

ISADORA MINOTTO GOMES SCHWERTNER

**DESENVOLVIMENTO DAS PRÁTICAS DE RESPONSABILIDADE
SOCIAL EMPRESARIAL MEDIANTE A CONCESSÃO DE
INCENTIVOS FISCAIS**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em
Direito da Universidade de Marília, como exigência
parcial para a obtenção do grau de Mestre em Direito,
sob orientação do Prof. Dr. Lourival José de Oliveira.

MARÍLIA

2008

Livros Grátis

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

Autor: ISADORA MINOTTO GOMES SCHWERTNER

Título: DESENVOLVIMENTO DAS PRÁTICAS DE RESPONSABILIDADE SOCIAL EMPRESARIAL MEDIANTE A CONCESSÃO DE INCENTIVOS FISCAIS

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Direito da Universidade de Marília, área de concentração Empreendimentos Econômicos, Desenvolvimento e Mudança Social, sob a orientação do Prof. Dr. Lourival José de Oliveira.

Aprovado pela Banca Examinadora em ____/____/____

Prof.(a) Dr.(a)
Orientador (a)

Prof.(a) Dr.(a)

Prof.(a) Dr.(a)

Dedico este trabalho a todos que com ele colaboraram direta ou indiretamente, especialmente ao Jefferson que tem se demonstrado, durante todos esses anos de convivência, um grande incentivador dos meus projetos pessoais e profissionais. Dedico também este trabalho à minha família, motivo de inspiração e orgulho, verdadeiro porto seguro onde acalento minhas inquietações. Dedico ainda aos amigos do mestrado, especialmente à Adriana, pois com o apoio e amizade ofertados tornaram a realização do curso ainda mais prazerosa. Ao Professor Orientador, por ter dedicado horas preciosas do seu tempo na leitura detalhada do presente trabalho com sugestões valiosas que em muito contribuíram com o aperfeiçoamento deste estudo.

DESENVOLVIMENTO DAS PRÁTICAS DE RESPONSABILIDADE SOCIAL EMPRESARIAL MEDIANTE A CONCESSÃO DE INCENTIVOS FISCAIS

Resumo:

O presente trabalho procura analisar os princípios constitucionais que norteiam a ordem econômica, especialmente da função social da empresa, com ênfase para as ações de responsabilidade social empresarial. Destaca a importância das práticas de cunho social realizadas pelo empresariado com o objetivo de desenvolver uma sociedade mais justa e igualitária, de acordo com os preceitos constitucionais, em detrimento do princípio da livre iniciativa privada e da busca desenfreada pela lucratividade. Considerando-se a tendência mundial em privilegiar a autonomia privada dos meios de produção, a ocorrência da chamada Globalização dos mercados e a busca incessante das empresas pelo crescimento da lucratividade, o Brasil assumiu, constitucionalmente, o compromisso de conceder à iniciativa privada, a exploração dos mais diversos campos econômicos, mas a concede mediante uma contraprestação da empresa de que deverá participar da integração do cidadão à coletividade, garantindo-lhe bem estar e vivência digna. Assim, as empresas são induzidas a assumir a posição de agentes transformadores da sociedade, coibindo ações que possam prejudicar o público, os clientes, os fornecedores e ir além, implementando projetos de inserção social dos menos favorecidos. O Estado, no intuito de incentivar práticas desta natureza, concede incentivos fiscais, como forma de desonerar o empresariado que contribui com as finalidades do Estado, mediante a adoção de políticas tributárias. O desenvolvimento de práticas de responsabilidade social da empresa poderá se realizar mediante a concessão de incentivos fiscais, os quais decorrem do planejamento e implementação de políticas econômicas e tributárias, com a adoção de normas tributárias indutoras, as quais caracterizam uma política voltada para a extrafiscalidade. Para tanto, é necessário transformar a gestão da empresa e ponderar o compromisso empresarial com a realização desses valores sociais, os quais transcendem os objetivos da atividade econômica empresarial. Os resultados das políticas tributárias extrafiscais no contexto macroeconômico tem-se mostrado uma alternativa de política pública em consonância com o modelo de Estado Social preconizado pela Constituição Federal brasileira. No presente estudo, demonstrou-se que o desenvolvimento de práticas sociais empresariais em prol da sociedade traz benefícios fiscais ao empresariado, pois na sociedade de hoje, a preocupação com o social, o ecológico, o humano e a valorização dos princípios básicos de convivência, como o trabalho e a existência digna poderá representar o diferencial entre o sucesso e o fracasso da atividade econômica e a inserção ou não da empresa no contexto mercadológico mundial.

