

## O fetiche da imparcialidade do direito

Stefania Becattini Vaccaro

**RESUMO:** O objetivo deste trabalho é discutir criticamente os pressupostos da imparcialidade do Direito, da busca do bem comum pelo Estado e, finalmente, da supremacia do interesse público sobre o privado. Para tanto, buscou-se uma aproximação entre o Direito e a Economia, num estudo concreto da Lei Rouanet, que regulamenta a renúncia fiscal em prol do Programa Nacional de Apoio à Cultura – Pronac.

**PALAVRAS-CHAVES:** Fetichismo. Práxis. Estado de direito. Bem comum. Interesse público. Interesse privado e renúncia fiscal.

### The Law non partiality fetishism

**ABSTRACT:** The main subject of this work is to do a critical analysis of the estimated non partiality of the Law in the search of common wealth by the State and, finally, the supremacy of public interest over the private one. For that, it was searched an approach between the Law and Economy in a real study of Rounet's Law, that rules the lack of taxes in favour of the National Support of Culture Program – Pronac.

**KEYWORDS:** Fetishism. Praxis. State of law. Common wealth. Public interest. Private interest and lack of tax.

---

*E sem dúvida o nosso tempo... prefere a imagem à coisa, a cópia ao original, a representação à realidade, a aparência ao ser... Ele considera que a ilusão é sagrada, e a verdade profana.*

Feuerbach – A essência do Cristianismo.

## 1. Introdução

O campo material do Direito tem sofrido, na sociedade contemporânea, contínuas expansões, exercendo papel central na constituição do Estado e da sociedade civil. No

entanto, a conseqüência dessa centralidade não tem sido objeto de grandes reflexões pela sociologia crítica.

A prática usual é a da análise setorizada, fragmentada dos fenômenos, sem a interface com outras ciências. Dessa forma, em vez de serem análises que abrem a discussão para uma reflexão mais profunda sobre os múltiplos mecanismos que compõem a realidade concreta, ditas análises descontextualizadas - que partem de axiomas metafísicos para a construção de uma ideologia que busca solidificar a legitimação na sociedade – colaboram na construção do in-consciente coletivo sobre o uso de um direito cada vez mais separado da sociedade, como mecanismo concreto de uso comum. Debord (1994, p. 137) adverte que “os fatos ideológicos nunca foram simples quimeras, mas a consciência deformada das realidades, e, como tais, fatores reais que exercem uma real ação deformante”.

Com o surgimento do Estado de Direito, foi delineado um sistema jurídico capaz de garantir as liberdades fundamentais por meio de leis gerais, abstratas e imparciais, sendo reservado ao Estado a realização do bem público ou comum. A crença nesses valores teve reflexos imediatos sobre a construção da dogmática de Direito público, destacadamente sobre o direito administrativo e tributário que adotaram como primado a “supremacia do interesse público sobre o privado” e a “indisponibilidade do interesse público”.

Ocorre, no entanto, que essa concepção de Estado nasce do idealismo de Hegel, que o concebe independente da vida dos indivíduos na sociedade civil e considera o real como emanção do divino. Assim, o Estado necessariamente estaria voltado para a consecução do bem comum. Mas, de acordo com Gyddens (2005, p. 32), “o mundo real não pode ser inferido do estudo do mundo ideal, pelo contrário, e o mundo ideal que tem de ser interpretado com uma resultante histórica do mundo real”.

O debate no campo histórico, jurídico e social condicionou de forma inadequada a distinção entre o público e o privado, colocando o Estado como sinônimo de público e o privado como o “não-público”. Segundo Sader (2005, p. 8):

[...] o Estado não é, por definição, nem público, nem privado. Ele é um espaço de disputa entre os dois. Não um espaço vazio. Sua estrutura burocrático-repressiva condiciona a luta entre os dois. Porém, o enfrentamento estratégico se dá entre os braços privado e público.

Carnoy (1988), ao explicar a concepção gramscianiana sobre o Estado, o coloca como uma extensão do aparelho hegemônico da classe dominante, ou seja, instrumento essencial para a expansão do poder dessa classe e uma força repressiva que mantém os grupos subordinados fracos e desorganizados. Assim, o que se tem na prática é a ação de um Estado que encampa uma verdadeira luta de interesses da sociedade capitalista, uma vez que foi (é) constituído sob as bases materiais dessa, na qual estão sedimentadas todas as contradições e disputas manifestas no interior do jogo político entre grupos antagônicos.

