

## **MECENATO E DESENVOLVIMENTO SOCIAL: O PAPEL DO ESTADO E DAS EMPRESAS**

### **PATRONAGE AND SOCIAL DEVELOPMENT: THE ROLE OF THE STATE AND ENTREPRISES**

**Grace Ladeira Garbaccio\***  
**Mônica de Aquino Oliveira Assunção\*\***

**RESUMO:** Este artigo visa discutir a forma de concretização do mecenato empresarial no Brasil, a partir de suas finalidades e premissas, bem como sua reforma, por meio do Projeto de Lei - ProCultura. Apresentar-se-á o Estado como fomentador e regulador do investimento em cultura, bem como as empresas como instituições integrantes do tecido social e que, por isso, precisam legitimar sua atuação junto à sociedade civil. Assim, como fio condutor que justifica esta abordagem, há o interesse coletivo que o mecenato objetiva e o investimento em cultura pelas empresas por meio de renúncia fiscal, prevista na Lei de Responsabilidade Fiscal. Analisar-se-á criticamente o mecenato, tendo sua lógica inerente à política pública, sempre voltado para o desenvolvimento social e para o bem estar. O estudo segue o método hipotético-dedutivo, com base na análise de referências bibliográficas e documentais. Com o referencial teórico, analisar-se-á o papel do Estado e da iniciativa privada, a renúncia fiscal, o desenvolvimento social, de forma a demonstrar a importância do controle do uso dos recursos públicos, bem como sua descentralização para que os mesmos não sejam apropriados por interesses particulares.

**Palavras-chave:** Mecenato. Renúncia fiscal. Regulação.

**ABSTRACT:** This article aims to discuss the form of implementation of entrepreneurial patronage in Brazil, based on its purposes and assumptions, as well as its reform, through the ProCultura Law Project. The State will be presented as a promoter and regulator of investment in culture, as well as companies as institutions that are part of the social chain and, therefore, must legitimize their actions with civil society. Thus, as a guiding line that justifies this approach, there is the collective interest that the patronage targets and the investment in

\* Pós-doutora, doutora e mestra em Direito Ambiental pela Universidade de Limoges (França), reconhecido pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Gerente Corporativo de Sustentabilidade Sr. na Votorantim Energia. São Paulo – São Paulo – Brasil.

\*\* Especialista em Gestão de Projetos e em Gestão Estratégica em Sustentabilidade e Responsabilidade Social pelo Centro Universitário UNA. Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Analista Tributário da Receita Federal do Brasil. Belo Horizonte – Minas Gerais – Brasil.

culture by the companies through fiscal renunciation, provided for in the Fiscal Responsibility Law. Patronage will be critically analyzed, its logic inherent in public policy, always focused on social development and well-being. The study follows the hypothetical-deductive method, based on the analysis of bibliographical and documentary references. The theoretical framework will analyze the role of the State and private initiative, fiscal renunciation and social development, in order to demonstrate the importance of controlling the use of public resources, as well as their decentralization so that they are not appropriated by particular interests.

**Keywords:** Patronage. Tax exemption. Regulation.

**SUMÁRIO:** 1 INTRODUÇÃO; 2 O PAPEL DO ESTADO; 2.1 POLÍTICA ECONÔMICA E POLÍTICA CULTURAL; 2.2 RENÚNCIA FISCAL E DESENVOLVIMENTO CULTURAL; 2.3 INCENTIVO FISCAL: **estratégias de inclusão**; 3 O PAPEL DAS EMPRESAS; 4 CONCLUSÃO; REFERÊNCIAS.

## 1 INTRODUÇÃO

O atual mecenato institucionalizado no Brasil concretiza-se pela parceria entre o Estado e as empresas ou a sociedade civil. Nessa parceria, cabe ao ente federativo a avaliação e aprovação de projetos culturais aptos a captar, junto ao empresário ou aos cidadãos, recursos para a sua realização.

Dependendo da previsão legal na qual o projeto e o financiador se enquadram, o investimento em cultura pode ser parcial ou integralmente deduzido do pagamento de tributos, ou seja, constituem renúncia fiscal. Neste estudo, abordar-se-á o mecenato empresarial, que pode representar tanto uma forma de marketing cultural como uma ação de responsabilidade social. Todavia, verificam-se falhas neste processo, havendo uma concentração dos investimentos em determinadas regiões brasileiras e em determinados projetos culturais.

Ao se discutir o mecenato contemporâneo, que se estabelece por meio das leis de incentivo à cultura dos três entes federativos (União, Estado e Município), é fundamental, primeiro, estabelecer as categorias envolvidas nesse conceito. O atual mecenato envolve importantes premissas e estratégias que precisam ser explicitadas para que se entenda o fenômeno e seu contexto.

A análise deste artigo fundamentar-se-á nas seguintes categorias, quais sejam: compreensão da cultura como objeto de políticas públicas; parceria entre as esferas

estatal e privada para o desenvolvimento cultural; utilização de incentivos através de renúncia fiscal.

A primeira observação essencial que se evidencia, a partir da categorização acima, é a natureza pública dos recursos que podem ser deduzidos pelas empresas. Afinal, a receita à qual o Estado renuncia decorre dos tributos que constituem um bem da coletividade.

Por se basear em receita pública, o mecenato precisa estar intrinsecamente vinculado à mesma finalidade que rege a aplicação de quaisquer valores geridos pelo Estado: o bem-estar social, que envolve questões como desenvolvimento ético e sustentável, equidade e distributividade.

Da mesma forma, a cultura tratada como política pública, ou seja, como condição estratégica para o desenvolvimento econômico e social, deve nortear todo o processo de regulação e fomento da produção cultural. Aspectos como multiculturalismo, correção de desigualdades estruturais, falhas no funcionamento do mercado e inclusão social precisam ser contemplados.

Em relação à parceria entre as esferas estatal e privada, é preciso orquestrar os diferentes objetivos e modos de funcionamento para que os recursos da coletividade não sejam apropriados por interesses particulares. Enfatiza-se que, por se tratar do manejo de receitas públicas, as políticas de incentivo à cultura submetem-se ao interesse público que deve direcionar toda ação estatal.

Assim, as empresas que optam pela parceria com o Estado precisam se imbuir desse “espírito” e atuar de maneira responsável, agregando aos seus interesses econômicos os interesses comuns, que dizem respeito ao desenvolvimento do país e à justiça social.

Este estudo propõe discutir o mecenato contemporâneo a partir de uma análise teleológica. O ponto inicial será acurar o olhar sobre diferentes campos de estudo: economia, finança pública, direito, cultura e responsabilidade social. Pretende-se apresentar e analisar criticamente a reforma do sistema atual, previsto na Lei Rouanet, nº 8.313/1991, ainda em trâmite no Senado Federal, constando seus aspectos positivos e negativos, tendo em vista as distorções que o mesmo gerou.

Junto à pesquisa bibliográfica-documental e sua revisão, as diversas esferas do conhecimento serão articuladas com o objetivo de indicar – ou talvez de insinuar – possibilidades que levem ao alcance gradual do interesse público, tendo como agentes propulsores o Estado e/ou as empresas, objetivo fim do mecenato. Afinal, a

verdadeiro caminho para a mudança só se estabelece na práxis que desejamos, por meio deste trabalho, ajudar a construir uma sociedade mais justa.

## 2 O PAPEL DO ESTADO

### 2.1 POLÍTICA ECONÔMICA E POLÍTICA CULTURAL

Para analisar o papel do Estado, deve-se estar sempre balizado pelas inter-relações e influências recíprocas entre suas instituições e mecanismos instrumentais. O Estado representa a sociedade e, por isso mesmo, constitui palco de conflitos e de composição de interesses múltiplos.

Sabe-se que o Estado, através da edição de normas jurídicas, detém o atributo da coerção. Pode então, dirigir os comportamentos da sociedade. Mas além do poder de impor comportamentos, através do que se chama de normas de direção, pode o Estado se utilizar da ferramenta da indução, muitas vezes mais adequada para a própria prevenção contra o cometimento de ilícitos, por nem sempre se apresentar, a direção, eficaz na busca dos seus objetivos, sendo de grande relevância as suas políticas indutoras (SCHOUERI, 2005, p. 32).

E a partir do início do que se pode denominar “economia de mercado”, o papel desempenhado pelo Estado tem se alterado de forma profunda, suscitando diversas práticas e teorias. Ao analisar tais transformações, logo são pensadas em três instituições como seu pilar: política, economia e sociedade.

