIONAL. **Transferências Constitucionais**. Disponível em: <http://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2600:1::MOSTRA:NO:RP::> Acesso em: 15 nov. de 2019.

6. DIREITO À EDUCAÇÃO

6.1. RECEITA E DESPESAS EM EDUCAÇÃO

A fim de determinar qual o montante disponível ao Município de Curitiba para investir em políticas sociais, considerou-se os impostos a ele atribuído pela Constituição Federal e as transferências de receita conforme exposto no capítulo anterior.

Insta observar que conforme previsão do art. 211 § 2º da Constituição Federal⁸⁷, os Municípios são responsáveis pela aplicação de recursos no ensino fundamental e educação infantil, enquanto as demais esferas de ensino são atribuições dos demais entes da federação.

Destaca-se que na obtenção desses valores, considerou-se, também, as receitas vinculadas a educação, como o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), o qual foi criado em 1996 e será melhor elucidado no decorrer do presente trabalho. Assim, concluímos que a receita do município de Curitiba, no período de 1985 a 2018, foi de:

⁸⁷ Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.

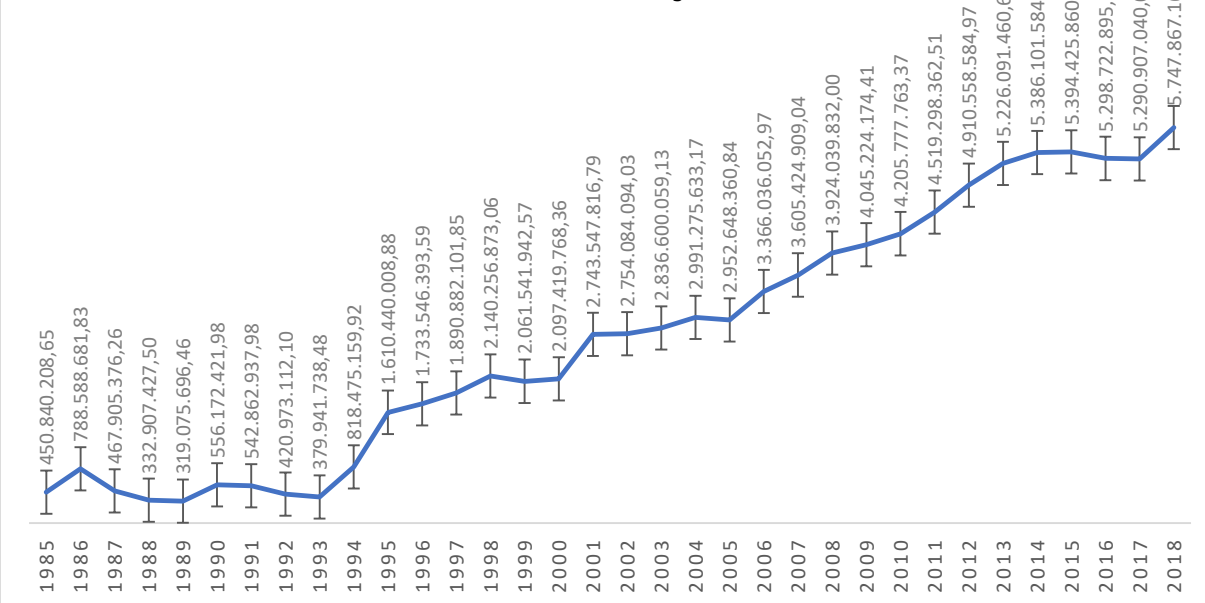
§ 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios

§ 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil.

§ 3º Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio

BRASIL. Constituição 1988. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 02 nov. 2019.

RECEITAS DESTINADAS À EDUCAÇÃO



88

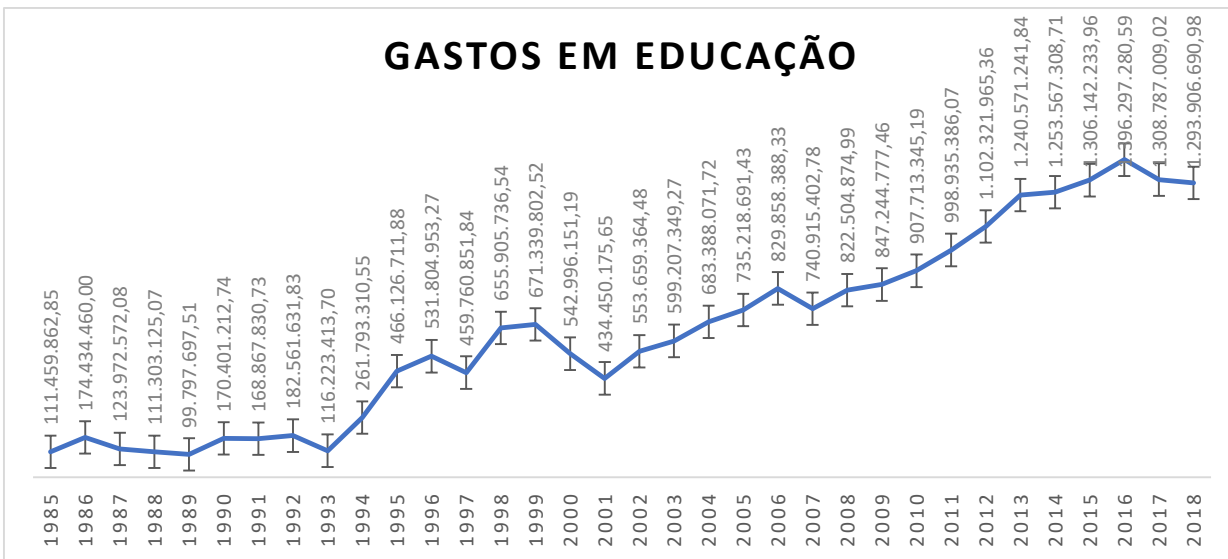
Os impactos oriundos de alterações legislativa neste período serão abordados no capítulo seguinte, assim como as alterações sociais que podem, teoricamente, impactar a questão das receitas.

De maneira geral, a partir do gráfico, observamos que a receita esteve em crescimento nos mais de 30 anos analisados, seguindo também a tendência de aumento das transferências constitucionais.

Ou seja, a disponibilidade de recursos no município de Curitiba ampliou-se consideravelmente, o que permite associarmos, baseado no senso comum, que o custo dos direitos sociais também aumentou.

Assim, analisou-se os dispêndios municipais com a educação, considerando desde gastos com folha de salários, até construção de prédios novos, em outras palavras, todos os gastos destinados à educação na esfera municipal foram considerados.

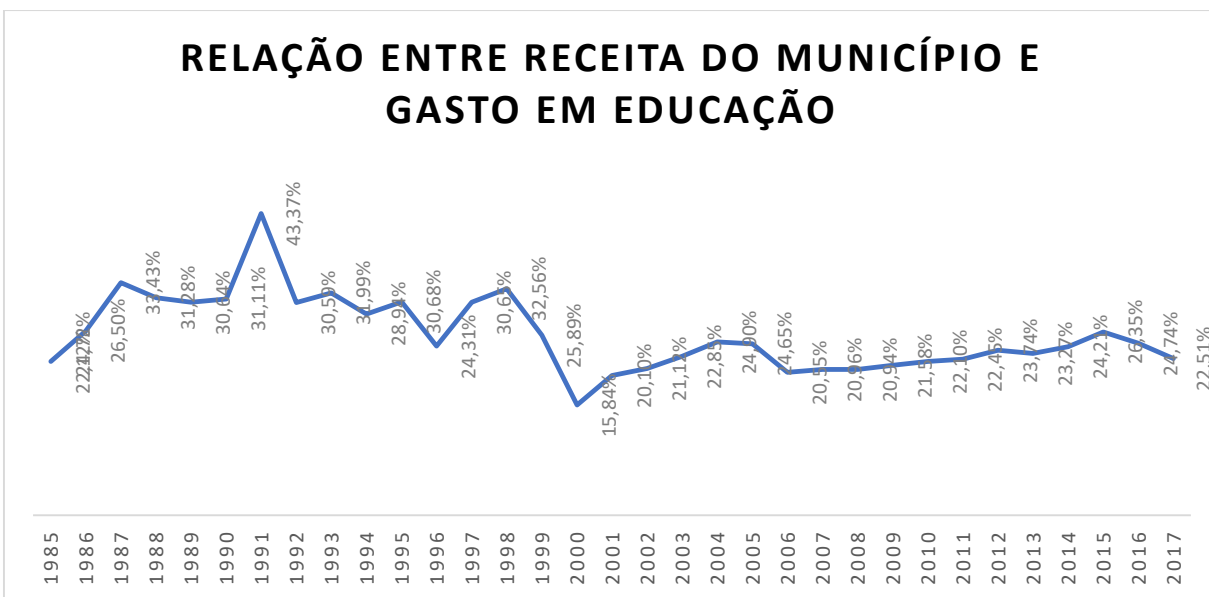
⁸⁸ **Gráfico 1.** Fonte: Prefeitura de Curitiba. Gráfico elaborado pela autora.



89

Num primeiro momento, podemos concluir que também houve aumento nas despesas em educação, o que, fundamentado na vinculação entre pagamento de impostos e prestação estatal na garantia de direito sociais, seriam justificados. Todavia, uma análise um pouco mais atenciosa já desconfigura esta perspectiva.