Palavras-chave: responsabilidade social–incentivos fiscais–políticas econômicas

DEVELOPMENT OF THE PRACTICAL ONES OF SOCIAL RESPONSIBILITY BY MEANS OF THE CONCESSION OF TAX INCENTIVES

Abstract:

The present work search to analyze the constitutional beginnings that they orientate the economical order, especially of the social function of the company, with emphasis for the actions of business social responsibility. He/she detaches the importance of the practices of social stamp accomplished by the business community with the objective of developing a fairer and equalitarian society, in agreement with the constitutional precepts, to the detriment of the beginning of the free deprived initiative and of the wild search for the profitability. Being considered the world tendency in privileging the deprived autonomy of the production means, the occurrence of the call world market of the markets and the incessant search of the companies for the growth of the profitability, Brazil assumed, constitutionally, the commitment of granting to the private initiative, the exploration of the most several economical fields, but it grants her/it by a conscontribution. of the company that it should participate in the integration of the citizen to the collectivity, guaranteeing him/her well to be and existence deigns. Like this, the companies are induced to assume the position of agents transformers of the society, actions to harm the public, the customers, the suppliers and to go beyond, implementing projects of social insert of the least favored. The State, in the intention of motivating practices of this nature, grants fiscal incentives, as form of exonerating the business community that contributes with the purposes of the State, by the adoption of tax politics. The development of practices of social responsibility of the company can take place by the concession of fiscal incentives, which elapse of the planning and implementation of economical and tax politics, with the adoption of norms tax inductor, which characterize a politics gone back to the extra control fiscal. For so much, it is necessary to transform the administration of the company and to consider the business commitment with the accomplishment of those social values, which transcend the objectives of the business economical activity. The results of the politics tax extra control fiscal in the context macroeconomic an alternative of public politics has been showing in consonance with the model of Social State extolled by the Brazilian Federal Constitution. In the present study, it was demonstrated that the development of business social practices on behalf of the society brings fiscal benefits to the business community, because in the society today, the concern with the social, the ecological, the human and the valorization of the basic beginnings of coexistence, as the work and the existence deigns can represent the differential between the success and the failure of the economical activity and the insert or not of the company in the context world market.

Keywords: social responsibility-fiscal incentives-economic policies

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	07
1 ORDEM ECONÔMICA CONSTITUCIONAL.....	10
1.1 A INTERVENÇÃO DO ESTADO NA ECONOMIA.....	21
1.2 AS FORMAS DE INTERVENÇÃO DO ESTADO NA ECONOMIA.....	32
1.3 INTERVENÇÃO INDIRETA DO ESTADO E A POLÍTICA ECONÔMICA.....	41
2 POLÍTICAS ECONÔMICAS E EMPRESARIAIS.....	55
2.1 GESTÃO EMPRESARIAL EM VISTA DA FUNÇÃO E DA RESPONSABILIDADE SOCIAL.....	55
2.2 POLÍTICAS ECONÔMICAS E SEUS REFLEXOS NA DEFINIÇÃO DA GESTÃO E POLÍTICAS EMPRESARIAS.....	61
2.3 POLÍTICAS PÚBLICAS PARA SETORES ESTRATÉGICOS EM BUSCA DO DESENVOLVIMENTO SÓCIOECONÔMICO.....	66
3 DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E TRIBUTAÇÃO.....	74
3.1 POLÍTICAS TRIBUTÁRIAS A LUZ DOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS...	76
3.2 JUSTIÇA SOCIAL E FUNÇÃO SOCIAL DO TRIBUTO.....	83
3.3 POLÍTICAS TRIBUTÁRIAS EXTRAFISCAIS.....	87
4 RESPONSABILIDADE SOCIAL DA EMPRESA.....	94
4.1 RESPONSABILIDADE SOCIAL E DESEMPENHO FINANCEIRO.....	99
4.2 RESPONSABILIDADE, DESENVOLVIMENTO E JUSTIÇA SOCIAL.....	107
4.3 AÇÕES DE RESPONSABILIDADE SOCIAL.....	111
4.4 A PARTICIPAÇÃO DOS EMPREGADOS NA GESTÃO DA EMPRESA.....	120
5 O DESENVOLVIMENTO DAS PRÁTICAS DE RESPONSABILIDADE SOCIAL MEDIANTE A CONCESSÃO DE INCENTIVOS.....	125
CONCLUSÃO.....	140
REFERÊNCIAS.....	144