Inicialmente, o Estado moderno atuou de forma explícita na legitimação e na sustentação da burguesia nascente, por meio de aparatos econômicos e jurídicos. Desde o século XVI, a Constituição passou a representar o corpo de normas que, num âmbito de maior importância hierárquica dentro do ordenamento jurídico, mantém a regularidade ou irregularidade (constitucionalidade ou inconstitucionalidade) das demais normas do sistema (GOYARD-FABRE, 2002, p. 102).

Com o desenvolvimento do capitalismo e sua afirmação na sociedade, passou-se a defender o liberalismo, que representava a intervenção mínima do Estado na economia, restrita às áreas em que a livre iniciativa não deve atuar, como a segurança nacional. Em um período de franco crescimento, entendia-se que o próprio mercado se autorregularia de forma a maximizar o bem-estar geral.

O percurso histórico demonstrou o erro de tal teoria. Com os problemas derivados da ausência estatal, a sociedade e o mercado passaram a demandar e a depender de sua intervenção, tanto para regular o desenvolvimento, através de medidas macroeconômicas, quanto para corrigir as chamadas falhas de mercado, ou seja, “situações em que a livre interação de demandantes e ofertantes poderiam não convergir para arranjos satisfatórios.” (CARVALHO, 1999, p. 11). Essas falhas envolvem, dentre outros aspectos, os setores que o mercado não pode ou não quer atender, além dos efeitos provocados no ambiente pela produção capitalista, conhecidos como externalidades.

A nova teoria de intervenção estatal, que começou com Keynes, representou uma ruptura com o modo de desenvolvimento da teoria econômica de até então, não apenas porque foram identificadas insuficiências de natureza estrutural na forma de operação de economias capitalistas, mas também porque a forma específica pela qual estas insuficiências se manifestavam pedia, além da criação de regras compensatórias, o acompanhamento e a intervenção constante. Em outras palavras, a teoria keynesiana apontava para a necessidade de política econômica (CARVALHO, 1999, p. 13).

O modelo proposto por Keynes, na década de 30, deu origem ao Estado de Bem Estar-Social que representou, entre outras iniciativas, a criação de benefícios sociais e a atuação direta do Estado no mercado como produtor e como consumidor, de forma a interferir na estrutura macroeconômica. Assim, além de visar a redução de desigualdades e de efeitos estruturais do capitalismo, o keynesianismo foi importante para a próprio capital, na medida em que atuava na oferta e na demanda.

O capitalismo, como todo sistema de produção, debate-se com suas contradições. Tendo em vista que qualquer processo de desenvolvimento é dialético, aos primeiros sinais de crise do modelo de bem-estar social no mundo capitalista, seguiram-se teorias e medidas de natureza liberal, o chamado neoliberalismo.

A crise de crescimento vivida por vários países, a partir da década de 70, como a crise do petróleo, colocou em xeque a teoria intervencionista do Estado. O terreno tornou-se propício para o novo crescimento de teorias liberais. Alegava-se, por

exemplo, que o Estado já não conseguia sustentar os benefícios que criou. Afinal, a faceta assistencialista do modelo de bem-estar pressupunha crescimento constante da economia, como forma de garantir os recursos necessários para assegurar os benefícios sociais fornecidos pelo ente estatal.

A utilização da política dos incentivos fiscais para a obtenção de determinados desideratos desejáveis aumentou consideravelmente a partir de 1964, acompanhando a formulação de novas teorias progressistas (MARTINS, 1998, p. 382-383).

A crise econômica iniciada em 2008, a mais intensa crise do capitalismo desde a recessão de 30, conduz, novamente, a um questionamento mais profundo do papel do Estado na regulação da economia, trazendo para a cena duas orientações econômicas principais: intervencionismo e liberalismo. No Brasil, continua a assistir o duelo de ambas as tendências.

Como estabelecer um norte que permita entender o papel do Estado e dos governos no Brasil? Acredita-se que o primeiro passo seja a leitura da Constituição Federal de 1988, que propiciou um novo fundamento e um ponto de partida desde a redemocratização, sobretudo o artigo terceiro da Constituição Federal que explicita os objetivos do país, do ponto de vista estatal.

Antes mesmo de abordar os diversos capítulos do texto legal, já há orientação pela perspectiva de um desenvolvimento que acabe com a pobreza e a marginalização e que reduza as desigualdades sociais e regionais. Vale lembrar, também, o destaque dado pela Constituição, em outras partes do texto, aos direitos sociais.

Em um país com tamanha desigualdade, cabe, ainda, ao Estado um papel amplo de mitigação de injustiças históricas, através da solidariedade – que começa por uma política redistributiva aplicada aos tributos.

Com este grau de desenvolvimento, até mesmo os partidos de orientação liberal reconhecem a importância de políticas assistencialistas, tantas vezes um passo necessário na garantia da dignidade humana. Entretanto, não se pode perder de vista os problemas causados pela hipertrofia ou má condução do Estado de bem-estar social em diversos países.

O assistencialismo, em que pese sua importância em um cenário de injustiças sociais com raízes históricas, deve ser apenas o primeiro passo para dar a cada um a condição de construir seu caminho. O desenvolvimento, mais do que “para as pessoas”, deve ser “pelos pessoas”, como destaca relatório do Instituto de

Pesquisa Aplicada (IPEA), em parceria com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD):

O desenvolvimento humano significa não apenas o desenvolvimento para as pessoas e desenvolvimento das pessoas, mas também pelas pessoas. Nesse sentido, cabe a cada país definir sua estratégia de desenvolvimento e, mais do que isso, assegurar que as pessoas, através de estruturas apropriadas, participem plenamente das decisões e processos que afetem suas vidas (GREMAUD apud IPEA, 1996).

Destaca-se a necessidade de novos parâmetros para o desenvolvimento social, ligados à equidade e à sustentabilidade e construídos de acordo com a realidade de cada nação ou, no caso do Brasil, de cada região. Nesse sentido, políticas educacionais e culturais são fundamentais, especialmente em países com desenvolvimento recente, como o caso brasileiro.

Educação e cultura dizem respeito a toda sociedade. O desenvolvimento “pelas pessoas”, além de favorecer um crescimento ético e sustentável, na medida em que libera o Estado das demandas assistencialistas, leva ao empoderamento<sup>1</sup> e à dignidade dos cidadãos e, em última instância, representa ganho para todos, ao fomentar o desenvolvimento de diversos setores da economia e ao promover justiça social.

Acredita-se que o país está preparado para transcender o modelo assistencialista, que parte da análise de minimização de carências, para um modelo de participação e construção conjunta, que parte da verificação de potencialidades e riquezas locais e regionais, para com base nelas desenvolver modelos sustentáveis de crescimento e de desenvolvimento, nos quais os cidadãos são sujeitos da sua história.

Entretanto, sabe-se que mudanças efetivas nesse sentido pressupõem um processo de conscientização que exige tempo e participação ativa do Estado como agente fomentador. Tal fomento envolve, basicamente, a educação, como construção coletiva e dinâmica, e a legislação, como forma de intervenção direta.

1 Consideramos o empoderamento a partir do enfoque dado por Paulo Freire em sua pedagogia, que envolve conscientização e consequente participação ativa dos cidadãos como sujeitos da História.

Afinal, como afirma Cristiane Derani (1997, p.31), “a perseguição da realização do bem-comum pelo Estado afasta a concepção liberal de lei, que se pauta numa igualdade fictícia, e dirige-se para uma atividade em busca de concreta justiça distributiva”.

Reconhecendo a relação entre o texto da lei e a respectiva base material da qual deve derivar sua legitimidade, a autora observa que:

[...] a medida da efetividade do direito positivo é dada na razão direta de sua capacidade de captar a sociedade como um todo. A generalidade da norma deve ser capaz de encenar a totalidade do grupo, da “comunidade”, ao mesmo tempo em que unifica as ações estatais, informando o dever ser de seu comportamento (DERANI, 1997, p. 33).

Partindo-se desse pressuposto, percebe-se que a intervenção estatal nas políticas culturais implica na proposição de caminhos que levem à igualdade e à liberdade substantivas, por meio da solidariedade.

## 2.2 RENÚNCIA FISCAL E DESENVOLVIMENTO CULTURAL

Pela análise teleológica que este estudo propõe, pode-se dizer que toda política pública deve se destinar ao alcance dos objetivos e princípios que orientam o país e que estão estabelecidos na Constituição Federal. Tal premissa serve como forma da população avaliar e controlar a correta aplicação dos recursos públicos que são, afinal, recursos de todos.