A fim de trazer tais dados em perspectiva comparativa e permitir conclusões mais apuradas e concisas, analisou-se quantos por cento do orçamento municipal é destinada à educação, assim:



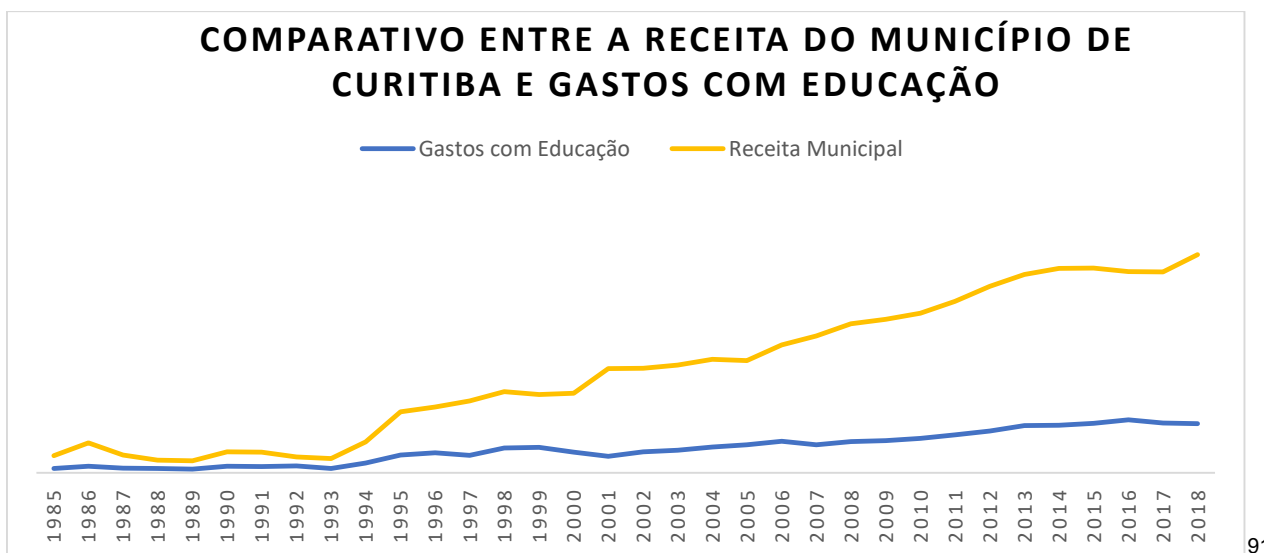
90

⁸⁹ Gráfico 2. Fonte: Prefeitura de Curitiba. Gráfico elaborado pela autora.

⁹⁰ Gráfico 3. Fonte: Prefeitura de Curitiba. Gráfico elaborado pela autora.

Podemos concluir que houve bastante alteração nos investimentos na década de noventa, o que tentaremos explicar pelas alterações legislativas, todavia, é evidente que a partir dos anos 2000, manteve-se a média de 20% do orçamento municipal destinado a educação.

Apesar de parecer manter-se constante os investimentos em educação, temos que a partir de 1996, ou seja, no ano que foi criado o FUNDEB, a receita destinada a educação cresceu consideravelmente enquanto os gastos permaneceram constantes, mesmo diante a maior disponibilidade de recursos. Ou seja, foram pagos mais impostos, os quais não foram alocados na execução deste direito social.



Assim, resta evidenciado que o aumento de impostos não se justifica pelos despesas em educação, não podendo ser utilizado para explicar o porquê do aumento da receita tributária suportada pelos contribuintes no decorrer dos anos, uma vez que não se evidencia nenhuma relação direta entre os despesas em educação e o pagamento de impostos.

6.2. HISTÓRICO LEGISLATIVO DO DIREITO À EDUCAÇÃO

Tendo em vista que cabe a legislação regular como se dará a arrecadação de receita pelo município e a forma como deve ser alocado tais recursos, não restam

⁹¹ **Gráfico 4.** Fonte: Prefeitura de Curitiba. Gráfico elaborado pela autora.

dúvidas da essencialidade de considerar as alterações legislativas, federal e municipal, a fim de constar se promoveram mudanças em relação ao montante arrecadado e investido.

Em 1961, após diversas discursões sobre a matéria, surgiu a primeira Lei das Diretrizes e Bases da Educação (LDB), Lei nº 4.024/61, a qual tinha o objetivo de regular à nível nacional o ensino no país, o qual foi organizado em ensino pré-primário, ensino primário e ensino médio, este dividido em ginásio e colegial, o que tem extrema relevância na atribuição de competências aos entes federativos, uma vez que cabe ao município atender às necessidades do ensino básico⁹².

Dez anos depois, em 1971, a organização do ensino foi reformulada sendo promulgada a Lei nº 5.692/71, responsável por fundir o ensino primário com o ginásio e reduziu o segundo grau a três anos. Além disso, tentou-se implantar o ensino profissionalizante no ensino médio, o que implicou em diversas dificuldades materiais, na prática, acarretando na reinterpretação deste dispositivo pelo Parecer 76/75 do Conselho Federal de Educação, determinando que a questão profissionalizante fosse desempenhada por instituições técnicas de ensino⁹³.

Com a promulgação da Constituição, alterou-se a perspectiva acerca da educação e, em 1996, entrou em vigor a última alteração da LDB, a Lei nº 9.394/96, a qual visava adequar-se ao orçamento de cada ente da federação.

Essa lei, além de estabelecer o currículo disciplinar como o conhecemos hoje, dividiu o ensino em Educação Básica e Educação Superior⁹⁴, sendo que a primeira era constituída da educação infantil, ensino fundamental e ensino médio. Sabendo que as atribuições do Município se restringem a garantir educação infantil e fundamental, uma vez que os demais ensinos são promovidos por instituições privadas, estaduais e federais, analisou-se, dentro do período objeto da pesquisa, alterações orçamentárias que a LDB poderia ter causado ao Município:

⁹² FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. **Fundação Getúlio Vargas Exposição Virtual (FGV CPDOC)**. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/lei-de-diretrizes-e-bases-da-educacao-nacional-ldbem>. Acesso em: 16 nov. de 2019.

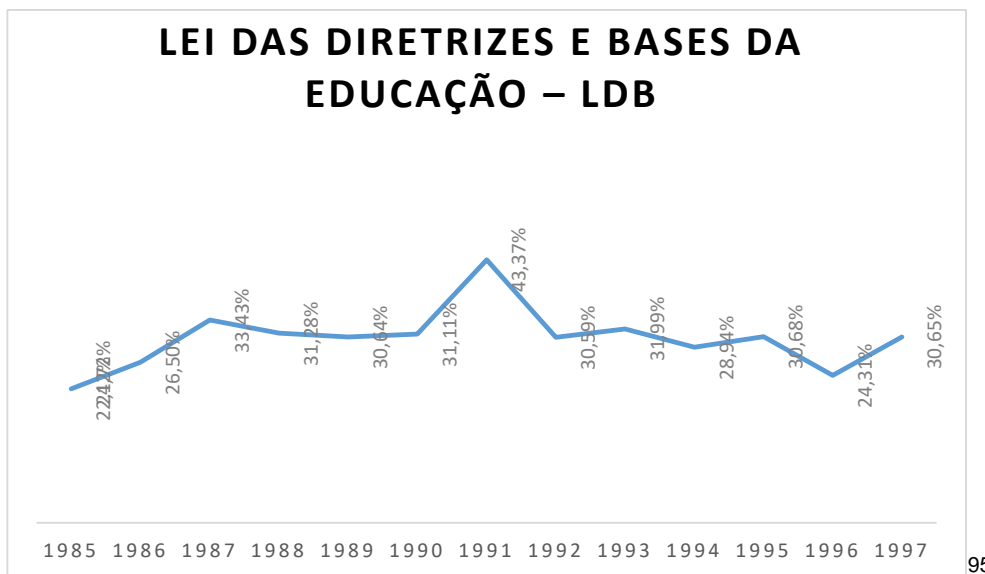
⁹³ *Idem*.

⁹⁴ Art. 21. A educação escolar compõe-se de:

I - educação básica, formada pela educação infantil, ensino fundamental e ensino médio;

II - educação superior.

BRASIL. Lei nº 9.394 de 20 de dezembro de 1996. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação**. Brasília. 1996.



Assim, apesar de um leve aumento no percentual da receita destinado a educação no ano de 1991, não há evidências que permitam concluir que a LDB implicou em alteração orçamentária na alocação de recursos na educação. Sendo assim, tal ato normativo, apesar de promover intensas reformas na organização e regulação do ensino, não impactou o orçamento municipal e nem implicou em maiores investimentos destinados à educação.

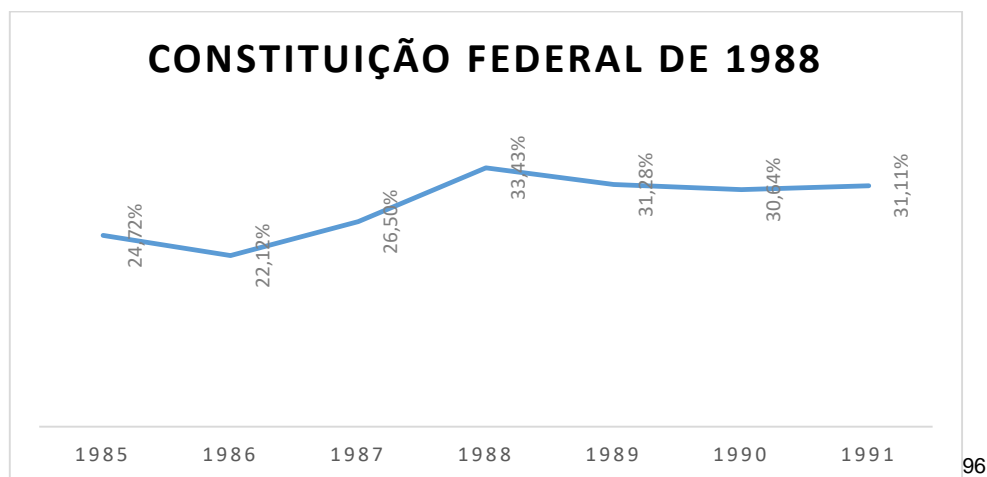
Inclusive, podemos até observar uma pequena queda no ano de 1996, ano cuja nova LDB entrou em vigor. Desse modo, não há dúvidas que esse instituto legislativo não trouxe alterações relevantes na matéria de aplicação de recursos municipais na educação.