O Direito como exercício da função de poder do Estado é mediação indispensável na conservação da hegemonia dominante, aqui entendida como: “Todo o complexo de atividades práticas e teóricas com o qual a classe dominante não somente justifica e mantém seu domínio, mas procura conquistar o consentimento ativo daqueles sobre os quais exerce sua dominação” (CARNOY, 1998, p. 38). Além disso, seu papel é central estabelecer as regras de comportamento impostas de acordo com os valores da burguesia, funcionando como suporte ideológico e repressivo do Estado burguês.

Com isso, Sader (2005, p.6) nos explicita que: “[...] a vida estatal é concebida como um contínuo formar-se e superar-se de equilíbrios instáveis (no âmbito da lei) entre os interesses do grupo fundamental e dos grupos subordinados”.

Não obstante, essa luta que se estabelece no centro da construção da legitimidade e legalidade estatais, o discurso da ideologia reinante no direito é o da imparcialidade. Ante esse discurso, o direito é conceituado por Vilanova (1980, p.85) como “[...] um esforço humano no sentido de realizar o valor da justiça”. Essa construção do consenso ante a sociedade civil, do discurso de inclusão a partir da justiça pensada como bem comum e não como ideologia em movimento baseada no jogo entre os vários grupos e seus respectivos interesses, evidencia a forma de fantasiar, encobrir – na teoria e nos discursos advindos dela – práticas representativas do grupo dominante de cada época.

O fetiche, como elemento constitutivo da práxis dominante do modo de produção capitalista que tem sustentação (ao mesmo tempo em que sustenta) na constituição do Estado de direito moderno, evidencia, como argumentou Marx (1989, p. 85), que:

[f]ormas dessa natureza constituem as categorias da economia burguesa. São formas de pensamento socialmente válidas, portanto objetivas, ajustadas às relações desse modo de produção historicamente definido, a produção de mercadorias. Todo o mistério do mundo das mercadorias, todo sortilégio e magia que enevoam os produtos do trabalho, ao assumirem estes a forma de mercadorias, desaparecem assim que examinamos suas formas.

Essas formas fantasiadas de não permitir a revelação concreta dos jogos de interesses por trás da realização dos projetos executados pelo Estado, em conformidade com os acordos e jogos próprios da correlação de forças entre grupos em cada época, relata, assim, a existência de uma práxis como ação propositora sobre a realidade. Kosik (1986, p.75), em seu clássico livro *Dialética do concreto*, ao trabalhar o tema do mundo da pseudoconcreticidade – o mundo fantasiado pelos detentores do poder emanado do capital – , conceitua de forma bem clara a práxis como

a revelação do segredo do homem como ser ontocriativo, como ser que cria a realidade (humano-social) e que, portanto, compreende a realidade (humana e não-humana, a realidade na sua totalidade). A práxis do homem não é atividade prática contraposta à teoria; é determinação da existência humana como elaboração da realidade.

O primeiro grande passo na construção dessa práxis da pseudoconcreticidade, fetichizada, foi a equivalência realizada pelo positivismo jurídico entre os conceitos de legitimidade e legalidade. Bobbio e Matteucci (2002, p. 674) em seu *Dicionário de Política* afirmam que:

[...] na linguagem política, entende-se por legalidade um atributo e um requisito de poder, daí dizer-se que um poder é legal ou age legalmente ou tem o timbre da legalidade quando é exercido no âmbito ou de conformidade com leis estabelecidas ou pelo menos aceitas.

A legalidade seria deste modo a exigência de que o Estado atuasse no âmbito das leis, enquanto a legitimidade seria: “[...] um atributo do Estado, que consiste na presença, em

parcela significativa da população, de um grau de consenso capaz de assegurar a obediência sem a necessidade de recorrer ao uso da força, a não ser em casos esporádicos” (BOBBIO, 2002, p. 674). Assim, estaria a legitimidade mais próxima do sentido de justiça. No entanto, o positivismo jurídico trata os dois conceitos como sinônimos ao definir como legítimo o poder que se encontra alicerçado juridicamente, isto é, que encontre fundamento de validade dentro do ordenamento jurídico.

Ao dar equivalência a termos constituídos para o exercício concreto da sociedade política sobre a sociedade civil, o direito afastou a necessidade de criação de um consenso social; da verdadeira busca do bem comum. Contudo, a análise das relações jurídicas no contexto social em que são produzidas, e não de forma idealizada, permite retirar o véu da imparcialidade que as encoberta. Nesse intuito é que segue uma análise da Lei Rouanet, a fim de revelar o que está por trás da prática concreta dessa análise em nossa era.

## **2. Lei Rouanet: uma análise concreta da parcialidade do direito**

A Constituição Federal de 1988 dispõe em seu art. 215 que “O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais” (BRASIL, 2006, p. 133). O conceito de cultura sofre variações no seu conteúdo de acordo com as tradições históricas e sociais de cada país, mas é certo que compete ao Estado brasileiro garantir políticas públicas que permitam o acesso democrático à pluralidade cultural.