Nessa verificação, além do recolhimento dos tributos em si, é preciso analisar a que outras finalidades os mecanismos da tributação visam alcançar. Afinal, a forma em que a tributação se dá é um meio de regular a economia, pela intervenção em fatores macroeconômicos e pela instrumentalização de políticas públicas.

Segundo Klaus Vogel (*apud* SCHOUERI, 2005, p. 27), além da inseparável função arrecadatória, toda norma tributária pode desempenhar outras três funções, embora não necessariamente: distribuir a carga tributária; induzir comportamentos; e simplificar a arrecadação de tributos.

É o que se denomina extrafiscalidade e que perpassa, em maior ou menor grau, toda a legislação tributária. Como esclarece Simone dos Santos Lemos Fernandes (2004):

Na atualidade, mesmo os impostos, espécie tributária na qual o objetivo da arrecadação de recursos se mostra mais acentuada, possuem carga significativa de extrafiscalidade em sua conformação, embora ela se manifeste, na maioria das vezes, de forma indireta. Não se trata de tributo cuja instituição normalmente seja, por si só, instrumento de uma política social ou econômica. Seus elementos são trabalhados de forma a induzir comportamentos: assim, um sistema de reduções e aumentos de alíquota permite que o imposto territorial rural preste-se, indiretamente, à garantia da função social da propriedade e ao incentivo à proteção ao meio ambiente. Da mesma forma, diversas deduções são oferecidas aos contribuintes do imposto de renda, para que assumam comportamentos incentivadores do desenvolvimento da cultura e da arte.

A extrafiscalidade se relaciona à dupla instrumentalidade do Direito, ordenador não só de estruturas sociais, mas também de situações conjunturais, como instrumento de políticas públicas (DERANI, 1997, p.53). Dito de outra forma, ao mesmo tempo em que o Direito desempenha a função de promotor e de garantidor da ordem social, ele se torna agente de mudança.

Todavia, conforme apresenta Luis Eduardo Schoueri (2005, p. 16), um fato parece inquestionável entre a maioria dos especialistas: não há tributo exclusivamente relacionado à função extrafiscal, porque sempre haverá um nível, mesmo que mínimo, de fiscalidade.

A renúncia fiscal se liga a esta função, objetivando o desenvolvimento socio-cultural pela parceria entre Estado e empresariado, muitas vezes com a atuação conjunta da sociedade civil em instâncias colegiadas que participam da aprovação dos projetos aptos a captar recursos subsidiados junto às empresas.

A primeira questão que fica clara é a necessidade de aprofundar critérios e mecanismos que garantam a seleção de projetos de acordo com o interesse público, o que implica mais participação da sociedade civil e mais transparência, além da

avaliação sistemática dos resultados obtidos pelos projetos financiados, tendo em vista indicadores quantitativos e qualitativos que abarquem aspectos como inclusão social, diversidade da manifestação cultural, distributividade, valorização do patrimônio cultural, apoio a atividades experimentais.

O principal problema, entretanto, situa-se na segunda etapa do processo de efetivação do mecenato, ou seja, na captação de recursos. Afinal, mesmo quando há critérios relativamente razoáveis no momento da aprovação do projeto pelo governo<sup>2</sup>, tais critérios não são repassados às empresas, que escolhem o que desejam financiar – com recursos públicos, frise-se – de acordo com seus interesses organizacionais.

Leonardo Brant (2004), a partir de sua longa análise e vivência do mercado cultural, demonstra o óbvio, ao menos em nosso atual contexto socioeconômico: a decisão das empresas baseia-se na lógica do marketing, sendo que a grande maioria considera tal investimento como ganho de imagem institucional ou agregação de valor à marca<sup>3</sup>.

Nada mais natural. A iniciativa privada é voltada para o lucro: em regra, são bem vistas iniciativas que geram crescimento. Investimentos em cultura e em projetos sociais crescerão a ponto de fazer parte do *modus operandi* das empresas na medida em que a sociedade demandar esse tipo de conduta.

A empresa, como toda instituição, é um sistema que sofre influência da sociedade em que está inserida – aliás, é um núcleo fundamental da sociedade. Gradativamente, elas passam a ser entendidas como organizações sociais, que precisam se legitimar junto aos *stakeholders*, incluindo a comunidade do seu entorno.

2 Essa aprovação pode se dar no nível federal pelo Ministério da Cultura, com base na lei conhecida como Rouanet e na Lei do Audiovisual, ou pelas secretarias de cultura nas esferas estadual e municipal.

3 No livro Mercado Cultural: panorama crítico e guia prático para a gestão e captação de recursos, 2004, 4ª edição, o autor utiliza pesquisa realizada pela Fundação João Pinheiro em 1998. A pesquisa apontou, entre outros dados, os principais motivos declarados pelas empresas como decisivos para o investimento em projetos culturais. A soma das respostas “ganho de imagem institucional” e “agregação de valor à marca” representavam 93%. Apesar da passagem de mais de uma década desde a pesquisa, e do atual discurso sobre responsabilidade social empresarial, a realidade social demonstra que a prática não mudou tanto quanto o discurso.

Esse processo, entretanto, ainda é incipiente no Brasil. Afinal, há ainda questões sérias relativas à cidadania e à educação.

Boa parte da iniciativa privada ainda está restrita à lógica central do capitalismo de acumulação e lucro. A questão da responsabilidade social empresarial apenas começa a ser discutida e levará certo tempo até passar da retórica e de ações periféricas ao núcleo do negócio.

Ao assumirem a empresa como parceira no desenvolvimento cultural, os governos precisam ter em vista que o objetivo das políticas públicas – o interesse coletivo – ainda é, em princípio, distante da lógica do capital. Isso implica mecanismos e processos totalmente distintos.

Todavia, percebe-se, no cenário atual político-administrativo, uma aproximação diferenciada destes atores - governo e empresa - quando se analisa as novas parcerias estabelecidas pela gestão do prefeito do município de São Paulo, João Dória Júnior, com a iniciativa privada: uma relação, em alguns casos filantrópicas, de doação sem qualquer contra partida do ente federativo municipal (BEDINELLI, 2017). Tal relação não há qualquer similaridade com o mecenato e/ou outros programas incentivados governamentais<sup>4</sup>. Nos casos específicos de doação ou atuação voluntária da iniciativa privada, não há a renúncia fiscal, por meio das leis de incentivo fiscal, de forma a estimular, pelo governo, a parceria com a iniciativa privada para financiar ações e projetos sociais. Vale ressaltar que estas ações diretas do poder público municipal com a iniciativa privada estão sendo objeto de discussão acerca de sua legalidade, tendo em vista a necessidade de se realizar um chamamento público (PINHO, SOARES, 2017).

O mecenato contemporâneo, diferente da relação acima, tem sua problemática central em sua própria natureza híbrida, que torna muito difícil conciliar interesses tão diversos quanto à maximização do lucro e à distributividade; desenvolvimento econômico centrado no aumento da produtividade e inclusão social; necessidade imediata de promover a demanda pelo marketing e o processo lento

<sup>4</sup> Como por exemplo, o Programa Nacional de Apoio à Cultura (PRONAC) que foi instituído em dezembro de 1991, com a promulgação da Lei nº 8.1313/ 91, mais conhecida como Lei Rouanet; a Lei de Incentivo ao Esporte (LIE) – Lei nº 11.438, de 29/12/2006; Lei nº 12.213, de 20/01/2010, que institui o Fundo Nacional do Idoso; etc.

de valorização e fomento das diversas manifestações culturais que formam o tecido social do país.

Afinal, a racionalidade capitalista leva ao resultado claro da “acumulação”, quando analisamos o uso das leis de incentivo à cultura<sup>5</sup> pelas maiores empresas e grupos econômicos: grandes projetos, grandes produtores, centralização das ações em grandes centros econômicos que representam mais visibilidade.

Essa centralização de recursos tende a agravar ainda mais as desigualdades sociais. Em função da falta de tratamento equitativo de cidadãos em geral, organizações e artistas, ela tem, também, outro efeito deletério: o enfraquecimento da credibilidade estatal, dos laços sociais e da participação da sociedade civil. Ao analisar a relação entre ordem jurídica e desenvolvimento, Barral (2005, p. 51) afirma:

Na medida em que há a percepção de privilégios decorrentes de normas diferenciadoras do tratamento entre cidadãos, o sistema jurídico destrói, ou minimiza, o capital social. A percepção de que o sistema jurídico é inerentemente injusto (ou de que só vale para os mais ricos) serve como desincentivo para o comprometimento com os valores do conjunto da sociedade.