INTRODUÇÃO

A intervenção do Estado na ordem econômica demonstra a preocupação de concretização das finalidades sociais e de garantir a normalização do cenário econômico, como mecanismo de correção das imperfeições do mercado. Ausentes os mecanismos de controle ou de coordenação por parte do ente estatal, o mercado apresentará certas inoperacionalidades, que poderão influir direta e negativamente na sociedade.

Ao intervir na economia, o Estado poderá atuar de diversas formas. Onde o corte metodológico do presente trabalho ocorre na atividade de fomento, que se realiza por meio de incentivos fiscais, criação de contribuição de intervenção no domínio econômico, dentre outras formas, conforme preconiza o artigo 174 da Constituição Federal.

Outro aspecto abordado, diz respeito à atuação do Estado na implementação de políticas econômicas, vez que ocorre a projeção estatal na definição de novas situações jurídicas que incidirão nos direitos e obrigações dos particulares, visando criar uma realidade econômica favorável ao empresariado e ainda, estimular a empresa a participar da garantia e do fortalecimento dos interesses sociais.

Para a completa abordagem do tema proposto, é necessário analisar a função social da empresa, bem como o desenvolvimento das atividades de responsabilidade social da pessoa jurídica frente à nova tendência mundial que privilegia a iniciativa privada em detrimento das normas Estatais que visam a busca da satisfação das necessidades fundamentais da coletividade.

Aduz-se que haveria um contra-senso entre a busca pela justiça social e a liberdade de iniciativa, uma vez que estaria sendo privilegiada a exploração econômica desenfreada em detrimento do emprego justo e distribuição equitativa de rendas.

O paradoxo que poderá defluir da nova concepção da empresa, como sujeito de direito no Estado contemporâneo, é a indagação de se atribuir uma função e responsabilização social à empresa numa organização moldada sob a ótica capitalista. Questiona-se a possibilidade de inviabilização da atividade empresarial por se atribuir funções outras que não sejam aquelas que se relacionam diretamente com a produção e acúmulo de riquezas.

Outra questão analisada no estudo, diz respeito à aparente inversão de papéis entre Estado e empresa, na medida em que o papel institucional do Estado, caracterizado pela concretização, manutenção e preservação da igualdade social, a realização plena dos direitos fundamentais, assegurando os direitos individuais do cidadão, estaria sendo transferido à

iniciativa privada. Há quem sustente que o Estado transfere ao particular um de seus principais objetivos, enquanto ente público, ou seja, a responsabilidade de modificação da ordem social e desenvolvimento da comunidade, visando a efetivação dos direitos fundamentais do homem.

Como há, sob certo aspecto, a transferência de um papel fundamental do Estado à iniciativa privada, importante ressaltar quais os métodos utilizados pelo Poder Público no incentivo, na fiscalização e quais os instrumentos jurídicos de que dispõe o ente estatal para induzir o particular a realizar atividades afetas à responsabilidade social decorrentes do desenvolvimento da atividade empresarial.

Ainda, justifica-se a presente pesquisa quando se destacam os benefícios fiscais a serem alcançados pela empresa, na medida em que promove a atuação responsável e de acordo com os ditames constitucionais, vez que, para tanto, estariam tais entes disponibilizando mão-de-obra, idéias, produtos, materiais, e especialmente recursos financeiros, no desenvolvimento de projetos e atividades estranhos às finalidades preceituadas nos respectivos contratos sociais, bem como distanciadores do seu objetivo primordial de geração de lucros e riquezas.