A promulgação da Constituição de 1988, acrescentou o Capítulo III, Seção I para tratar apenas da educação, sendo os arts. 205 a 214, objetos de regulação da matéria. A entrada em vigor do novo texto constitucional instaurou o Estado de Bem-Estar Social no Brasil, sendo considerada a principal responsável pelo aumento da receita tributária nacional, uma vez que além do Estado arrecadar recursos indispensáveis a sua manutenção, foi-lhe atribuído uma função prestacional e garantidora.

Assim, depreende-se que o mesmo entendimento pode ser levado à esfera municipal, cabendo ao Município arrecadar impostos a fim de promover e implantar os direitos sociais. A análise da relação entre o pagamento de imposto e a alocação

⁹⁵ **Gráfico 5.** Fonte: Prefeitura de Curitiba. Gráfico elaborado pela autora.

em educação nos anos anteriores e posteriores a Constituição de 1988 revelam que a mudança no modelo de Estado não promoveu alteração de investimentos:



Assim, é evidente que a atribuição do caráter prestacional ao Estado não impactou de modo significativo a alocação de recursos na educação, ou seja, apesar da instituição do ar. 6º da Constituição e o aumento de receita tributária municipal, não houve aumento significativo de investimentos em educação, assim, não se pode atribuir à Constituição, ou à constitucionalização dos direitos sociais, a justificativa para o aumento de impostos, uma vez que tal instituto se quer impactou os despesas em educação, um dos principais direitos sociais.

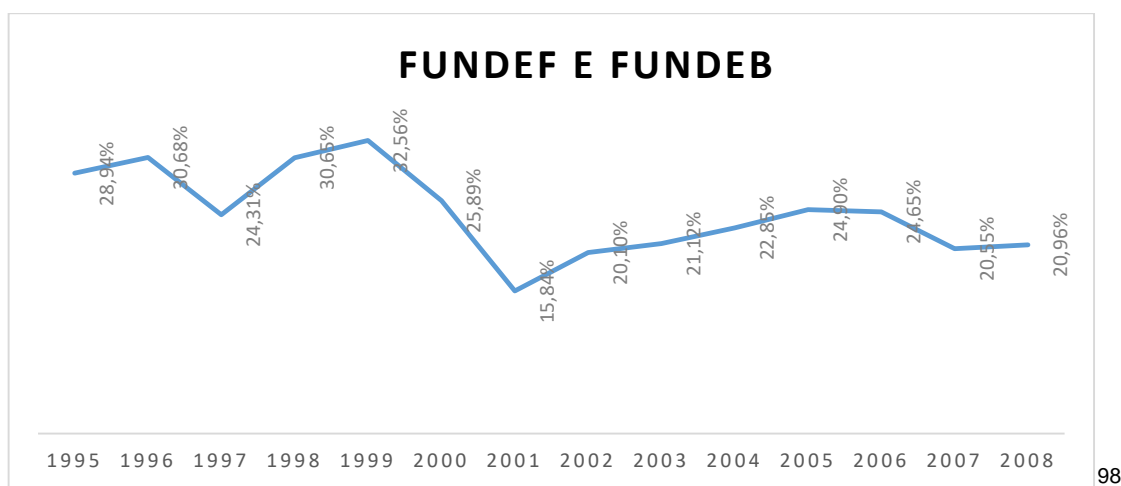
Juntamente a constitucionalização dos direitos sociais o art. 212⁹⁷ vinculou que 25% das receitas dos impostos e transferências constitucionais à educação, o que conforme gráfico anterior, não alterou a proporção de investimentos no setor. Assim, no ano de 1996, foi instituída a Emenda Constitucional nº 14/96, a qual determinou que 15% dos impostos e transferências constitucionais fossem aplicados no ensino fundamental, o que implicou na Lei nº 9.424/96, a qual instituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF), sendo o recebimento de recursos conforme o número de matrículas no ensino fundamental.

⁹⁶ **Gráfico 6.** Fonte: Prefeitura de Curitiba. Gráfico elaborado pela autora.

⁹⁷ Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino. BRASIL. Constituição 1988. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 02 nov. 2019.

No ano de 2006, a Emenda Constitucional nº 52/2006 substituiu o FUNDEF pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB), Lei nº 11.494/2007, a qual tinha o objetivo de ampliar os investimentos para além do ensino fundamental, englobando o ensino médio e a educação infantil, assim, os municípios passaram a receber recursos conforme o número de matrículas da educação infantil e ensino fundamental, enquanto os Estados de acordo com as matrículas no ensino fundamental e médio.

Assim, considerando que as legislações supracitadas vincularam um mínimo de receita a ser aplicada em educação, analisou se houve impacto no orçamento municipal, de forma a explicar o aumento de impostos.



Ou seja, apesar da legislação determinar que parte da receita arrecadada pelo município fosse aplicada em educação, em termo contábeis não houve alteração, o que implica dizer que antes mesmo da edição desta lei, já eram aplicam cerca de 25% dos recursos neste direito social, e assim, a edição desses textos normativos não tiveram impactos na realidade do município de Curitiba.

Conforme será abordado mais para frente, a brusca queda de investimentos no ano de 2001 é explicada pela entrada em vigor da Emenda Constitucional nº 29/00, a qual vincula investimentos mínimos para políticas de saúde pública e financiamento de Sistema Único de Saúde (SUS). Assim, a alterações que se observa no gráfico não está relacionada a legislação do ramo da educação.

⁹⁸ **Gráfico 7.** Fonte: Prefeitura de Curitiba. Gráfico elaborado pela autora.

Analisou-se ainda a Lei nº 10.172/01, a qual definiu o Plano Nacional de Educação, responsável por determinar as diretrizes, metas e estratégias para a política educacional à nível nacional. Atualmente, está em vigor o plano instituído pela Lei nº 13.005/2014, a qual definiu objetivos a serem alcançados até 2024.

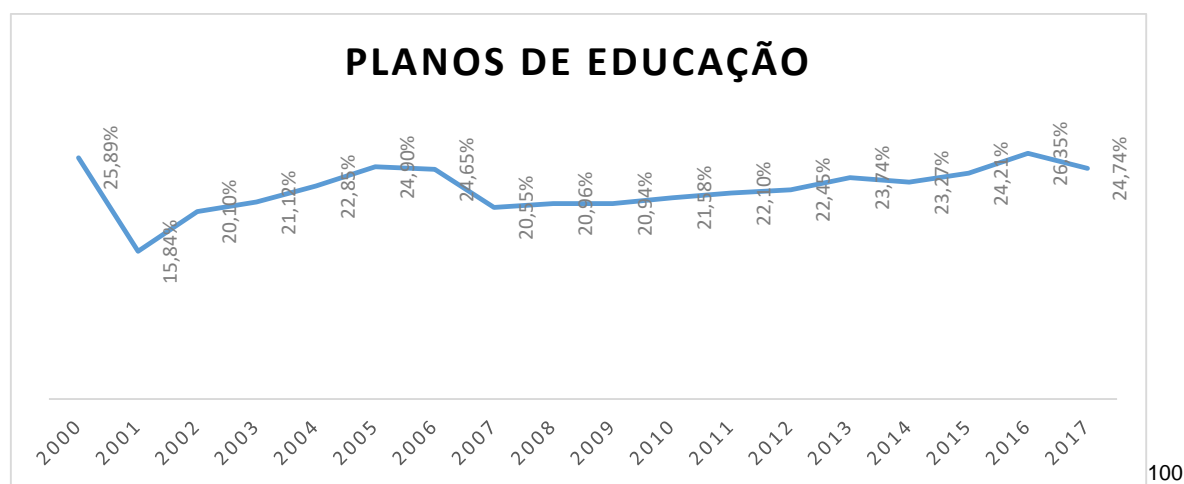
Alinhando-se as diretrizes nacionais, o Município de Curitiba aprovou o Plano Municipal de Educação – PME, da Cidade de Curitiba, Lei Municipal nº 14.681/2015, estabelecendo objetivos e estratégias a serem cumpridos nos próximos 10 anos, dentre elas destacamos:

META 1: Universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola, para as crianças de 4 (quatro) a 6 (seis) anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender 100% (cem por cento) das crianças de até, no máximo, 3 (três) anos até o final da vigência deste PME, preferencialmente na rede pública.

(...)

META 2: Universalizar o ensino fundamental de 9 (nove) anos para toda a população de 6 (seis) a 14 (quatorze) anos e garantir que pelo menos 95% (noventa e cinco por cento) dos(as) estudantes concluam essa etapa na idade recomendada, até o último ano de vigência deste PME.⁹⁹

Ao observar as metas previstas na lei municipal depreende-se a concretização de políticas que demandariam recursos para serem aplicados, o que justificaria alterações na porcentagem alocada para investimentos em educação, todavia, não foi o que se constatou, desde a vigência do primeiro plano nacional de educação até os anos posteriores a vigência do plano municipal.