A consequência de toda essa conjuntura é a passagem da lógica do desenvolvimento cultural, baseado na observação e na preservação das diversas manifestações culturais do país e no aumento do acesso à produção e à fruição da cultura, para uma lógica de mercado, na qual a cultura passa a desempenhar um papel central de promoção e divulgação.

Em relação às políticas do Ministério da Cultura, Brant (2004, p. 40-41) declara que a estrutura criada:

[...] é incapaz de identificar os movimentos da indústria cultural (e seu potencial econômico) e da cultura estruturante, que oferece referenciais éticos e estéticos para a formação de seres humanos capazes de influenciar o seu tempo e alterar o

5 As leis de incentivo à cultura englobam, também, o investimento direto do Estado por meio de recursos que compõem os fundos de incentivo à cultura dos três entes federativos. Neste caso, referencia-se apenas à modalidade do mecenato.

rumo do país. Estão todos largados à sorte do mercado e, via de regra, vence aquele que oferece mais contrapartidas às empresas patrocinadoras, que fazem marketing à custa do Erário. Desconsidera, assim, o poder de transformação da própria arte, conspurcando-a a promocional ornamento.

A necessidade de agradar e convencer o empresariado tem como um dos seus graves resultados o direcionamento da produção cultural para o que o mercado deseja, o que gradativamente descaracteriza a vocação ontológica da cultura e o seu papel social. Como ressalta Brant (2004, p. 40-41):

Nesta convivência cada vez maior com o lado nefasto do marketing – o de criar e induzir voraz e indiscriminadamente novas exigências e novos nichos de consumo a cada dia – o foco da produção cultural deixou de ser o público, mas o mercado, uma entidade toda-poderosa capaz de se organizar segundo orientações e lógicas impostas por quem tem o poder de delimitá-lo, inclusive criando necessidades, desejos e modificações nos indivíduos. Transformando sujeitos em objetos.

Para evitar esses efeitos opostos ao interesse público, o mecenato não deve se restringir à renúncia fiscal, deixando para o mercado a escolha do que financiar, sem muitos critérios explícitos. É preciso garantir que o mecenato não acabe por constituir mecanismo de legitimação da apropriação de recursos públicos para fins privados, no lugar de se legitimar como instrumento efetivo de promoção do desenvolvimento cultural e social. Tal possibilidade se agrava quando é analisado o histórico de patrimonialismo e de clientelismo.

O estudo do mecenato deixa clara sua contradição interna, que precisa ser enfrentada por meio dos dois processos complementares de participação estatal: educação e regulação, que também tem seu viés educativo ao induzir comportamentos.

A educação refere-se ao fortalecimento de teorias e de práticas ligadas à responsabilidade social, por meio de um processo dialógico com a sociedade civil. Tal situação envolveria tanto as organizações quanto os cidadãos, de forma que a responsabilidade empresarial seja gradativamente demandada por ambos, até que se incorpore ao sistema econômico.

A regulação, por sua vez, deve ser feita de forma direta, determinando aspectos essenciais das escolhas dos projetos pelas empresas. A atual correlação de forças entre empresas e cidadãos exige que o Estado atue também na explicitação de critérios qualitativos para o mecenato. Em nosso estágio de desenvolvimento, ainda é necessária a regulação da escolha. Este tipo de intervenção já acontece em outras esferas, quando, por exemplo, o Estado impõe exigências de contratação de portadores de necessidades especiais<sup>6</sup>. O mecanismo, que começa como um “artifício”, aos poucos vai se incorporando às práticas empresariais, que se reequilibram para a nova realidade.

Sempre que possível, regulação e educação devem caminhar juntas, por meio de processos dialógicos que favoreçam o engajamento e o amadurecimento das relações. No caso das leis de incentivo, a discussão de critérios nas diferentes etapas do incentivo fiscal deve contar com a participação de representantes de instituições culturais, artistas e empresas.

A partir desse processo, os entes privados passariam a seguir critérios similares aos que o governo utiliza na seleção de projetos aptos para a captação, afim de que o mercado não absorva apenas aqueles de maior impacto para o negócio, o que implica utilizar recursos coletivos em sentido inverso à racionalidade estatal. Nesse sentido, entende-se que incentivos diferenciados de acordo com o tipo de projeto e produtor patrocinado e estabelecimento de metas prioritárias, como prevê o ProCultura (BRASIL, 2010)<sup>7</sup>, são um caminho interessante.

A regulação deve ter como premissa o fato de que o incentivo só faz sentido para atividades que o mercado não consegue absorver com lucros que justifiquem o investimento. Projetos culturais, que sozinhos geram o devido retorno capitalista, não têm por que serem objeto de incentivo. Nesse caso, como já vimos, o que seria incentivo torna-se apropriação.

Como o objetivo é o desenvolvimento sociocultural, a regulação estatal deve contemplar a minimização de desigualdades sociais e regionais. Por isso, deve haver, dentre os critérios, a necessidade de capilarizar os investimentos, com a criação de

6 A lei 8.213, de 1991, obriga a contratação de portadores de deficiência para empresas com 100 ou mais empregados.

7 Projeto de Lei nº 6722, apresentado em 29/01/2010 – ainda aguarda apreciação do Senado Federal. E que será objeto de análise na seção seguinte deste estudo.

cotas para projetos experimentais e a contemplação da diversidade cultural, todos balizados pela Constituição da República e pelo Programa Nacional de Apoio à Cultura.

Para que o investimento em cultura agregue valor aos produtos e serviços das empresas, tornando-se gradativamente vantajoso para o mercado, um bom caminho seria criar ou incentivar “selos de responsabilidade social” como o FSC<sup>8</sup>, gerido pelo Conselho Brasileiro de Manejo Florestal, Oscip<sup>9</sup> registrada no Cadastro Nacional de Entidades Ambientais.

Afinal, como apresentado, a responsabilidade social envolve educação gradativa, tanto do empresariado quanto da sociedade, de forma que os valores e a conduta de um interfiram nas decisões do outro, em um processo de influências mútuas.

A missão do Estado envolve, também, um cuidadoso monitoramento e controle que vise verificar tanto o uso correto dos recursos públicos, quanto os resultados alcançados pelos projetos culturais subsidiados. Tal etapa, além de corrigir falhas e sancionar desvios, ajudará a determinar o foco dos incentivos governamentais. A avaliação dos resultados, bem como as demais etapas devem envolver a participação da sociedade civil e do empresariado, com o objetivo de ajustar ações e propostas que terão sempre como norte o interesse público.

Por fim, é importante salientar que as leis de incentivo à cultura têm como objetivo influenciar o comportamento das empresas, contribuindo para que seu investimento na área seja visto como positivo. A renúncia fiscal deveria ser um “incentivo” para que as empresas investissem em projetos culturais. Nesse sentido, a parceria deveria ocorrer, também, no aporte de valores.

Nesta fase do presente estudo, merecem destaque alguns comentários acerca da renúncia fiscal no arcabouço na Lei de Responsabilidade Fiscal, nº 101, de 4 de maio de 2000. Tal legislação pode ser considerada um marco no controle das finanças públicas, introduzindo a responsabilidade dos gestores públicos em todas as esferas de poder.

8 Forest Stewardship Council (Conselho de Manejo Florestal).

9 Organização da Sociedade Civil de Interesse Público, regulamentada pela lei 9.790 de 1999.

Para tanto, pressupõe ações planejadas e transparentes, estando previstos os riscos e a correção dos possíveis desvios para manutenção do equilíbrio das contas públicas, via cumprimento dos limites legais e condições de renúncias de receitas.

Assim, tem-se a renúncia de receita, instrumento de cunho econômico e social, como um mecanismo para incentivar atividades específicas em uma região, de forma a distribuir renda e riqueza e alavancar o desenvolvimento socioeconômico.

Entretanto, renúncias de 100% do valor investido, que são possíveis em diversas situações, acabam por desvirtuar o objetivo das leis de incentivo à cultura: ao invés de parceria com ganhos para todos, o que passa a acontecer é política pública com interesses privados e com “privatização” dos ganhos. Tal percentual é objeto de revisão no projeto de lei, que será tratado na seção abaixo.