No presente trabalho foram abordados vários assuntos que norteiam o tema da responsabilidade social empresarial, as ações desenvolvidas pelo empresariado e o despertar da sociedade acerca da importância da atuação socialmente responsável. Foi enfatizado o desenvolvimento socioeconômico do País, diferenciando-o do mero crescimento econômico, que não tem o condão de promover mudanças estruturais no contexto social, a fim de produzirem diferenciais que garantam aos agentes econômicos uma vantagem competitiva e sustentável a longo prazo e de caráter duradouro.

Sabe-se que o Estado, por meio da edição de normas jurídicas, detém o atributo da coerção, capaz de dirigir os comportamentos da sociedade. Mas além do poder de impor comportamentos, por meio do que se denomina normas de direção, pode o Estado utilizar ferramentas de indução, muitas vezes mais adequadas para a própria prevenção contra o cometimento de ilícitos, pois as normas de direção nem sempre se apresentam eficazes na busca dos seus objetivos, sendo de grande relevância as políticas indutoras.

E é nesse âmbito que se insere o tema da tributação, pois as políticas tributárias constituem um importante instrumento para o balizamento dos comportamentos dos agentes econômicos. Por meio de normas tributárias, pode e deve o Estado induzir os agentes econômicos à prática daqueles comportamentos desejáveis na busca da efetivação da ordem econômica da forma como proposta no plano constitucional.

Cumpra examinar a relação entre os incentivos fiscais e a neutralidade da tributação com vistas ao desenvolvimento econômico nacional, especialmente no que se refere à redução das desigualdades regionais e sociais, atentando para a função social do tributo. Analisar-se-á, nesse sentido, se a concessão de incentivos fiscais se aplica ou não diante dos princípios que tendem a evitar a interferência da tributação nas relações econômicas e no próprio funcionamento do mercado, como verdadeiras políticas econômicas e fiscais.

A metodologia empregada será pluralizada e diversificada, com ênfase na interdisciplinariedade que envolve o tema e na articulação dos marcos teóricos, por meio de intensa análise bibliográfica, além dos entendimentos apregoados pela doutrina. Será utilizado o método hipotético-dedutivo, dialético e sistêmico, e ainda, em menor monta, outros métodos auxiliares.

1 A ORDEM ECONÔMICA CONSTITUCIONAL

A atividade econômica tem por fundamento a liberdade de iniciativa, pois o Estado atribuiu aos particulares a exploração dos meios de produção, evidenciando o apego ao princípio da livre iniciativa e da autonomia da vontade, os quais consistem na liberdade de dispor dos recursos materiais e humanos, de organizar a cadeia produtiva visando obter vantagens pessoais, com intuito lucrativo. Essa liberdade compreende também a faculdade de se lançar na atividade econômica, sendo então assegurados a todos o livre exercício da atividade econômica (Constituição Federal, artigo 170, parágrafo único).

A Constituição Federal, ao dispor sobre a exploração dos meios de produção, atribuiu à iniciativa privada, aos particulares, o papel primordial de gerenciar os meios de produção dos bens e serviços necessários à vida das pessoas em sociedade, reservando ao Estado apenas uma função supletiva, como observa Maria de Fátima Ribeiro e Marlene Kempfer Bassoli:

Diz o artigo 170 da CF, a ordem econômica é fundada na livre-iniciativa, conforme os ditames da justiça social, observados os princípios da propriedade privada, da livre concorrência, entre outros. A interpretação sistemática que se faz do texto constitucional autoriza a inferir que a econômica brasileira adota o modelo capitalista na obtenção dos bens e produtos. Por conseguinte, assegura ao cidadão a liberdade de escolha e constituição de sua atividade, observadas as limitações legais e constitucionais, que impõem iguais oportunidades de acesso ao trabalho e uma leal competição do mercado.¹

Ao atribuir à iniciativa privada papel de tal monta, a Constituição torna possível, sob o ponto de vista jurídico, a previsão de um regime específico pertinente às obrigações do empreendedor privado. Não poderia a ordem jurídica conferir uma obrigação a alguém sem, concomitantemente, prover os meios necessários para integral e satisfatório cumprimento dessa obrigação, bem como o retorno à sociedade das externalidades positivas oriundas da exploração econômica e das regras provenientes do mercado, com a proposta de um sistema capitalista de economia descentralizada com base no mercado, tal como analisa Lafayette Josué Petter:

¹ RIBEIRO, Maria de Fátima; BASSOLI, Marlene Kempfer. *Planejamento Tributário e o Valor Jurídico da Solidariedade*. In Planejamento Tributário. PEIXOTO, Marcelo Magalhães; ANDRADE, José Maria Arruda. (coord.). São Paulo: MP Editora, 2007, p. 148.