A Cultura, conforme Miranda:

[...] não pode ser confundida com eventos isolados, que se bastem em si mesmo. Muito menos pode-se reduzir a Cultura ao mero entretenimento, ou restringi-la às Belas Artes ou à “alta cultura”, erudita e hermética. Cultura é um pouco disto tudo, mas são também as referências históricas, costumes, condutas, desejos e reflexões.

[...]

Democratizar a Cultura é democratizar o acesso aos bens da cultura universal, permitindo que as pessoas elevem-se à autoconsciência de sua participação no

gênero humano. Ampliar o raio de ação das obras culturais, e não adaptá-las, moldá-las, enfraquecê-las, permite que o indivíduo se aproprie de instrumentos capazes de romper a falsa consciência alienada e particularista que o impede de desenvolver uma postura crítica diante do mundo em que vive.

E, se a cultura é uma forma de elevação da consciência, é também o campo dos mais importantes para ação de políticas públicas que visem o pleno desenvolvimento da cidadania. Foi como critério de promoção da cultura que a Constituição Federal estabeleceu espaço para que o setor privado atuasse, conjuntamente ao público, como agente de promoção cultural, por meio da canalização de incentivos para a produção e o conhecimento de bens e valores culturais<sup>1</sup>. Ideário reforçado em 2003 com a EC 42 que introduziu a faculdade dos Estados e Distrito Federal vincularem, ao fundo estadual de cultura, até cinco décimos de sua receita tributária líquida.

Foi justamente sob essa roupagem, travestida de democratização do acesso à cultura, que a Lei 8.313/91, conhecida como Lei Rouanet, nasceu e instituiu o Programa Nacional de Apoio à Cultura – Pronac, com a finalidade de captar e canalizar recursos para esse setor. Foi festejada como a solução para a escassez de recursos e consolidação de tradição cultural no País.

Os aparentes nobres objetivos indicados na Lei Rouanet<sup>2</sup> escamoteiam, por vezes, a realidade dos interesses mercadológicos a que ela está submetida e que subordinou a

---

<sup>1</sup>Art. 215 [...]

§3º A lei estabelecerá incentivos para a produção e o conhecimento de bens e valores culturais

§6º É facultado aos Estados e ao Distrito Federal vincular a fundo estadual de fomento à cultura até cinco décimos por cento de sua receita tributária líquida, para o financiamento de programas e projetos culturais, vedada a aplicação desses recursos no pagamento de:

I – despesa com pessoal e encargos sociais;

II – serviço da dívida;

III – qualquer outra despesa corrente não vinculada diretamente aos investimentos ou ações apoiados.

<sup>2</sup> Art. 1º captar e canalizar recursos para o setor de modo a:

I - contribuir para facilitar, a todos, os meios para o livre acesso às fontes da cultura e o pleno exercício dos direitos culturais;

II - promover e estimular a regionalização da produção cultural e artística brasileira, com valorização de recursos humanos e conteúdos locais;

III - apoiar, valorizar e difundir o conjunto das manifestações culturais e seus respectivos criadores;

IV - proteger as expressões culturais dos grupos formadores da sociedade brasileira e responsáveis pelo pluralismo da cultura nacional;

V - salvaguardar a sobrevivência e o florescimento dos modos de criar, fazer e viver da sociedade brasileira;

VI - preservar os bens materiais e imateriais do patrimônio cultural e histórico brasileiro;

VII - desenvolver a consciência internacional e o respeito aos valores culturais de outros povos ou nações;

VIII - estimular a produção e difusão de bens culturais de valor universal, formadores e informadores de conhecimento, cultura e memória;

IX - priorizar o produto cultural originário do País.

cultura. Sob o argumento de afastar o “dirigismo cultural” praticado nos tempos da ditadura, a lei proibiu a apreciação do conteúdo artístico ou cultural do projeto que pede financiamento<sup>3</sup>. A lógica, então, a que foram submetidos os projetos culturais que buscam financiamento, foi a empresarial. Sob a égide, pois, dos critérios culturais do empresariado, que a partir da orientação dos departamentos de marketing buscam o melhor retorno do investimento para associar a sua marca. O mérito cultural foi substituído pela “qualidade cultural” de captação. É a faceta explícita do Estado financiando a indústria cultural e reforçando a magnitude e importância desta em detrimento dos projetos populares. Estes últimos, quando aprovadas as cartilhas do investimento público-privado para seu financiamento, adaptam seus conteúdos às formas expressas do quantitativismo dos projetos empresariais.