Talvez, uma etapa com renúncia integral tenha sido importante para consolidar o incentivo à cultura. Entendemos, entretanto, que as leis devem ser revistas na medida em que empresas, artistas e produtores se familiarizem com o mecanismo, percebendo vantagens recíprocas.

Se não for redimensionada tanto pelo Estado quanto pela sociedade civil, incluindo aqui as empresas, as políticas culturais de incentivo por meio da renúncia fiscal podem realizar o oposto de sua finalidade. Ao invés de servir como mecanismo de parceria para o desenvolvimento cultural e social, o mecenato pode acabar servindo, como muitas vezes observamos, a interesses estritamente privados e ao aumento da acumulação do capital, ironicamente com recursos pertencentes à coletividade.

### 2.3 INCENTIVO FISCAL: **estratégias de inclusão**

Desde a criação das leis de incentivo à cultura que instituíram o mecenato como política pública, a renúncia fiscal tornou-se um dos principais meios de financiamento da cultura. Gradativamente, artistas e grupos artísticos foram se familiarizando com o mecanismo, ao mesmo tempo em que surgiam profissionais voltados para a intermediação da relação entre autores de projetos culturais e empresas financiadoras.

Se, de um lado, esse processo injeta recurso financeiro na cultura e ajuda a profissionalizar sua gestão e realização, de outro, acaba por alienar muitos artistas

e pequenos grupos do processo, deixando-os à margem e contribuindo, cada vez mais, para a concentração dos recursos sempre nas mãos de grandes grupos e artistas consagrados, em benefício das mesmas empresas.

Segundo dados de 2013 do próprio Ministério da Cultura (BRASIL, 2017b), “a região Sudeste ficou com cerca de 80% dos investimentos para a cultura. Além disso, 50% do dinheiro alavancado, via Lei Rouanet, beneficia apenas 3% dos que apresentam projetos.” Já em 2015, por exemplo, mais de R\$ 853 milhões, 78,5% dos recursos captados via incentivo fiscal, foram destinados ao apoio de projetos oriundos do Sudeste, repetindo dados históricos de concentração regional (OBSERVATÓRIO..., 2016). “Tudo o que as regiões Norte e Nordeste, juntas, captaram em todos os anos da Lei Rouanet é similar ao que a região Sudeste captou apenas em 2015[...]” (BRASIL, 2016).

Cientes dos problemas decorrentes da concentração, Estado e artistas reconhecem a necessidade de mudanças na legislação, além do aumento do investimento direto do Estado em proporções maiores ao incremento da renúncia fiscal.

Já o Projeto de Lei nº 6.772/2010, que institui o Programa Nacional de Fomento e Incentivo à Cultura - ProCultura<sup>10</sup>, estabelece que o Fundo Nacional de Cultura (FNC) seja o principal mecanismo de financiamento federal à cultura. O programa, previsto para substituir a Lei Rouanet, trará um novo modelo de financiamento federal à cultura e mudanças substanciais no mecanismo de incentivo cultural por meio de renúncia fiscal.

Focado na desconcentração regional de investimento<sup>11</sup>, prevê-se, também, ampliação dos limites de dedução do Imposto de Renda para empresas que financiem produtores independentes ou de pequeno porte (BRASIL, 2010). Dentre as mudanças previstas, para pessoas físicas, o limite dedutível poderá chegar a 8% do valor devido, e para pessoas jurídicas, a 6%. Atualmente, a Lei Rouanet determina

10 O ProCultura, que tramitou entre 2010 e 2014 na Câmara dos Deputados, ainda encontra-se em análise no Senado Federal.

11 Em audiência pública no Senado Federal, realizada em 28 de abril de 2016, “[...] o senador Lindberg Farias (PT-RJ) defendeu a mudança na lei porque, segundo ele, não há descentralização e poucos investimentos são realizados no Norte, Nordeste e Centro-Oeste. “São os departamentos de marketing das grandes empresas que discutem onde serão aplicados os recursos que, na verdade, são públicos. Estamos trabalhando para que o ProCultura seja aprovado com o máximo de urgência”, informou (BRASIL, 2015).

apenas que o Executivo definirá o percentual das deduções. Em regulamentação, os limites foram estabelecidos em 6% para todos os doadores e as deduções também ficam limitadas a 80% do valor doado, no caso de empresas. Serão também criados fundos setoriais. Assim, a intenção é deixar o incentivo fiscal mais eficaz: o percentual de renúncia vai ser maior quanto mais consoante o projeto for com as políticas culturais, mantido o limite acima para ações de patrocínio.

O substitutivo inclui mecanismos para descentralizar a destinação das verbas do FNC. Cada região brasileira deverá receber, no mínimo, 10% dos recursos do fundo. Além disso, cada estado, mais o Distrito Federal, receberá repasses no mesmo percentual de sua população em relação ao número total de habitantes do País, limitado a 2%. A distribuição terá como base dados publicados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) no ano anterior (BRASIL, 2014).

Para o senador Antonio Anastasia (PSDB-MG), é possível buscar uma solução provisória enquanto não se aprova a nova lei. Ele sugeriu que os patrocínios das estatais, por meio da Lei Rouanet, já comecem a ser feitos em todos os estados, em valor proporcional à população de cada um. “Nem precisa de lei para isso, basta um ato interno, com participação do ministério”, afirmou (BRASIL, 2015).

Todavia, há ainda dispositivos que precisarão ser revistos neste programa para que as distorções atuais não sejam mantidas, tais como: simplificação na prestação de contas; apoio plurianual a atividades de caráter contínuo; relação com consórcios no repasse fundo a fundo para Estados e Municípios; e redução de sua complexidade, de modo a evitar a manutenção dos mesmos excluídos de sempre. Estes, por sua vez, continuarão dependes de intermediários que, muitas das vezes, não podem contratar e que, talvez, nem se percebam destinatários da nova lei, a não ser que haja um amplo trabalho do governo nesse sentido. A simplificação da legislação é sempre um passo importante para a inclusão.

Mesmo reconhecendo a importância da reformulação das leis de incentivo, a partir do estabelecimento de diretrizes e metas, percebe-se que o marco regulatório, por si só, não é suficiente para corrigir distorções. Na esfera federal, seja a atual

Rouanet ou o projeto de lei conhecido como ProCultura, são necessárias normas e ações complementares que viabilizem os seus fins.

A linguagem de projetos e as exigências burocráticas exigem uma capacitação nem sempre ao alcance dos profissionais da cultura. Além da necessidade de arcar com custos de intermediários, também ajuda a excluir muitos artistas e grupos independentes da competição pelo patrocínio das empresas, que tendem a selecionar os projetos de artistas e grupos de destaque e com mais a oferecer em termos de resultado institucional.

Para a efetiva inclusão, é fundamental uma política de apoio a artistas, em paralelo à legislação sob aprovação do Senado Federal, ampliando os programas de capacitação e o suporte técnico oferecidos pelo Ministério da Cultura e por secretarias de cultura. Pode-se realizar um paralelo com a criação do Microempreendedor Individual (MEI) que regularizou a situação de milhares de empreendedores. O projeto conta com o apoio do Sistema Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE) e também de entidades de contabilistas.

Conforme Portal do Empreendedor (2014), “o Microempreendedor Individual também poderá fazer a sua formalização com a ajuda de empresas de contabilidade que são optantes pelo Simples Nacional e estão espalhadas pelo Brasil. Essas empresas irão realizar a formalização e a primeira declaração anual sem cobrar nada”.

Empresas de contabilidade tornaram-se, assim, parceiras do projeto como uma contrapartida ao benefício do Simples Nacional. Sem ter a pretensão, neste estudo, de apontar uma solução, imagina-se que o caminho de redes de apoio é interessante para a inclusão real de artistas e pequenos grupos sem estrutura para atender tantas exigências da burocracia e da competição.

Vale ressaltar que uma política inclusiva não deve ser pensada como benesse, mas como estratégia econômica. Contribuir para que a produção de artistas independentes e de pequenos grupos seja viabilizada é trabalhar para o desenvolvimento de um setor estratégico para sociedade, e que cada vez mais gera empregos e renda.

Na medida em que o país avança, com redistribuição de renda e satisfação de necessidades básicas da população, cresce a demanda por educação e cultura, bem como o espaço para fomentá-las. Uma política cultural bem conduzida, a nosso ver, usaria a renúncia fiscal, preferencialmente, para financiar projetos que ainda não

geram lucro ou que dependem de investimento inicial externo, ao mesmo tempo em que colaboraria para torná-los economicamente sustentáveis, através de programas de capacitação e de fomento do mercado consumidor.