[...] de fato, consubstancia um texto moderno, perfeitamente adequado a uma social-democracia, onde uma economia de mercado – adoção de um regime capitalista, como apropriação privada dos meios de produção e liberdade de iniciativa – é temperada por princípios como o da função social da propriedade, livre concorrência, defesa do consumidor e respeito ao meio ambiente, afora a busca de uma justiça social, onde a dignidade da pessoa humana e a redução das desigualdades conferem um conteúdo social à mesma economia, por natural vocação, mais orientada pela ótica individualista dos agentes econômicos.²

Assim, a liberdade conferida aos particulares sofre intervenção estatal na medida em que a ordem jurídica atual impõe a necessidade de se reconhecer os direitos da coletividade, do indivíduo enquanto inserido no contexto social. Então, ao contrário do que se poderia imaginar, a intervenção estatal no domínio econômico, muito antes de consistir apenas em uma mera limitação da iniciativa privada e na liberdade do particular, tem por finalidade precípua, a preservação dos institutos, como bem lembrado por Lafayete Josué Petter³.

Livre iniciativa, enquanto liberdade de empreender, de escolher livremente a atividade que melhor lhe aprouver após analisar os riscos do negócio e as perspectivas dos lucros, são prerrogativas do empresariado. Entretanto, conforme afirma Izabel Vaz, “a Constituição Federal insere os ditames da justiça social, cuja amplitude atinge ainda as exigências da função social da propriedade, da redução das desigualdades sociais e regionais e da busca pelo pleno emprego.”⁴

A noção de livre iniciativa como fundamento do Estado brasileiro convida a partilhar a idéia de liberdade no sentido de um poder de atuação do indivíduo em busca de sua realização pessoal e de sua felicidade, tal qual apregoa Fábio Nusdeo:

Capacidade para tomar decisões quanto ao uso de recursos, com um mínimo de restrições por parte do poder. Em outras palavras, a autodeterminação da vontade no campo econômico.⁵

A origem desta forma de liberdade, como visto, prendia-se à evolução do direito de propriedade, mas se destacou por razões de natureza econômica, pois com a evolução das práticas mercantis, na transição da Idade Média para a Idade Moderna, a atividade econômica

² PETTER, Lafayete Josué. *Princípios Constitucionais da Ordem Econômica*: o significado e o alcance do art. 170 da Constituição Federal. São Paulo: Editora Revista do Tribunal, 2005, p. 145.

³PETTER, Lafayete Josué. *Princípios Constitucionais da Ordem Econômica*: o significado e o alcance do art. 170 da Constituição Federal. São Paulo: Editora Revista do Tribunal, 2005, p. 162.

⁴ VAZ, Izabel. *Direito Econômico das Propriedades*. Rio de Janeiro: Forense, 1992, p. 514.

⁵ NUSDEO, Fábio. *Curso de Economia: introdução ao direito econômico*. 3ª edição. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais. 2001, p. 176.

passou a ser concebida, em determinados casos, desvinculada da propriedade, como atividade organizada voltada para a produção ou troca de bens e serviços.

Conforme elenca José Afonso da Silva, no início e durante o século passado, até o advento da I Grande Guerra, a liberdade de iniciativa econômica significava garantir aos proprietários a possibilidade de usar e trocar seus bens; garantia, portanto, do caráter absoluto da propriedade, assegurava a autonomia jurídica, e por isso, garantia aos sujeitos a possibilidade de regular suas relações do modo que entendessem mais convenientes, para desenvolver livremente a atividade escolhida, pois imperava o liberalismo.⁶

A evolução das relações de produção e consumo e a necessidade de propiciar melhores condições de vida à massa operária, bem como o mau uso dessa liberdade e a inserção pelo Estado Liberal, da harmonia dos interesses no contexto sócio-jurídico, com a preocupação com o bem-estar coletivo, deram origem a mecanismos de condicionamento da iniciativa privada, em busca da realização da justiça social.