Além do disparate entre projetos da indústria cultural e projetos populares, a Lei Rouanet colabora para acentuar os já gigantescos desníveis regionais no Brasil, na contramão dos objetivos fundamentais da República<sup>4</sup>. Isto porque a concentração de recursos gira em torno de 80% (oitenta por cento) no sul/sudeste<sup>5</sup>. É claro que essa escassez de recursos destinados ao norte e nordeste não se dá por ausência de projetos culturais de boa qualidade a serem financiados nessas regiões, mas porque na região sul/sudeste é onde se localiza o maior público consumidor das empresas financiadoras. Assim, pode-se dizer que cultura passou a ser uma atribuição do mercado, que por essência é desigual e excludente. Mas, o triste espetáculo a que assiste a sociedade brasileira é feito sob os auspícios do Estado na roupagem de incentivos fiscais.

O movimento “Arte contra a barbárie” alerta com propriedade que

A chamada modernidade da produção artística no Brasil sofreu uma brutal distorção a partir do governo Collor de Melo: o Estado passaria a regular as

---

<sup>3</sup>Art. 22. Os projetos enquadrados nos objetivos desta lei não poderão ser objeto de apreciação subjetiva quanto ao seu valor artístico ou cultural.

<sup>4</sup> Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I – construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II – garantir o desenvolvimento nacional;

III – **erradicar** a pobreza e a marginalização e **reduzir as desigualdades sociais e regionais**;

IV – promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. (destacamos).

<sup>5</sup> Dados disponíveis em [www.cultura.gov.br](http://www.cultura.gov.br)

relações entre o mercado e os produtores de cultura e artistas. Definiu-se: o bom é aquilo que vende. Nos oito anos de governo Fernando Henrique, aumentou a distorção, já que, além da filosofia do sucesso a qualquer preço, particularmente o patrocinado, privilegiou-se essa coisa chamada marketing cultural, ganhando evidência a figura do atravessador, o captador de recursos. Consagrou-se a “renúncia fiscal” – empresas públicas e privadas poderiam aplicar em cultura parte do imposto de renda a pagar. Permitiu-se até que fundações e instituições ligadas a bancos e estações de televisão, entre outras empresas privadas com fins lucrativos, se beneficiassem do dinheiro público. A renúncia fiscal poderia ter impulsionado a produção cultural, mas não foi o que se viu. No teatro, acabou por privilegiar grupos ou artistas que conseguiram popularidade na televisão ou têm longos anos de palco, deixando para trás muitos de seus colegas que enfrentam dificuldades financeiras para encenar uma peça.

Dado que os tributos são a principal receita do Estado, a renúncia fiscal necessariamente deveria obedecer a uma relação comutativa direta ou indireta com benefícios sociais, devendo destinar recursos do Tesouro para atividades de interesse público. Entretanto, essa não tem sido a prática no que se refere à cultura – para ficarmos restritos a um estudo específico – mas essa realidade se dá nos demais setores ao longo do que fazer do Estado brasileiro.

A entrega de recursos públicos a livre escolha do mercado, ou melhor, do dono do capital, conferiu a ele o papel de grande organizador e gestor da cultura. Sua lei foi a de concentrar os benefícios fiscais nas mãos de poucos produtores e consumidores de cultura. O que se deu foi a transferência de recursos públicos para a esfera privada. Caso exemplar dessa prática foi a turnê brasileira do grupo canadense *Cirque du Soleil*, em que a empresa Coordenação de Informações Educacionais – CIE Brasil recebeu o montante de R\$ 9,4 milhões<sup>6</sup> a título de patrocínio, sendo o seu mecenas o Banco Bradesco<sup>7</sup>. Aqui não está para se questionar a qualidade cultural do evento, mas é certo que projeto deste porte, e que teve acesso veiculado ao público ao preço médio de um salário mínimo, é auto-sustentável. Não nos parece que o destino desses recursos públicos tenha sido guiado pelo “interesse público”, o qual reza a cartilha do Direto ser indisponível.

---

<sup>6</sup> Dados disponíveis em [www.cultura.gov.br](http://www.cultura.gov.br)

<sup>7</sup> A Lei Rounet permite que as empresas destinem até 4% do seu imposto de renda a projetos culturais, cf. Art. 26.

Sob o modelo vigente, não há dúvida, pois prevalece a marca da mercantilização da cultura. O Estado foge à sua responsabilidade como incentivador e financiador da cultura, ficando delegada a competência de nominar o que se entende por cultura ao mercado. As empresas investem em suas marcas e imagens institucionais, ganham visibilidade de seus produtos em troca do apoio concedido e, como consequência de um processo determinado no interior do conflito de classes a partir da dominação de um grupo específico, lucram com os benefícios fiscais. Tudo uma questão de negócios!