É importante pensar, também, a inclusão de empresas pequenas e médias e de empresários individuais no processo. Em que pese o valor expressivo da renúncia fiscal em termos absolutos<sup>12</sup>, a utilização dessa forma de patrocínio ainda se restringe a um pequeno percentual das empresas.

Dados do IPEA em pesquisa sobre ação social do empresariado, realizada em 2004 e 2005 (IPEA, 2006), apontam números que dão uma ideia da concentração dos recursos e permitem, inclusive, a questionar o poder indutor de condutas das leis de incentivo, seja na cultura ou em outras áreas como educação e esporte. Assim aponta o relatório decorrente da pesquisa, em relação ao uso reduzido de incentivos fiscais:

Enquanto entre as empresas menores (até 10 empregados) o uso desses benefícios atingia apenas 0,7% das empresas, entre aquelas com mais de 500 empregados a proporção era muito maior: 17% delas beneficiaram-se da política de incentivos fiscais para atuar, em 2004. Quando indagadas sobre os motivos pelos quais não recorreram aos incentivos fiscais para financiar suas ações, cerca de 40% dos empresários alegaram que o valor do incentivo era muito pequeno e que, portanto, não compensava seu uso. Para 16% as isenções permitidas não se aplicavam

12 Segundo relatório do Ministério da Cultura, em 2014, foram incentivados 3.273 projetos culturais, com um montante captado de R\$1.320.307.460,89, segundo lançamentos dos “Recibos de Mecenato”, enviados pelos proponentes e cadastrados pelo MinC até o dia 27/02/2015. Os recursos são referentes aos aportes financeiros feitos pelos incentivadores, pessoas físicas e jurídicas, junto à instituição financeira até o dia 31/12/2014 (BRASIL, 2017a).

Texto: Secretaria de Fomento e Incentivo à Cultura (SEFIC) Fonte/Posição: Sistema de Apoio às Leis de Incentivo à Cultura (SALIC) – 02/03/2015.

Em 2015, foram incentivados 3.132 projetos culturais, com um montante captado de R\$ 1.185.387.344,65, segundo lançamentos dos “Recibos de Mecenato”, enviados pelos proponentes e cadastrados pelo MinC até o dia 29 de fevereiro de 2015. Os recursos são referentes aos aportes financeiros feitos pelos incentivadores, pessoas físicas e jurídicas, junto à instituição financeira (Banco do Brasil) até o dia 31 de dezembro de 2015. <<http://sistemas.cultura.gov.br/salicnet>>. Texto: Secretaria de Fomento e Incentivo à Cultura (SEFIC) Fonte/Posição: Sistema de Apoio às Leis de Incentivo à Cultura (Salic) – 02/03/2015

às atividades desenvolvidas e outros 15% nem mesmo sabiam da existência de tais benefícios.

Como se verifica, mesmo com a possibilidade de “marketing gratuito” via renúncia fiscal, o mecenato é utilizado por poucas empresas; a ação predatória descrita por Leonardo Brant (2004) representa, essencialmente, a racionalidade de grandes empresas integradas ao processo.

Aumentar a base de patrocinadoras, além de fomentar a cultura, geraria uma competição positiva por boas ações e projetos e, acreditamos, ajudaria a criar demanda por responsabilidade social e um cenário propício para a redução ou o fim da renúncia de 100%, levando a uma parceria entre Estado e empresas mais efetiva.

Tal mudança exige apoio direto não só a artistas e grupos ligados à cultura: as empresas também precisam de suporte, em especial as de pequeno porte. Em outras palavras, mesmo na modalidade incentivo cultural, que conta com a parceria da iniciativa privada, é preciso que a política cultural vá além do papel regulamentador e fiscalizador. É sintomático o fato de a pesquisa apontar que 15% das empresas sequer conhecem os incentivos.

Um caminho para disseminar o uso da renúncia fiscal é aproximar artistas independentes e pequenos grupos das pequenas e médias empresas, facilitando a parceria via leis de incentivo. Tal mecanismo deveria contar com uma estrutura descentralizada, voltada para o desenvolvimento local. Os programas de capacitação poderiam incluir a criação de bancos de dados de projetos e de patrocinadores em potencial e reuniões para a aproximação dos dois pólos, com o apoio do Ministério da Cultura ou das secretarias da cultura.

Incorporar a multiplicidade de olhares, pela articulação de poder público, iniciativa privada e sociedade civil, tende a ampliar as diferentes manifestações culturais e artísticas. Com o olhar para o bem comum e para uma política “ganha-ganha”, considera-se que é estratégico aprofundar as formas recentes de articulação das necessidades coletivas pelas parcerias entre Estado e sociedade, o que ampliou a esfera pública, não mais restrita a iniciativas estatais. Gradativamente, percebe-se que o desenvolvimento sustentado é responsabilidade de todos.

### 3 O PAPEL DAS EMPRESAS

Como o mecenato lida com recursos públicos, o papel regulador do Estado é de extrema relevância, especialmente quando se considera a lógica tradicional do capitalismo, que tantas vezes vai de encontro aos interesses estatais.

Por outro lado, a gestão tradicional, que nasceu com o desenvolvimento industrial, tem mudado em ritmo crescente, em função de diferentes transformações sociais, muito ligadas à educação e à conscientização das sociedades. As questões ambientais também estão sendo fundamentais na tomada de consciência global, pois o próprio planeta demonstra a necessidade de novos paradigmas para um crescimento sustentável que garanta a vida presente e futura.

Assim, gradativamente, valores ligados à sustentabilidade e à responsabilidade social passam a ser incorporados ao núcleo dos negócios em todo o mundo. Algumas empresas começam a assumir o protagonismo de tais ações, paralelas à atuação do Estado, tanto por iniciativas individuais quanto por meio de organizações como o Instituto Ethos.

O instituto é uma Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) que reúne diversas empresas engajadas na sustentabilidade e na responsabilidade social. Ele promove o envolvimento de empresas em projetos cuja natureza são as políticas públicas. De acordo com o instituto:

Responsabilidade social empresarial é a forma de gestão que se define pela relação ética e transparente da empresa com todos os públicos com os quais ela se relaciona. Também se caracteriza por estabelecer metas empresariais compatíveis com o desenvolvimento sustentável da sociedade, preservando recursos ambientais e culturais para as gerações futuras, respeitando a diversidade e promovendo a redução das desigualdades sociais (INSTITUTO..., 2011).

Quando se avalia a atitude responsável das empresas, destacam-se duas reflexões. A primeira diz respeito ao objetivo do mercado no contexto capitalista, que passa pela acumulação do capital e pela maximização do lucro, como já apresentado. Se, por um lado, tal objetivo pode ser considerado verdadeiro, quando se analisa

o mercado em termos abstratos, por outro lado não se pode olvidar que qualquer instituição é formada por pessoas, que são movidas sempre por interesses múltiplos, egoístas e altruístas, e distintos no tempo e no espaço.

O conceito de comportamento racional ligado exclusivamente ao auto-interesse, como defendido por muitos economistas, ignora a complexidade do homem e das circunstâncias por ele criadas. Assim, se é importante, do ponto de vista esquemático e didático, a análise dos fundamentos que caracterizam conceitos como “mercado”, “sociedade civil” e “Estado”, é também essencial manter a perspectiva de que quando se falar de todas essas instituições tratam-se dos homens em sua diversidade, complexidade e até mesmo incoerência.

Limitar-se ao campo das abstrações levar-se-ia a incorrer em erros similares ao de grandes teóricos como Marx, que subestimou a importância da subjetividade e da multiplicidade de interesses inerentes à condição humana, categorizando aspectos não redutíveis a esquemas rígidos.

Se o mercado é feito de pessoas, é inegável que não só o interesse egoísta da acumulação o move; toda ação humana pressupõe um *ethos*, que muitas vezes sacrifica interesses egoístas em nome de metas coletivas que acabam por repercutir no próprio interesse particular<sup>13</sup>.

Amartya Sen (1999, p. 34) reforça tal argumento com o exemplo japonês, quando afirma:

O êxito de algumas economias de livre mercado, como o Japão, na obtenção da eficiência também tem sido citado como prova da teoria do auto-interesse. Contudo, o êxito de um mercado livre nada nos diz sobre que motivação está por trás da ação dos agentes econômicos em uma economia desse tipo. De fato, no caso japonês, existem eloquentes provas empíricas de que afastamentos sistemáticos do comportamento auto-interessado em direção ao dever, à lealdade e à boa vontade têm desempenhado um papel importante no êxito da indústria.