⁹⁹ CÂMARA MUNICIPAL DE CURITIBA. Lei nº 14.681 de 24 de junho de 2015. **Plano Municipal de Educação**. Curitiba. 2015.

¹⁰⁰ **Gráfico 8**. Fonte: Prefeitura de Curitiba. Gráfico elaborado pela autora.

Mais uma vez o que se constata é pouquíssimas alterações no orçamento, enquanto os impostos cresceram de maneira progressiva em todo o período analisado. Desse modo, novamente a análise de um instituto normativo relevante na matéria não provoca impactos na alocação de recursos, visto que não há proporção entre o aumento de impostos e os investimentos em educação.

Por fim, cumpre destacar a legislação que estipulou o piso salarial profissional nacional dos professores que atuam no magistério público da educação básica, lei nº 11.738/08. Por se tratar de uma legislação que regula a remuneração de servidores, esperava-se que fosse impactar o orçamento municipal, no entanto, não foi isso que se constatou:



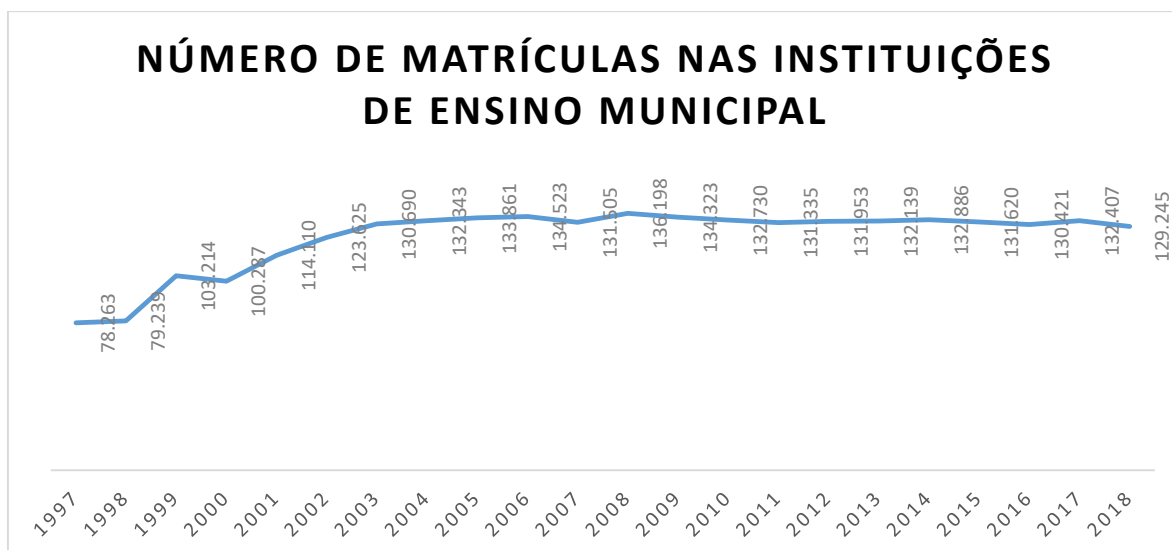
Conclui-se, portanto, que nenhum dos instrumentos normativos compreendidos entre o período foi capaz de vincular o aumento da receita tributária aos investimentos em educação, uma vez que se manteve a proporção em todo o período analisado, representando que por mais que tenhamos pago mais impostos, os gastos destinados à educação não se alteraram.

6.3. ANÁLISE DE ELEMENTOS SOCIAIS QUE IMPACTAM OS INVESTIMENTOS NO SETOR

¹⁰¹ **Gráfico 9.** Fonte: Prefeitura de Curitiba. Gráfico elaborado pela autora.

Além das alterações legislativas, considerou-se imperioso atentar-se às alterações sociais, uma vez que o número de matriculados nas instituições de ensino municipais poderiam explicar alterações nos investimentos deste setor.

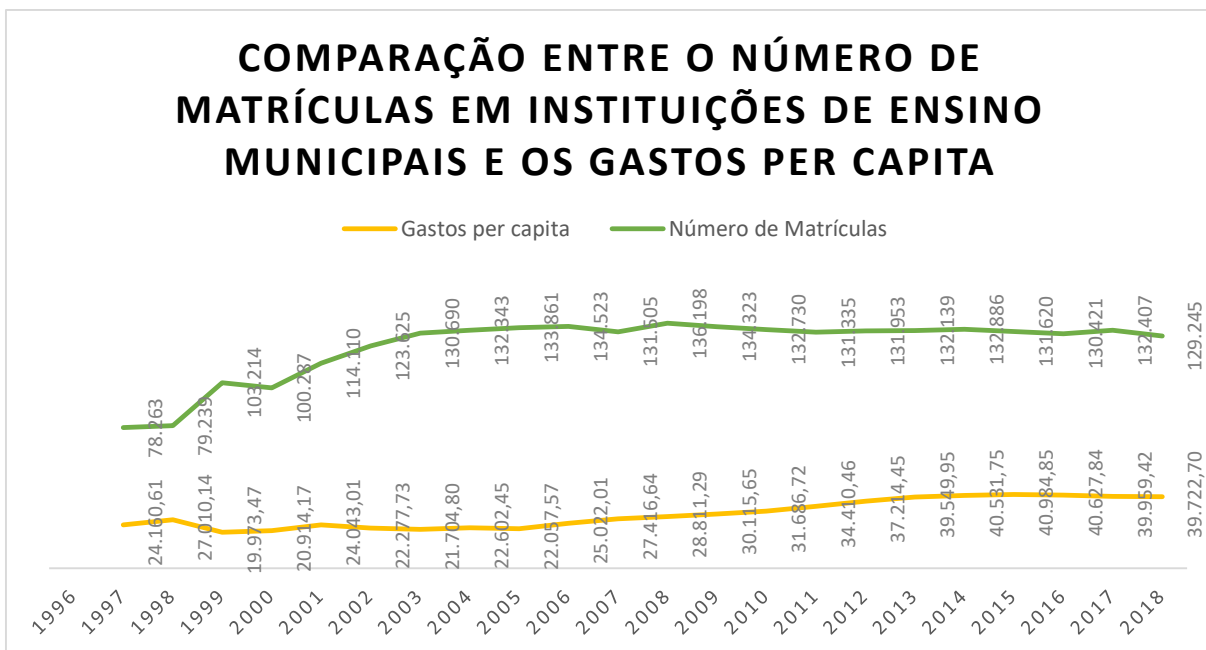
Considerando para fins de determinar o número de matrículas apenas nas instituições públicas municipais de ensino, englobando o ensino regular composto pela educação básica, que se subdivide em creche e Pré-escola, e pelo ensino fundamental, a educação de jovens e adultos (EJA) e a educação especial, dados do INEP, compreendidos no período de 1997 a 2018, demonstraram a seguinte realidade:



102

Tais dados mostram uma realidade interessante, uma vez que houve um crescimento de matrículas no fim da década de noventa e até 2018, praticamente dobrando o número de matriculados nas instituições municipais de ensino, no período analisado. Assim, comparou-se o gasto per capita com cada estudante com o número de matrículas, obtendo:

¹⁰² **Gráfico 10.** Fonte: INEP – Instituto Nacional de Educação e Pesquisa e Prefeitura Municipal de Curitiba. Gráfico elaborado pela autora.



103

Em todo o período analisado, o número de estudantes cresceu 82,41%, enquanto os gastos no setor cresceram 39,17%, ou seja, em que pese o número de matriculados tenha aumentado consideravelmente, não observamos o mesmo crescimento em relação às despesas. Outrossim, deve-se atentar que neste mesmo contexto a arrecadação municipal cresceu em todo o período observado.

Assim, esta análise legislativa e social é suficiente para demonstrar que a relação entre pagamento de impostos e garantia dos direitos sociais é uma falácia que foi disseminada no senso comum, uma vez que não é possível afirmar que os impostos são pagos para suportar os gastos com o direito à educação.

¹⁰³ **Gráfico 11.** Fonte: INEP – Instituto Nacional de Educação e Pesquisa e Prefeitura Municipal de Curitiba. Gráfico elaborado pela autora.

7. DIREITO À SAÚDE

7.1. RECEITA DESTINADA À SAÚDE

Primeiramente, é importante destacar que a partir de 1996, quando foi instituído o FUNDEF a receita disponível para educação é divergente do montante disponível para atender outras necessidades estatais e sociais, uma vez que vinculou verbas a esta necessidade, ou seja, são recursos que devem obrigatoriamente serem investidos em educação.