Diante da nova roupagem do capitalismo, que, primando pela liberdade de iniciativa privada dos meios de produção e livre concorrência, prima pela função social dos institutos, nem que para que isso ocorra seja necessária a presença do Estado fiscalizando ou regulamentando determinados setores de cunho eminentemente privado, a doutrina prefere chamar de neoliberalismo, tal qual:

Para esta nova configuração dos sistemas ocidentais foram propostas algumas denominações, como a de capitalismo regulamentar ou de regime de mercado controlado ou ainda de neoliberalismo para indicar a permanência dos postulados liberais mas modificados para poderem levar em consideração os novos reclamos provocados pelo imperfeito funcionamento dos mercados, o qual, em última análise, implicava tolher a liberdade daqueles sobre quem recaíssem as mesmas imperfeições.⁷

No que se refere às limitações impostas à iniciativa privada constantes em determinados diplomas normativos, consistem em dar a devida guarida à esfera de liberdade do particular – que age, por ser livre, na busca de maior eficiência e lucratividade -, mas também admitir seja normativamente valorado o efeito público que marca aquela determinada atividade econômica, de modo a compelir o particular à predisposição na perseguição de fins constitucionalmente valiosos. Como aduz Felipe Ferreira Alberto Verza:

⁶ SILVA, José Afonso da. *Comentário Contextual à Constituição*. Ed. Malheiros, São Paulo, 2005, p. 710.

⁷ NUSDEO, Fábio. *Curso de Economia: introdução ao direito econômico*. 3ª edição. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais. 2001, p. 164.

Juridicamente, podemos entender a função social como um conjunto de incumbências, direito e deveres, que gravam a atividade a que estão atrelados, como por exemplo o exercício da propriedade, de cargo público, o contrato, a empresa, entre outros, e impõem um poder-dever ao exercente da referida atividade, o proprietário ou o possuidor, o servidor público, os contratantes e o empresário.⁸

Fábio Konder Comparato aduz que a “liberdade de iniciativa, entendida como liberdade de criação empresarial ou de livre acesso ao mercado, somente é protegida enquanto favorece o desenvolvimento nacional e a justiça social”, tratando-se portanto, de uma “liberdade meio ou liberdade condicional.”⁹

Celso Bandeira de Mello preceitua que:

[...] a livre iniciativa e a ação dos agentes econômicos devem ser impulsionadas por um objetivo comum, direcionada para desideratos que transcendem os interesses puramente individuais, de modo a exigir que se compatibilizem com os interesses sociais, e além disso, que concorram com o Estado, e demais indivíduos, na sua realização.¹⁰

Dentro do contexto trazido pela Constituição Federal, observa José Afonso da Silva que a liberdade de iniciativa não pode significar mais do que liberdade de desenvolvimento da empresa no quadro estabelecido pelo Poder Público, e, portanto, possibilidade de gozar das facilidades e cingido à necessidade de submeter-se às limitações impostas pelo Estado.¹¹ É portanto, legítima quando exercida no interesse da justiça social, contudo, será ilegítima quando exercida com o objetivo de puro lucro e realização pessoal do empresário.

O preceito de que todo ser humano necessita da realização pessoal, mas para que isso ocorra é necessário que o grupo social a que pertença também emita essa aprovação, encontra amparo no pensamento de Geraldo de Camargo Vidigal.¹² Isso decorre do dualismo existente entre o individual e o social, sempre presente no núcleo familiar e nas instituições brasileiras.

Desse embate entre a acomodação do indivíduo no seio social surge o direito com a missão de disciplinar as condutas individuais em benefício da convivência harmonizada dos indivíduos em sociedade, respeitando-os cada qual com suas limitações pessoais e diferenças sócio-culturais e econômicas.

⁸ FERREIRA, Felipe Alberto Verza. *Função Social da Empresa*. Jus navegandi, Teresina, ano 9, nº 731, 6 julho 2005, disponível em <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=6967>. Acesso em 28 de jan. 2008.

⁹ COMPARATO, Fábio Konder. *Direito Empresarial: estudos e pareceres*. São Paulo: Ed. Saraiva, 1990, p. 6/7.