O marketing cultural é uma ferramenta importante, mas que pela simples promoção do evento e associação da marca, já agrega valor à mesma, não sendo necessário a imposição de um benefício extra de natureza fiscal. Os valores subtraídos a tal título poderiam ser destinados a fundos específicos de gestão compartilhada entre a sociedade e o governo, como *locus* de discussão das verbas públicas para promoção da cultura.

Se a cultura de fato é elemento importante na construção de uma Nação, é preciso repensar suas formas de financiamento que hoje atendem essencialmente às iniciativas do mercado, relegando o popular e a população em geral, à ditadura cultural imposta por um grupo cujos interesses estão mediados pela figura do Estado, por meio dos representantes do governo desses últimos 10 anos.

### **3. Considerações finais**

A imagem oficial da imparcialidade do Direito somente contribui para a reprodução do sistema de opressão. É uma ilusão que impede a verdadeira tomada de consciência na luta de classes. As normas ao longo da história têm servido a interesses particulares, em regra, da classe dominante. Marx (1985, p. 18) adverte na crítica à filosofia do direito de Hegel, que “solo em nombre de derechos universales de la sociedad puede una clase determinada arrogarse el dominio universal”.

Será que pode o bem comum ser reduzido a uma simples questão de direito positivo, isto é, de normas que se bastem porque encontram o fundamento de validade no ordenamento

jurídico? Parece-nos ser indissociável da idéia do bem comum a realização do interesse coletivo e não individual.

Será que ao Direito foi apenas reservado o papel de mediação essencial na manutenção da estrutura de poder? Ou poderá ele ser elemento de transformação social quando impuser efetivamente ao mercado o interesse público, coletivo?

Se acreditarmos que o fim último do Direito é a busca da justiça, é preciso que o Estado substitua os interesses egoístas dos indivíduos pelo caráter social da vida política.

## Referências

ÁVILA, Humberto Bergman. Repensando o Princípio da supremacia do interesse público sobre o particular. In SARLET, Ingo Wolfgang (Org.). **O direito público em tempos de crise**: estudos em homenagem a Ruy Ruben Ruschel. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1999. p. 99-128.

BOBBIO, Noberto; MATTEUCCI, Nicola. **Dicionário de política**. 12. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002. v. 1.

CARNOY, Martin. **Estado e teoria política**. 2. ed. Campinas: Papirus.

DEBORD, Guy. **A Sociedade do espetáculo**. 6. reimp. Rio de Janeiro: Contraponto, 1994.

GYDDENS, Anthony. **Capitalismo e moderna teoria social**. Lisboa: Presença, 2005. p. 27-105.

KOSIK, K. **Dialética do concreto**. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra S/A. 4. ed., 1986. cap. IV, p.197-223.

MARX, Karl. **Manuscritos econômicos-filosóficos e outros textos escolhidos**. Tradução de Arthur Giannotti e Edgar Malagodi. São Paulo: Abril Cultural, 1978.

MARX, C. **O capital**: crítica da economia política. 13. ed., Rio de Janeiro: Bertrand Brasil S/A, 1989. v. 1.

\_\_\_\_\_. **Crítica de la filosofía del derecho de Hegel**. México: Juan Pablos Editor, 1985.

MELLO, Celso Antônio Bandeira. **Curso de Direito Administrativo**. 14. ed., São Paulo: Malheiros. 2002.

MIRANDA, Célio Roberto Turino de. **Ensaio para uma política pública de lazer**.

Disponível em: <

[http://cultura.gov.br/programas\\_e\\_acoes/cultura\\_viva/noticias/materias\\_especiais/index.php?=&more=1&c=1A&pb=1](http://cultura.gov.br/programas_e_acoes/cultura_viva/noticias/materias_especiais/index.php?=&more=1&c=1A&pb=1)>. Acesso em: 20 set. 2006.

SADER, Emir. **Gramsci: poder, política e partido**. São Paulo: Expressão Popular, 2005.

\_\_\_\_\_. **O Público, o Estatal e o Privado**. Texto não publicado. Disponível em:

< [http://carosamigos.terra.com.br/da\\_revista/edicoes/ed77/izaias\\_almada.asp](http://carosamigos.terra.com.br/da_revista/edicoes/ed77/izaias_almada.asp)>. Acesso em 20 set. 2006.

VILANOVA, Lourival. **Sobre o conceito do Direito**. Recife: Imprensa Oficial, 1947. p. 85.