Assim, utilizando-se das mesmas prerrogativas abordadas no capítulo 5 para o cálculo da receita municipal disponível para atender às necessidades sociais e realizar a manutenção do Estado, haja vista a arrecadação de impostos e as transferências constitucionais obteve-se os seguintes dados:



104

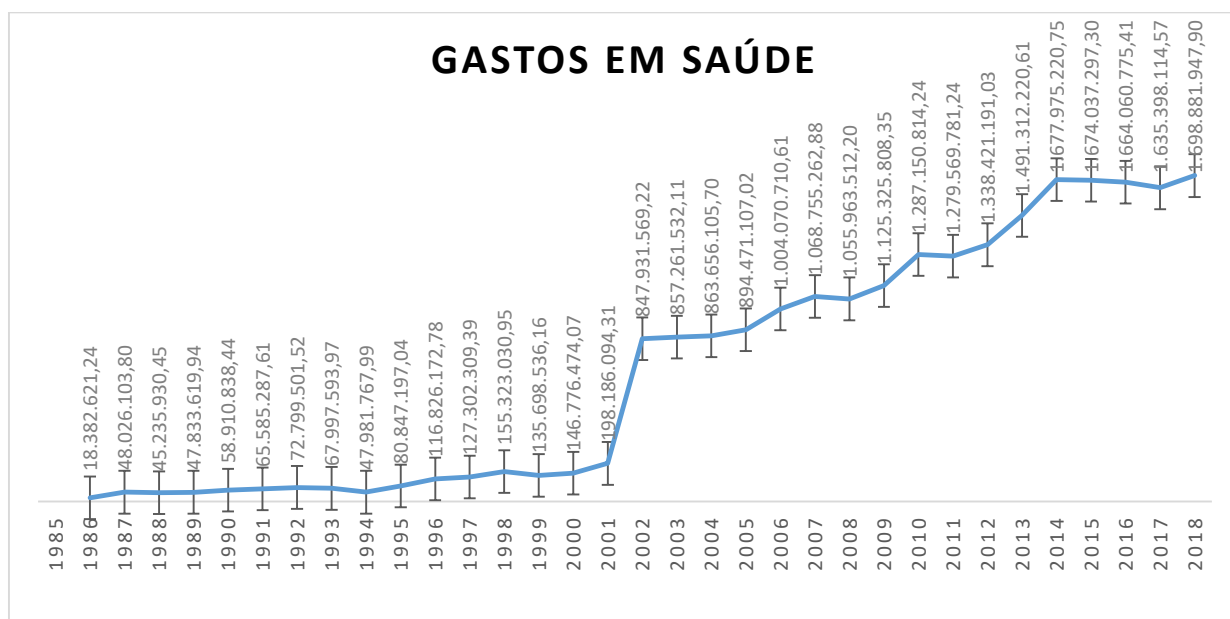
Depreende-se de tais dados que a receita cresceu intensamente a cada ano a partir de 1993, o que representa que houve um aumento na arrecadação do Município, tanto de impostos como de transferências intergovernamentais, em outras palavras, o contribuinte pagou mais impostos com o passar dos anos.

Assim, uma vez que não foi possível explicar esse crescimento arrecadatário pelos investimentos aplicados em educação, tentar-se-á fazer através de uma análise

¹⁰⁴ **Gráfico 12.** Fonte: Prefeitura de Curitiba. Gráfico elaborado pela autora.

das alterações legislativas relacionadas à saúde, outro direito social consolidado pelo art. 6º da Constituição Federal.

Seguindo a linha de pesquisa, foram apurados os dispêndios municipais destinados à saúde, considerando tanto investimentos profiláticos como de tratamento e abrangendo todas as políticas relacionadas a saúde pública, dessa forma constatou-se os seguintes dados:



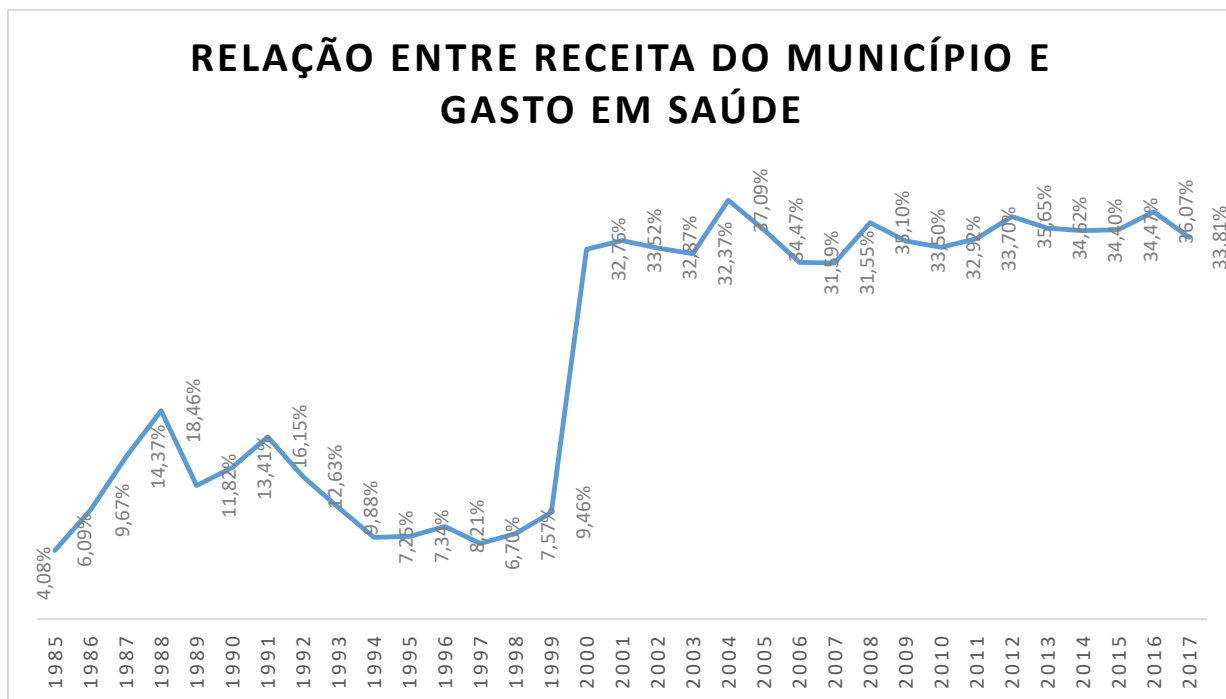
105

Com tais dados, observamos que até o ano de 2001 os investimentos no setor sofreram poucas alterações, ou seja, a promulgação da Constituição de 1988 não promoveu alteração de investimentos na saúde, todavia, não podemos afirmar o mesmo em relação a arrecadação municipal, tal fato será melhor desenvolvido adiante.

O crescimento que observamos do ano de 2001, decorre da Emenda Constitucional nº 29/00, e após sua entrada em vigor, evidencia-se um leve crescimento em gastos absolutos nos anos seguintes.

A fim de aperfeiçoar a comparação entre a receita e os gastos, analisou-se em termos percentuais a parcela orçamentária destinada a este direito social.

¹⁰⁵ **Gráfico 13.** Fonte: Prefeitura de Curitiba. Gráfico elaborado pela autora.



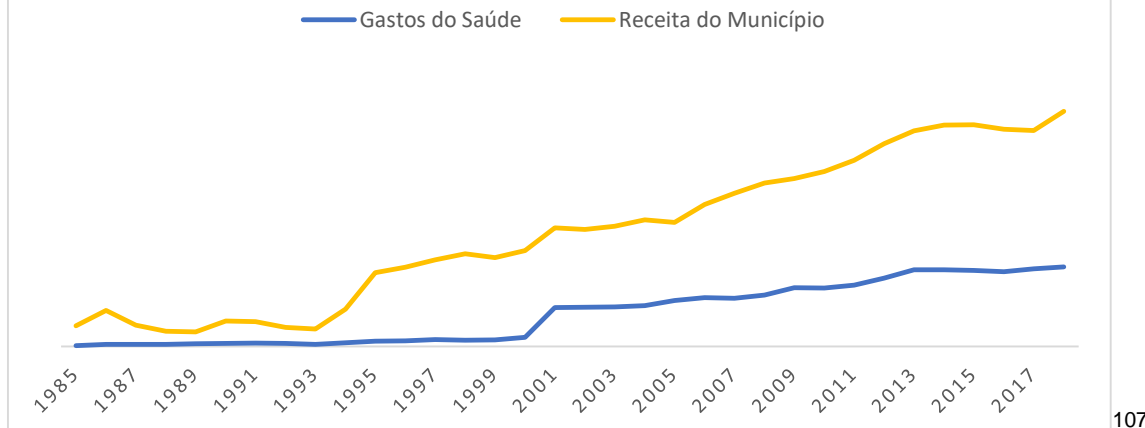
106

Conclui-se que no decorrer desses aproximadamente 30 anos, o real aumento de despesas em saúde não decorre da promulgação da Constituição, mas sim de uma emenda constitucional que estabeleceu um mínimo de investimentos no setor e incluiu os investimentos com saneamento básico. Ademais, nota-se que a alocação de recursos com esta finalidade é praticamente constante no período destacado, inclusive no fim da década de 90 há uma pequena queda, o que pode ser justificado por opções políticas do gestor, uma vez que essa é uma das premissas da administração pública.

Além disso, há de se destacar que se evidencia o aumento de impostos em todo o período analisado, não podendo atribuir-lhe a origem do aumento de investimentos em saúde:

¹⁰⁶ **Gráfico 14.** Fonte: Prefeitura de Curitiba. Gráfico elaborado pela autora.

COMPARATIVO ENTRE A RECEITA DO MUNICÍPIO DE CURITIBA E GASTOS COM SAÚDE



Assim, resta evidenciado que o aumento no pagamento de impostos não é explicado pelos gastos alocados na saúde, principalmente ao observarmos o ano de 2001, em que a saúde teve um grande crescimento nos investimentos e a arrecadação continuou sua linha de crescimento como se não houvesse a alteração legislativa.

Apesar desse instituto normativo ter provocado alterações nos investimentos em saúde, o que explicaria a constância de crescimento no pagamento de impostos, os investimentos voltaram aos parâmetros normais no ano seguinte, além de não se observar um grande aumento no pagamento de impostos nos anos seguintes, assim, a arrecadação tributária se mantém alta e os com saúde voltam a normalidade.

Portanto, não podemos estabelecer uma relação direta entre os investimentos em saúde e o pagamento de impostos, buscaremos, dessa forma, alguma justificativa nos institutos normativos.