¹⁰ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Eficácia das normas constitucionais sobre a Justiça Social*. Revista do Serviço Público, São Paulo, v. 110, n. 04, 1982, p. 63-78.

¹¹ SILVA, José Afonso da. *Comentário Contextual à Constituição*. Ed. Malheiros, São Paulo, 2005, p. 711.

¹² VIDIGAL, Geraldo de Camargo. *O Objeto do Direito Econômico*. São Paulo: RT, 1977, p. 12.

Ao se isolar, o indivíduo não alcança a realização pessoal na sua plenitude, desta feita, a inserção harmônica no grupo social é impossível sem a submissão da vontade individual ao interesse coletivo. Assim, o ser humano abandona o individualismo e procura a sua reinserção e permanência no grupo social, promovendo uma valorização da função social dos institutos jurídicos na incansável busca pela concretização dos ideais de justiça.

Daí se infere a idéia de que a Constituição deverá atuar como garantidora do direito privado, possibilitando a interpretação ampla e a aplicabilidade imediata dos direitos fundamentais nas relações jurídicas entre os particulares e entre estes e o Estado, abarcando todas as suas esferas de atuação.

Por essa nova orientação constitucional, a busca da igualdade entre os indivíduos deixa o plano formal para ingressar no contexto da materialidade. A própria autonomia privada passa por delimitações, restringindo o individualismo, com vistas para as novas concepções sociais.

Ao comentar essa tendência de se conceber o direito diante dos preceitos funcionais, Maria Helena Diniz acentua que não há lei que não contenha em si uma finalidade social imediata, destaca ainda a insigne doutrinadora que o conhecimento da sua finalidade é uma preocupação da ciência jurídica e do intérprete das normas, segundo o entendimento de que o fim social é o objetivo de uma sociedade, donde irão constituir a razão de sua composição, declarar o que lhes é útil, necessário aos anseios sociais e para a concretização do equilíbrio dos interesses dos seus membros.¹³ Ocorre aí o fenômeno da funcionalização do direito, onde pela expressão função se entende:

Função, em direito, é um poder de agir sobre a esfera jurídica alheia, no interesse de outrem, jamais em proveito do próprio titular. A consideração dos objetivos legais é, portanto, decisiva nessa matéria, como legitimação do poder. A ilicitude, aí, não advém apenas das irregularidades formais, mas também, do desvio de finalidade, caracterizando autêntica disfunção.¹⁴

Pode-se delimitar que os fins sociais definem os objetivos e anseios de uma sociedade que tem o seu agir regulado pelo direito. A sociedade contemporânea organizada, clama pelo reconhecimento do próprio papel social, formando uma íntima relação dos fins sociais com o bem comum.

¹³ DINIZ, Maria Helena. *Lei de Introdução do Código Civil Brasileiro Interpretada*. Ed. Saraiva, São Paulo, 1996.

¹⁴ COMPARATO, Fábio Konder. *Direito Empresarial: estudos e pareceres*. São Paulo: Ed. Saraiva, 1990, p. 6.

Se for analisado *an passant*, o caput do artigo 170 da Constituição Federal, percebe-se que toda a atividade econômica deverá pautar-se nos fundamentos e princípios anunciados pelo Estado Democrático de Direito, quais sejam, o trabalho humano e a livre iniciativa. Traça a linha ideológica norteadora de toda a atuação privada e até do próprio Estado na realização da existência digna conforme os ditames da justiça social, segundo observa Washington Peluso Albino de Souza.¹⁵

A funcionalização do direito pode ser traduzida na efetiva prestabilidade à realização dos fins ou objetivos sociais do Estado, com a busca da viabilização de determinadas metas políticas, conforme bem observado por Jussara Nasser Ferreira¹⁶. O Estado Democrático de Direito e Social recebe os novos princípios constitucionais, os quais proporcionam a orientação e a delimitação de diversas estruturas jurídicas.

Nota-se que a dignidade da pessoa humana continua a ocupar um lugar central no pensamento filosófico, político e jurídico, o que a eleva ao patamar de valor fundamental da ordem jurídica para expressivo número de ordens constitucionais, especialmente aquelas alicerçadas sobre um Estado Democrático de Direito, como é o caso brasileiro.