13 Essas reflexões baseiam-se, essencialmente, nos estudos de Amartya Sen (1999), em especial nas discussões do livro *Sobre a Ética e a Economia*. Sen afirma (1999, p. 31) que “considerar qualquer afastamento da maximização do auto-interesse uma prova de irracionalidade tem de implicar uma rejeição do papel da ética na tomada de decisão [...]”.

Percebe-se, dessa forma, a vinculação do funcionamento do mercado em uma dada sociedade ao *ethos* primordial que a orienta, como condição de legitimidade das relações econômicas no seio da vida social. Mudanças na conscientização e na percepção ética das pessoas provocam alterações no funcionamento do mercado. Vive-se nesse contexto, em que crescentes demandas de cunho social e ambiental são impostas às empresas.

A segunda reflexão refere-se ao impasse criado pela busca de objetivos individuais em um cenário de vida comunitária e interdependente. Como explica Sen (1999, p. 97):

A verdadeira dificuldade na suposição da escolha orientada para o próprio objetivo não está na ausência de plausibilidade imediata, e sim no fato de que o uso da escolha orientada para o próprio objetivo por parte de uma comunidade de pessoas com objetivos díspares pode levar a uma menor satisfação dos objetivos de cada uma delas do que se elas seguissem uma regra de comportamento diferente.

Trata-se do problema descrito no famoso “Dilema do Prisioneiro”<sup>14</sup>, que busca demonstrar como estratégias cooperativas podem aumentar a satisfação individual, enquanto escolhas orientadas para o próprio objetivo podem desencadear perdas para todos. Essa possibilidade é hoje muito patente. Afinal, o homem tem percebido, com horror, como o desenvolvimento da técnica e seus impactos na natureza pode inviabilizar a vida, e como comportamentos voltados para interesses particulares provocou tal nível de exclusão social que os problemas gerados pela desigualdade e pela miséria acabam por afetar toda a coletividade.

Voltando ao mecenato, essas reflexões tornam ainda mais urgentes e úteis, para o próprio mercado, a adoção de posturas que levem ao desenvolvimento cultural e social. As empresas devem ter o cuidado de combinar seus interesses com o

14 Apesar de o jogo em si ser questionável quando analisamos as possíveis respostas em suas diferentes etapas, se não entrarmos nessa análise matemática podemos continuar pensando o “dilema do prisioneiro” como referência da necessidade de cooperação na vida social. O “dilema do prisioneiro” tem sido usado para demonstrar como estratégias cooperativas podem representar mais ganhos para os participantes do que estratégias competitivas (EPSTEIN, 1995).

interesse público de bem-estar coletivo em cada ação que envolva renúncia fiscal. Por isso, enquanto o Estado não regulamenta tal necessidade de forma adequada, recomenda-se que as empresas assumam a iniciativa de regular seus investimentos.

Uma sugestão é a formatação de critérios para a seleção de projetos que envolva diagnóstico de demandas, carências e talentos das comunidades do entorno ou mesmo do país, no caso de grandes empresas; estabelecimento de percentuais de investimentos aproximados para diferentes setores da cultura e áreas geográficas; criação de “cotas” para projetos de natureza experimental; contratação de profissionais com expertise na área cultural para atuar na seleção dos projetos de acordo com a missão, visão e valores da empresa; monitoramento dos resultados; marketing estreitamente vinculado à proporção das iniciativas adotadas.

Percebe-se que os cidadãos estão cada vez mais conscientes do espaço ocupado pelas empresas no manejo das riquezas globais, o que acarreta a necessidade de legitimação desse espaço por meio de condutas alinhadas com o bem-estar social.

Já não basta para o sucesso do negócio a oferta de produtos e de serviços de qualidade. Neste contexto de mudança de paradigmas, passam a ser avaliados, também, os processos e escolhas das organizações. A incorporação da cultura nas estratégias de responsabilidade social pode representar vantagem competitiva, por antecipar uma tendência social.

## 4 CONCLUSÃO

Ao mesmo tempo em que a história mostra que o desenvolvimento é dialético, ela aponta a necessidade de que o processo escolhido para atingir determinado fim seja condizente com o objetivo. Não é possível chegar à liberdade pela ditadura; à igualdade pela concentração; à participação pela imposição; ao diálogo pela hierarquização; ao engajamento pelo paternalismo; à educação pelo autoritarismo. O desenvolvimento não pode prescindir da práxis<sup>15</sup>.

15 Esta reflexão parte, principalmente, da pedagogia de Paulo Freire, que defende a práxis como a soma de reflexão e ação, que não se dão em momentos claramente separados, mas como partes de um mesmo processo.

Do mesmo modo, só é possível alcançar uma finalidade pública através de uma lógica coletiva que organize os múltiplos interesses impressos na sociedade e que os transcenda pela busca do bem comum.

Assim, o mercado só servirá como efetivo parceiro do Estado no desenvolvimento social na medida em que uma regulamentação adequada leve à paulatina união de interesses públicos e privados. Quando for necessária a imposição de condutas que nivelem a atuação de empresas e garantam a competitividade, o Estado deverá atuar como regulador. Ao mesmo tempo, deverá fomentar um processo educativo que leve Estado e mercado a olharem para o mesmo horizonte de desenvolvimento social.

Da mesma forma que cabe ao Estado regular a iniciativa privada e incentivar comportamentos condizentes com os objetivos da República, cabe à sociedade civil o controle do Estado, que só se legitima na medida em que efetivamente promove o bem comum.

Nesse sentido, a fiscalização dos recursos de renúncia fiscal na cultura deve ir muito além do controle de gastos, em conformidade com a Lei de Responsabilidade Fiscal. O Estado precisa se legitimar pela aplicação de recursos em projetos que promovam o desenvolvimento da arte e da cultura.

De acordo como o professor Casalta Nabais (apud BUFFON, 2007), o principal dever de solidariedade dos cidadãos é o dever fundamental de pagar tributos, que permite a concretização dos direitos fundamentais e a redistribuição de riquezas. A sociedade, entretanto, somente perceberá a dimensão social desse dever na medida em que perceber justiça e correção na aplicação dos recursos.

Todavia, o Brasil ainda é marcado por uma cultura patrimonialista e clientelista, além de sofrer com sucessivos escândalos de corrupção que minam a confiança da população e acabam fomentando comportamentos prejudiciais à coletividade como a sonegação. Qualquer medida que contribua para a correta aplicação de recursos públicos poderá contribuir, também, para o engajamento das pessoas em condutas voltadas ao interesse público.

Os projetos financiados com renúncia fiscal, utilizados como fortalecimento de marca por tantas empresas, podem se converter em “*branding*” também para o próprio Estado, aumentando a confiança nas políticas públicas e fortalecendo laços sociais pelas parcerias e redes envolvidas no processo.

Assim, a correta aplicação de recursos não só do ponto de vista quantitativo, mas também qualitativo, transcende a política cultural e passa a ter reflexos na política econômica e fiscal, na medida em que favorece a relação entre Estado e sociedade e ajuda a criar graus de consenso e de adesão. Por isso, o Brasil vem passando por um processo de reforma legislativa no que tange aos incentivos culturais, de forma a buscar corrigir as distorções que o sistema atual criou.

Afinal, o Estado só existe em função da sociedade, e o mercado só se legitima quando promove o crescimento e o bem-estar da sociedade à qual pertence. É na coletividade que ambos têm sua razão de ser, e é para ela que devem se voltar suas ações. Coletividade que se percebe, se expressa e se renova continuamente em seus saberes, crenças, práticas, arte: em sua cultura.

## REFERÊNCIAS

BARRAL, W. (Org.). **Direito e Desenvolvimento**: análise da ordem jurídica brasileira sob a ótica do desenvolvimento. São Paulo: Singular, 2005.

BEDINELLI, Talita. Parcerias privadas a “custo zero”: uma solução ou conflito de interesse na Prefeitura de São Paulo?. **El País**, 1 fev. 2017. Disponível em: <[http://brasil.elpais.com/brasil/2017/01/27/politica/1485535431\\_463009.html](http://brasil.elpais.com/brasil/2017/01/27/politica/1485535431_463009.html)>. Acesso em: 3 ago. 2017.

BERTINI, A. **Economia da Cultura**: a indústria do entretenimento e o audiovisual no Brasil. Saraiva, 2008.