7.2. HISTÓRICO LEGISLATIVO DO DIREITO À SAÚDE

O primeiro instituto legislativo de bastante relevância no que tange a saúde foi a Constituição Federal, tendo em vista que, apesar de ser um direito social que consta em textos constitucionais anteriores a roupagem de direito social¹⁰⁸ fundamental e

¹⁰⁷ **Gráfico 15.** Fonte: Prefeitura de Curitiba. Gráfico elaborado pela autora.

¹⁰⁸ Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos

universal¹⁰⁹ e de caráter prestacional estatal¹¹⁰, foi adquirida em 1988, decorrente da descentralização¹¹¹ na promoção da saúde e da criação e implementação de diversas regionais do Sistema Único de Saúde (SUS) pelo país, visando a prevenção e o tratamento de enfermidades¹¹².

Assim, tendo em vista que o sistema público de saúde anterior a Constituição de 1988 era destinado apenas àqueles que contribuía com a Previdência Social e centralizado no Governo Federal, a alteração promovida em 1988, criando o ampliando o sistema de saúde a qualquer brasileiro, independentemente de contribuição, e também as áreas de atuação como proteção e reabilitação, permite concluir que haveria aumento de gastos no setor, o que seria compatível com o crescimento da receita tributária.

No entanto, não é o que observamos. Muito pelo contrário, constata-se redução nas despesas em educação nos anos seguintes a promulgação da constituição, veja-se:

desamparados, na forma desta Constituição. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 02 nov. 2019.

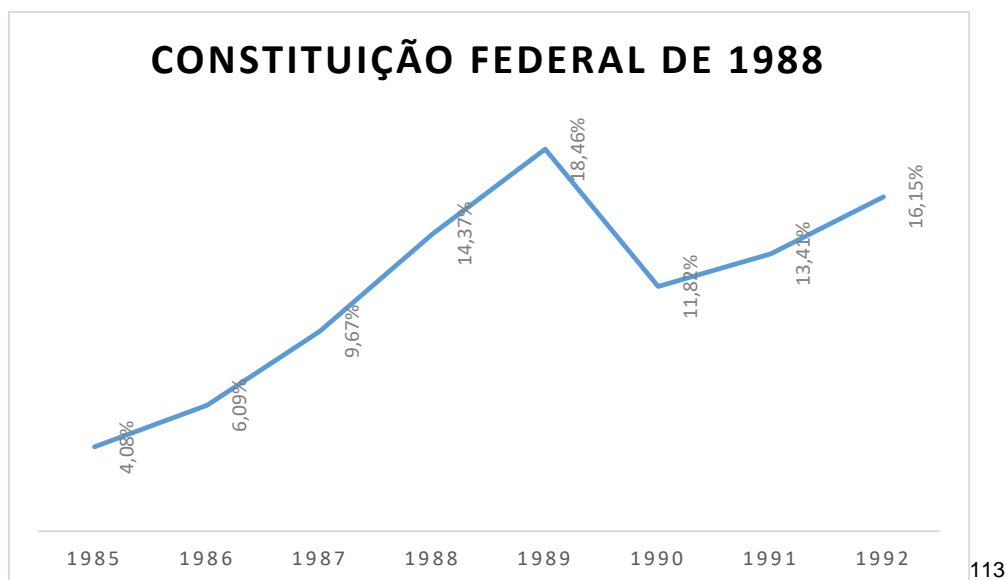
¹⁰⁹ Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação. *Idem*.

¹¹⁰ Art. 197. São de relevância pública as ações e serviços de saúde, cabendo ao Poder Público dispor, nos termos da lei, sobre sua regulamentação, fiscalização e controle, devendo sua execução ser feita diretamente ou através de terceiros e, também, por pessoa física ou jurídica de direito privado. *Idem*.

¹¹¹ Art. 198 - Cria o Sistema Único de Saúde mediante as diretrizes de descentralização, atendimento integral e participação da comunidade; *Idem*.

¹¹² Art. 200 - Ao sistema único de saúde compete, além de outras atribuições, nos termos da lei:

- I - controlar e fiscalizar procedimentos, produtos e substâncias de interesse para a saúde e participar da produção de medicamentos, equipamentos, imunobiológicos, hemoderivados e outros insumos;
- II - executar as ações de vigilância sanitária e epidemiológica, bem como as de saúde do trabalhador;
- III - ordenar a formação de recursos humanos na área de saúde;
- IV - participar da formulação da política e da execução das ações de saneamento básico;
- V - incrementar em sua área de atuação o desenvolvimento científico e tecnológico;
- VI - fiscalizar e inspecionar alimentos, compreendidos o controle de seu teor nutricional, bem como bebidas e águas para consumo humano;
- VII - participar do controle e fiscalização da produção, transporte, guarda e utilização de substâncias e produtos psicoativos, tóxicos e radioativos;
- VIII - colaborar na proteção do meio ambiente, nele compreendido o do trabalho. *Idem*.



Observa-se que já havia uma tendência de crescimento nos investimentos em saúde quando foi promulgada a Constituição de 1988, a qual se manteve até 1989, faz-se uma ressalva ao fato de que apesar de falarmos em crescimentos na alocação de recursos neste setor, estamos falando de investimentos, num dos mais importantes direitos sociais, inferiores a 10% da arrecadação de impostos

Observando que temos uma queda de investimento já em 1990, ou seja, dois anos após a Constituição, não podemos falar que a constitucionalização deste direito implicou em aumento de impostos, uma vez que, como já vimos, estamos falando de crescimento na arrecadação em todo o período analisado, em proporções muito maiores que as despesas em saúde e também, em educação.

Além disso, há duas legislações da década de 90 que merecem destaque. A Lei nº 8.080/90 e nº 8.142/90

A primeira delas instituiu o Sistema Único de Saúde (SUS), o qual é composto por ações e serviços de saúde prestados por instituições vinculadas aos entes federativos em todas as suas esferas, podendo ser tanto da administração direta como indireta, além de fundações pública, enquanto a atividade privada tem caráter complementar.

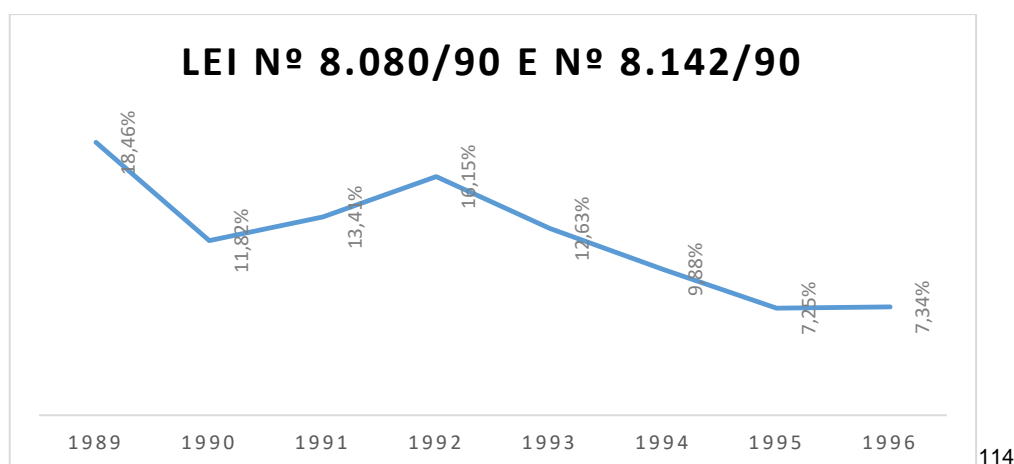
Assim, podemos definir como premissas dessa legislação: i) organização institucional do SUS; ii) atribuição de efetivação aos entes federados; iii)

¹¹³ **Gráfico 16.** Fonte: Prefeitura de Curitiba. Gráfico elaborado pela autora.

complementação ao serviço prestado; iv) administrar recursos humanos e financeiros para a manutenção das instituições.

Já a Lei nº 8.142/90 dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do SUS e acerca das transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde. Por meio desta legislação criou-se os Conselhos e as Conferências de Saúde, instituições essenciais para o controle social do SUS, uma vez que possuem como finalidade reestruturar as Diretrizes Nacionais para o Processo de Educação Permanente no Controle Social do Sistema Único de Saúde, intensificando a valorização desse sistema.

Assim, sabendo que ambos os institutos promovem grandes alterações sociais nas políticas de saúde, há de considerar que para isso requer aumento de investimento. Desse modo, faz-se necessário analisar a relação entre gastos e investimentos no começo dos anos 90 para verificar se houve impacto orçamentário da instituição dessas leis:



Apesar do pequeno aumento nos anos seguintes, o que mais se constata é um grande decréscimo de investimentos, ou seja, apesar da entrada em vigor de duas normas que visam a ampliação, otimização e descentralização dos serviços de saúde os gastos do setor não acompanham a prerrogativa lógica. Assim, tendo em vista que diante este cenário a arrecadação de imposto continuou aumentando, tem-se reforçado, novamente, que não há relação de impostos com as despesas em direitos sociais.

¹¹⁴ **Gráfico 17.** Fonte: Prefeitura de Curitiba. Gráfico elaborado pela autora.

A Emenda Constitucional nº 29/2000 foi o instituto normativo que revolucionou os investimentos em saúde. Foi a responsável por vincular e instituir percentuais mínimos de alocação de recursos nos serviços públicos de saúde permitindo a estabilidade de financiamento no setor e promovendo intensos investimento.

A EC nº 29 alterou diversos artigos da Constituição, incluindo no art. 34 a saúde como um setor com a vinculação de percentuais mínimos, cabendo intervenção caso não sejam investidos tais valores, art. 35, inc. III; além de vedar a União, nos termos do art. 160, parágrafo único, inc. I e II, reter ou restringir estes recursos. Alterou também o dispositivo do art. 167 inc. IV, vinculando a receita de impostos aos serviços de saúde e o art. 198 §§ 2º e 3º, estabelecendo anualmente aplicação mínima de recursos em saúde, essas que foram reguladas pela Resolução nº 322 de 2003 do Conselho Nacional de Saúde.

Tendo em vista as diversas alterações que essa emenda promoveu, restou-se imprescindível observar dados do Ministério da Saúde que comprovasse a ampliação de investimentos no setor, assim:

INDICADORES DE EVOLUÇÃO DA DESCENTRALIZAÇÃO NO SUS. POSIÇÃO NO FINAL DE CADA EXERCÍCIO – 1997/2002

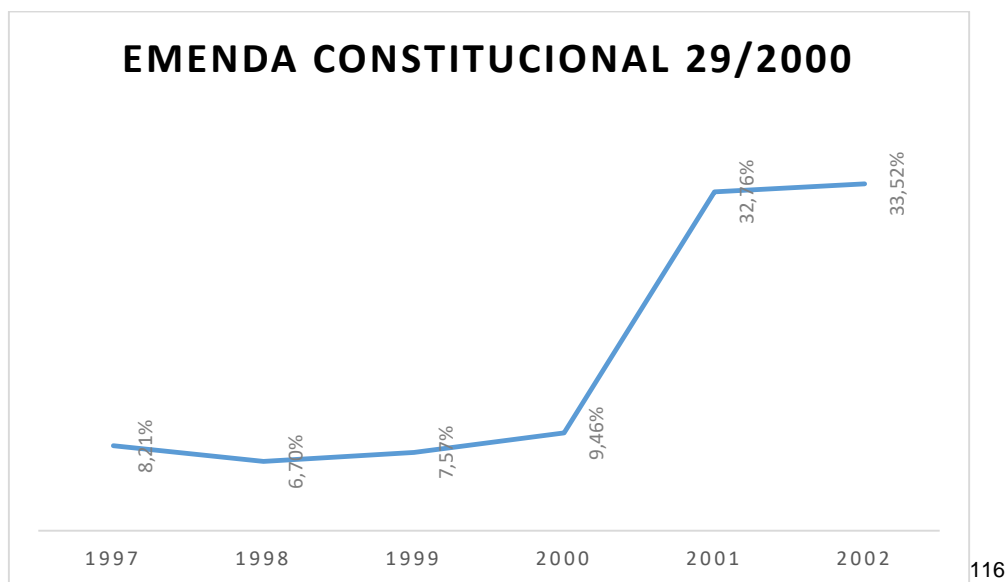
Indicador/ano	dez/97	dez/98	dez/99	dez/00	dez/01	dez/02
Nº de municípios recebendo recursos fundo a fundo	144	5.049	5.350	5.450	5.535	5.540
Nº de estados recebendo recursos fundo a fundo	-	2	7	8	12	15
% da população residente nos municípios que recebem recursos fundo a fundo	17,3%	89,9%	99,26%	99,72%	99,90%	99,91%
% do total de recursos assistenciais transferidos fundo a fundo	24,1%	52,5%	58,1%	63,2%	66,90%	72,95%

115

Desse modo, depreende-se que entrada em vigor dessa Emenda alterou o cenário social acerca da descentralização dos serviços de saúde, o que demandou maiores investimento em saúde, esses que apesar de não implicarem em grandes

¹¹⁵ Figura 3. Fonte: Ministério da Saúde – Dados de Habilitação SAS/SPS (1997/2002). *Apud in* CONSELHO NACIONAL DE SECRETÁRIOS DE SAÚDE – CONASS. **Para entende a gestão do SUS.** Progestores. 2013. p. 18. Disponível em: http://bvsmis.saude.gov.br/bvs/publicacoes/para_entender_gestao.pdf. Acesso em 15 nov. 2019.

alterações na arrecadação de impostos, cresceram mais de 20 pontos percentuais, representando o direito social que maior sofreu acréscimo de alocação de receita:



Conforme já destacado, é nesse período que há uma queda nos investimentos em educação, no entanto, observamos que o cenário se manteve apenas no ano de entrada em vigor da emenda, tendo havido crescimento normal nos anos seguintes. O mais impressionante é que tal contexto não provocou alteração na arrecadação, sendo que apesar do aumento de despesas em saúde e a constância de alocação em educação, os impostos mantiveram-se crescendo nos mais de 30 anos analisados.

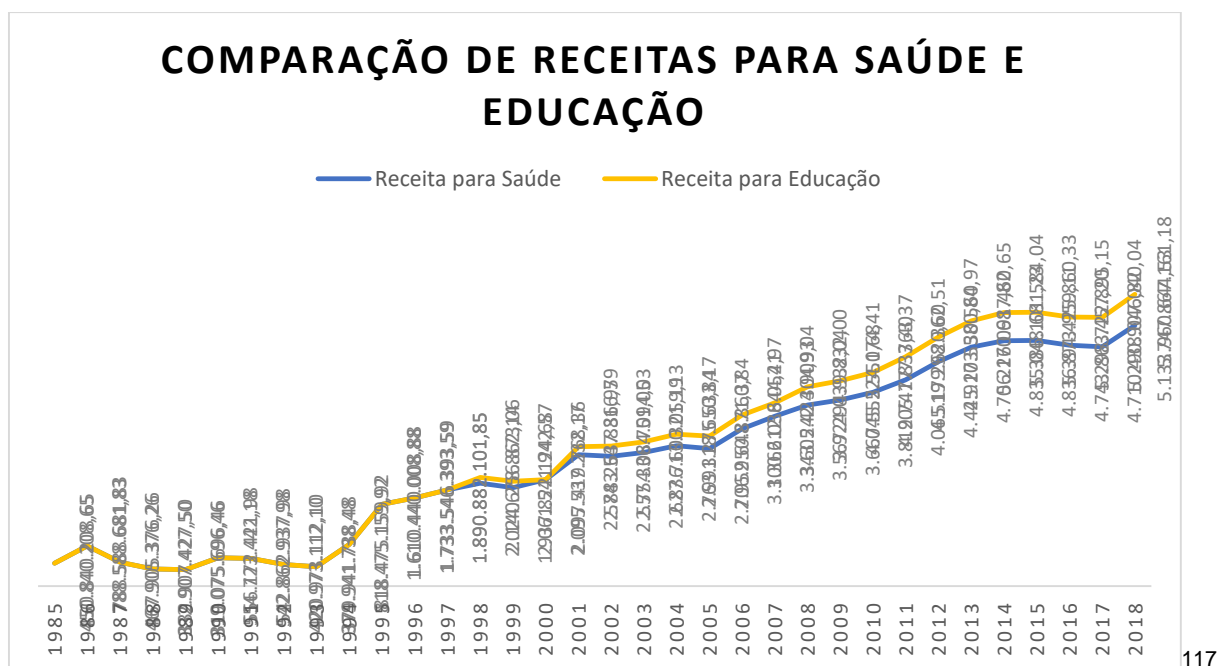
8. CONCLUSÃO

Tal análise permite concluir que a promulgação da Constituição Federal de 1988 representou uma grande conquista social, uma vez que além de positivar os direitos sociais como fundamentais, introduziu o caráter prestacional do Estado na promoção desses direitos, inclusive na saúde e na educação.

No entanto, não se pode atribuir o pagamento de uma alta receita tributária ao caráter prestacional do Estado na garantia dos direitos sociais, conforme disseminado pelo sendo comum, uma vez que restou comprovado que não há impacto direto entre os investimentos em saúde e educação com a arrecadação de impostos.

Assim, a fim de se elucidar conclusões mais precisas, relembremos alguns dados, agora, num viés comparativo.

Acerca da receita destinada à saúde, considerando os impostos e as transferências constitucionais, e à educação, incluindo as receitas vinculadas, temos:

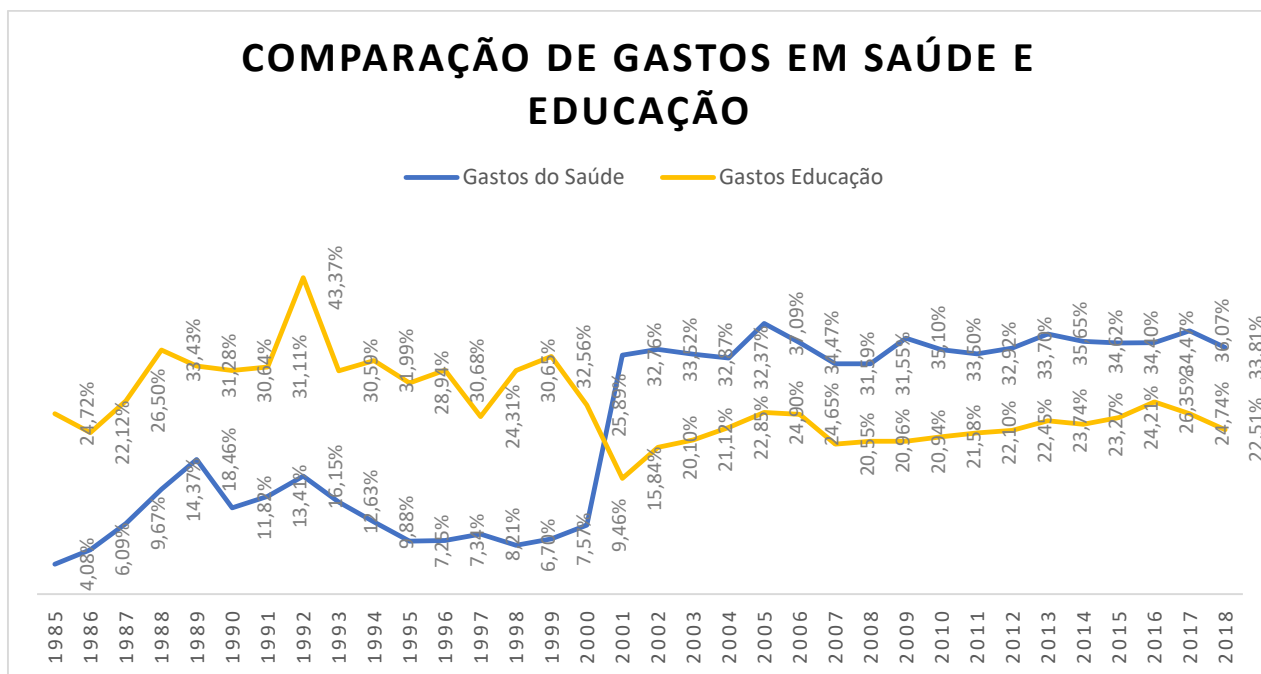


Depreende-se que a partir de 1996 houve alteração na receita em vista a instituição do FUNDEF, o qual mais tarde seria denominado FUNDEB, por essa razão em todo o período analisado, as receitas destinadas a educação sempre foram