BRANT, L. **Mercado Cultural**: panorama crítico e guia prático para gestão e captação de recursos. São Paulo: Escrituras e Instituto Pensarte, 2004.

BRASIL. **Bibliografia consultada**. Disponível em: <[http://www.cultura.gov.br/noticias-destaques/-/asset\\_publisher/OiKX3xlR9iTn/content/procultura-e-apresentado-a-integrantes-do-cnpc/10883](http://www.cultura.gov.br/noticias-destaques/-/asset_publisher/OiKX3xlR9iTn/content/procultura-e-apresentado-a-integrantes-do-cnpc/10883)>. Acesso em: 2 ago. 2016.

\_\_\_\_\_. Câmara aprova novas regras de incentivo à cultura. **Educação e Cultura**, 1 abr. 2014. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/EDUCACAO-E-CULTURA/465013-CAMARA-APROVA-NOVAS-REGRAS-DE-INCENTIVO-A-CULTURA.html>>. Acesso em: 4 ago. 2017.

\_\_\_\_\_. Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania. **Projeto de lei nº 6.722-A de 2010**. Disponível em: <[www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=4C047263F0A266DB9B72490F91A674FD.proposicoesWeb1?codteor=1275809&filename=Tramitacao-PL+6722/2010](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=4C047263F0A266DB9B72490F91A674FD.proposicoesWeb1?codteor=1275809&filename=Tramitacao-PL+6722/2010)>. Acesso em: 12 ago. 2017.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/presidencia/a-constituicao-federal>>. Acesso em: 26 nov. 2011.

\_\_\_\_\_. Ministério da Cultura. **Sistema de apoio às leis de incentivo à cultura (SALIC)**. Disponível em: <<http://sistemas.cultura.gov.br/salicnet/Salicnet/Salicnet.php>>. Acesso em: 4 ago. 2017a.

\_\_\_\_\_. **Mudança da Lei Rouanet é discutida no Senado**. 29 abr. 2015. Disponível em: <[http://www.cultura.gov.br/noticias-destaques/-/asset\\_publisher/OiKX3xlR9iTn/content/mudanca-da-lei-rouanet-e-discutida-no-senado/10883](http://www.cultura.gov.br/noticias-destaques/-/asset_publisher/OiKX3xlR9iTn/content/mudanca-da-lei-rouanet-e-discutida-no-senado/10883)>. Acesso em: 2 ago. 2017.

\_\_\_\_\_. ProCultura prevê melhor distribuição dos recursos. **Notícias III CNC**. Disponível em: <[http://www.cultura.gov.br/noticias-3cnc/-/asset\\_publisher/QRV5ftQkjXuV/content/procultura-preve-melhor-distribuicao-dos-recursos/10907](http://www.cultura.gov.br/noticias-3cnc/-/asset_publisher/QRV5ftQkjXuV/content/procultura-preve-melhor-distribuicao-dos-recursos/10907)>. Acesso em: 2 ago. 2017b.

\_\_\_\_\_. **Programa Nacional de Apoio à Cultura**. Disponível em: <http://www.ancine.gov.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?inford=3418&sid=69>. Acesso em: 25 nov. 2011.

\_\_\_\_\_. **Projeto de Lei nº 6722 de 29 jan. 2010:** ainda aguarda apreciação do Senado Federal. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=465486>>. Acesso em: 2 ago. 2017.

BUFFON, M. A. **Tributação como Instrumento de Densificação do Princípio da Dignidade da Pessoa Humana.** Tese de doutoramento. Universidade do Vale do Rio dos Sinos, 2007.

CARVALHO, F. J. C. de. **Mercado, Estado e Teoria Econômica:** uma breve reflexão. 1999. Disponível em: <<http://www.uff.br/revistaeconomica/v1n1/cardim.pdf>>. Acesso em: 24 jul. 2017.

CONSELHO BRASILEIRO DE MANEJO FLORESTAL. Disponível em: <<http://www.fsc.org.br/>>. Acesso em: 02 dez. 2011.

DERANI, C. **Direito Ambiental Econômico.** São Paulo: Max Lemonad, 1997.

EPSTEIN, I. O dilema do prisioneiro e a ética. **Estudos avançados**, v. 9, n. 23, p. 149-163, 1995.

EPSTEIN, Isaac. Ética e política: o dilema do prisioneiro e a ética. **Estud. av.**, v. 9, n. 23, São Paulo, jan./abr. 1995. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-40141995000100010](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40141995000100010)>. Acesso em: 4 ago. 2017.

FERNANDES, S. dos S. L. **Da Parafiscalidade Neocorporativa:** da delegação de capacidade tributária ativa aos parceiros sociais do Estado Democrático de Direito. Tese (Doutorado). Universidade Federal de Minas Gerais, 2004.

FREIRE, P. **Pedagogia do Oprimido.** Paz e Terra, 2003.

GOYARD-FABRE, Simone. **Os princípios filosóficos do direito político moderno**. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

GREMAUD, A. P., VASCONCELOS, M. A. S., TONETO JÚNIOR, R. **Economia Brasileira Contemporânea**. São Paulo: Atlas, 2002.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA).  
Diretoria de Estudos Sociais. **A iniciativa privada e o espírito público: a evolução da ação social das empresas privadas no Brasil**. 2006. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/acaosocial/IMG/pdf/doc-44.pdf>>. Acesso em: 2 ago. 2017.

\_\_\_\_\_. **Relatório do Desenvolvimento Humano no Brasil**. Brasília: IPEA, 1996.

INSTITUTO ETHOS. **Perguntas frequentes**. Disponível em: <http://www1.ethos.org.br/EthosWeb/Default.aspx>. Acesso em: 02 dez. 2011.

MARTINS, Ives Gandra da Silva. **Teoria da Imposição Tributária**, 2. ed. São Paulo: LTR, 1998.

MOISÉS, J. A. **Os Efeitos das Leis de Incentivo**. Disponível em: <<http://biblioteca.planejamento.gov.br/biblioteca-tematica-1/textos/educacao-cultura/texto-107-2013-os-efeitos-das-leis-de-incentivo.pdf>>. Acesso em: 06 dez. 2011.

OBSERVATÓRIO DA DIVERSIDADE CULTURAL. **Senado fará audiência pública sobre Procultura em abril**. 16 abr. 2016. Disponível em: <<http://observatoriodadiversidade.org.br/site/senado-fara-audiencia-publica-sobre-procultura-em-abril/>>. Acesso em: 2 ago. 2017.

PINHO, Márcio; SOARES, Will. Advogados defendem chamamentos públicos para parcerias de Doria com empresas: pelo menos 10 programas ou

ações receberam investimento privado, como a limpeza da Ponte Estaiada. Prefeitura diz seguir a legislação para doações e colaborações. **G1 São Paulo**, 15 mar. 2017. Disponível em: <<http://g1.globo.com/sao-paulo/noticia/advogados-defendem-chamamentos-publicos-para-parcerias-de-doria-com-empresas.ghtml>>. Acesso em: 2 ago. 2017.

PORTAL DO MICROEMPREENDEDOR INDIVIDUAL. **Como se inscrever**. Disponível em: <<http://www.portaldoempreendedor.gov.br/mei-microempreendedor-individual/como-se-inscrever>>. Acesso em: 19 out. 2014.

RIGO, A. S., SILVA JR., J. F., SCHOMMER, P. C., CANÇADO, A. C. (org.). **Gestão Social e Políticas Públicas de Desenvolvimento**: ações, articulações e agenda. Coleção Enapegs. Recife. Unifast, 2010.

SCHOUERI, Luis Eduardo. **Normas tributárias indutoras e intervenção econômica**. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

SEN, A. **Sobre Ética e Economia**. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

### Correspondência | Correspondence:

Grace Ladeira Garbaccio  
Rua Jacques Félix, 326, Bairro Vila Nova Conceição, CEP 04.509-001. São Paulo, SP, Brasil.  
Fone: (11) 97386-7681.  
Email: [glgarbaccio@hotmail.com](mailto:glgarbaccio@hotmail.com)

---

**Recebido:** 17/11/2016.

**Aprovado:** 03/03/2017.

**Nota referencial:**

GARBACCIO, Grace Ladeira; ASSUNÇÃO, Mônica de Aquino Oliveira. Mecenato e desenvolvimento social: o papel do Estado e das empresas. **Revista Direito e Liberdade**, Natal, v. 19, n. 2, p. 117-148, maio/ago. 2017. Quadrimestral.