117 **Gráfico 19.** Fonte: Prefeitura de Curitiba. Gráfico elaborado pela autora.

superiores às da saúde, mesmo após a entrada em vigor da Emenda Constitucional nº 29/2000.

Quanto aos gastos de ambos os setores observamos:



118

Ou seja, apesar da receita disponível à educação ser superior a receita da saúde em todo período analisado, a partir de 2001 os investimentos em saúde superaram os investimentos em educação, comprovando que a relação entre aumento de impostos e investimentos em gastos sociais não se sustenta, visto que apesar de ter sido investido menos recursos em educação a receita disponível permaneceu maior.

Desse modo, conclui-se que a atribuição do caráter prestacional ao Estado não pode ser justificativa para a atual receita tributária, uma vez que conforme detalhado não encontra-se vinculação direta entre o pagamento de impostos e os gastos com direitos sociais, principalmente considerando, no que tange a educação, que não houve alteração no gasto per capita, diante o aumento de impostos, e no campo da saúde, que apesar de um intenso aumento nos gastos neste setor, não observou-se reflexos no pagamento de tributos.

¹¹⁸ **Gráfico 20.** Fonte: Prefeitura de Curitiba. Gráfico elaborado pela autora.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AFONSO DA SILVA, José. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 32ª ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2009.

ALEXY, Roberty. **Constitucionalismo Discursivo**. Organizador/Tradutor: Luís Afonso Heck. 3ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011.

ATALIBA, Geraldo. **Hipótese de incidência Tributária**. 6ª ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 132.

BALEEIRO, Aliomas; SOBRINHO, Barbosa Lima. **Constituições brasileiras**. 3ª Edição. Vol. 5. Brasília, Edição do Senado Federal, 2012. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/139953/Constituicoes_Brasileiras_v5_1946.pdf?sequencia=9. Acesso em: 29 out. 2019.

ALMEIDA, Antônio da Rocha. **Dicionário de história do Brasil**. 1969.

AMED, F.J.; NEGREIROS, Plinio J.L.de Campos. **História dos tributos no Brasil**. 2000.

BARROSO, Luís Roberto, **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo**. São Paulo: Saraiva, 2009.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 2004.

BRASIL. Constituição (1824). **Constituição Política do Império do Brazil**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm. Acesso em: 27 de out. 2019

_____. Constituição (1891) **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, 1824. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm. Acesso em 27 out. 2019.

_____. Constituição (1934). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rios de Janeiro, 1934. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em: 27 out. 2019.

_____. Constituição (1937) **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, 1937. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm. Acesso em 27 out. 2019.

_____. Constituição (1946). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, 1946. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em: 27 out. 2019.

_____. Constituição (1967). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília. 1967. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acesso em: 27 out. 2019.

_____. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 27 out. 2019.

_____. **Decreto nº 24.036, de 26 de março de 1934**. Seção 1. 1934. p. 5.920. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-24036-26-marco-1934-502364-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 27 out. 2019.

_____. **Emenda Constitucional nº 68 de 1965**. Brasília. 1965. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc18-65.htm. Acesso em: 29 out. 2019.

_____. **Emenda Constitucional nº 27 de 1985**. Brasília. 1985. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/1980-1987/emendaconstitucional-27-28-novembro-1985-364973-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 30 out. 2019.

_____. Lei nº 5.172 de 25 de outubro de 1966. **Código Tributário Nacional**. Brasília. 1966. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172.htm. Acesso em: 02 de nov. de 2019.

_____. Lei nº 9.394 de 20 de dezembro de 1996. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação**. Brasília. 1996.

CALIENDO, Paulo. **Direito tributário e análise econômica do Direito: uma visão crítica**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

CÂMARA MUNICIPAL DE CURITIBA. Lei nº 14.681 de 24 de junho de 2015. **Plano Municipal de Educação**. Curitiba. 2015.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. A eficácia dos direitos fundamentais sociais. **Revista Crítica Jurídica**, Curitiba, n. 22, p. 17-29, jul./dez. 2003.

Coleção das Leis do Império do Brasil, **Lei de 4 de outubro de 1831**. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei_sn/1824-1899/lei-37582-4-outubro-1831-564543-publicacaooriginal-88471-pl.html. Acesso em: 27 out. 2019.

COMPARATO. Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

CURY, Carlos Roberto Jamil. **A Educação Básica no Brasil: espaços de uma polêmica**. Educação e Sociedade. set. 2002., vol.23, nº 80, pp. 168-200.

DWORKIN, Ronald. **A virtude soberana: a teoria e a prática da igualdade**. São Paulo: Martins Fontes, 2005

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Aspectos do Direito Constitucional Contemporâneo**. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. **Fundação Getúlio Vargas Exposição Virtual (FGV CPDOC)**. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/lei-de-diretrizes-e-bases-da-educacao-nacional-ldb>. Acesso em: 16 nov. de 2019.

GARCÍA-PELAYO, Manuel. **As Transformações do Estado Contemporâneo**. Tradução: Agassiz Almeida Filho. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

HARADA, Kiyoshi. **Direito financeiro e tributário**. 10. ed. São Paulo: Atlas. 2005.

HERKENHOFF, João Baptista. **Gênese dos direitos humanos**. 2. ed. Aparecida: Santuário, 2002.

HINRICHS, H.H. **Teoria geral da mudança na estrutura tributária durante o desenvolvimento econômico**. 1972.

INEP – Instituto Nacional de Educação e Pesquisa e Prefeitura Municipal de Curitiba.

LIMA JUNIOR, Jayme Benvenuto. **Os direitos humanos econômicos, sociais e culturais**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de direito tributário**. 28. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2007.

MARTUSCELLI, Pablo Dutra. **Para uma compreensão histórica do sistema tributário nacional de 1988**. Anais do XIX Encontro Nacional do CONPEDI realizado em Fortaleza/CE. 2010. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/fortaleza/3117.pdf>. Acesso em: 30 out. 2019.

MAURER, Hartmut. **Contributos para o Direito do Estado**. Tradução: Luís Afonso Heck. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2007.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2010.

Ministério da Saúde – Dados de Habilitação SAS/SPS (1997/2002). *Apud in* CONSELHO NACIONAL DE SECRETÁRIOS DE SAÚDE – CONASS. **Para entender a gestão do SUS**. Progestores. 2013. p. 18. Disponível em: http://bvsmis.saude.gov.br/bvs/publicacoes/para_entender_gestao.pdf. Acesso em 15 nov. 2019.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 25ª ed., São Paulo: Atlas, 2010.

OLIVEIRA, Regis Fernandes. **Curso de direito financeiro**. 5. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

Prefeitura de Curitiba

RECEITA FEDERAL. **Receita tributária no Brasil 2017 – Análise por Tributos e Bases de Incidência**. Brasília. 2018. Disponível em: <http://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/estudos-e-tributarios-e-aduaneiros/estudos-e-estatisticas/carga-tributaria-no-brasil/carga-tributaria-2017.pdf>. Acesso em: 18 set. 2019.

RIBEIRO, Ricardo Lodi. **Piketty e a reforma tributária igualitária no Brasil**. Revista de Finanças Públicas, Tributação e Desenvolvimento, Rio de Janeiro, v. 3, n. 3, 2015. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rfptd/article/view/15587>. Acesso em: 18 de set. 2019.

SARAIVA, José Hermano. **História concisa de Portugal**. 1999.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais**. 10ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

TESOURO NACIONAL. **Balço do Setor Público Nacional de 2016**. 2016 Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/-/transferencias-correspondem-a-mais-de-75-da-receita-orcamentaria-em-82-dos-municipios-brasileiros>. Acesso em: 14 de nov. de 2019.

TESOURO NACIONAL. **Transferências Constitucionais**. Disponível em: <http://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2600:1::MOSTRA:NO:RP::> Acesso em: 15 nov. de 2019

VARSANO, Ricardo. **Texto para discussão nº 405 a evolução do sistema tributário brasileiro ao longo do século: anotações e reflexões para futuras reformas**. Rio de Janeiro, 1996. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td_0405.pdf. Acesso em: 29 out. 2019.

VILLA, Marco Antonio. **A História das Constituições Brasileiras: 200 anos de luta contra o arbítrio**. São Paulo: Leya, 2011.

WEIS, Carlos. **Os direitos humanos contemporâneos**. São Paulo: Malheiros, 1999.