Segundo a lição de Miguel Reale, a afirmação de que a pessoa humana é mesmo o valor-fonte de onde emanam todos os outros valores, e o direito, como dimensão da vida humana, não haveria de posicionar-se contra tal realidade, traz na sua doutrina o pensamento kantiano, pois o homem é o único ser que é e deve ser um fim em si mesmo e não deve ser admitido como meio.¹⁷

A inserção neste contexto socializado possibilitou a reflexão acerca da inevitável funcionalização também dos institutos. Como destaque pode-se citar a função social da propriedade, como previsto expressamente nos dispositivos constitucionais e que no entender de Fábio Konder Comparato, parece irrecusável que ao poder de controle empresarial se aplique a norma que impõe respeito à função social da propriedade¹⁸, do desenvolvimento da atividade empresarial, dos contratos, do capital, dos meios de comunicação, dentre outros.

Com isso, ganhou força o dirigismo contratual e a intervenção estatal no domínio privado, como também e especialmente na ordem econômica, que no entender de Fábio Nusdeo se expressa:

¹⁵ SOUZA, Washington Peluso Albino. *Primeiras Linhas de Direito Econômico*. São Paulo: Ltr Editora Ltda. 6ª edição. 2005, p. 220.

¹⁶ FERREIRA, Jussara Suzi Assis Borges Nasser. *Função Social e Função Ética da Empresa*. Revista de Direito da Universidade de Marília, vol. 04. Marília, 2004, p. 37.

¹⁷ REALE, Miguel. *Filosofia do Direito*. 19.ª edição. São Paulo: Saraiva, 1999, p. 211.

¹⁸ COMPARATO, Fábio Konder. *Estado, Empresa e Função Social*. Revistas dos Tribunais, ano 85, v. 732, outubro/96. São Paulo: RT, 1996, p. 44.

O mesmo conceito de função social aplica-se com as devidas qualificações à liberdade de contratar. Ela passa a sofrer restrições, pela ampliação da idéia de ordem pública, levando, no fundo, ao chamado dirigismo contratual, isto é, o estabelecimento de determinados parâmetros dentro dos quais a liberdade contratual é aceita.¹⁹

Calixto Salomão Filho, ao observar esta moderna tendência de concepção e entendimento dos institutos jurídicos afetos ao direito privado observa:

[...] tratando-se de bens de consumo, “função social” significa restrições ao uso e por vezes até disposição coercitiva do bem. Ao se falar em bens de produção a idéia é utilização do bem em benefício da comunidade.²⁰

Já não cabe apenas ao agente público o exercício dos poderes que lhe foram atribuídos como dever de servir e promover o bem-estar geral. Também os agentes privados sofreram com este fenômeno da relativização, principalmente no que se refere ao exercício das faculdades que decorrem da liberdade, diga-se reconhecida e assegurada, de modo a determinar um desserviço aos interesses sociais.

Ao assegurar a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, garantindo assim a organização dos meios de produção, ou seja, o próprio exercício da atividade empresarial, a Constituição Federal impõe o dever de observar a função social da propriedade e dos contratos, que quando ligada à livre iniciativa, se refere aos bens, produtos e serviços resultantes da atividade econômica dirigida para os mercados.

Pode-se afirmar que a livre iniciativa e o próprio exercício da atividade empresarial merecem proteção legal, desde que atendam a função social, voltada para a satisfação dos anseios coletivos, e assegurem a realização dos valores fundamentais. Não há como visualizar a atividade empresarial desvinculada da função social, assim como o dever de solidariedade deve constituir um critério informativo da liberdade de iniciativa econômica.

Essa concepção de proteção da atividade empresarial decorre do texto constitucional, transcende o direito privado e serve como fonte inspiradora do legislador ordinário na concepção do direito contemporâneo. Prova disso é a nova lei de falências (Lei nº 11.101/2005), onde se inclui a recuperação econômica das empresas, que se fundamenta nos princípios da preservação e da sociabilidade, prestigia a manutenção do empreendimento, sempre que seja possível, de modo a garantir o desenvolvimento econômico e tecnológico,

¹⁹ NUSDEO, Fábio. *Curso de Economia: introdução ao direito econômico*. 3ª edição. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais. 2001, p. 208.

²⁰ SALOMÃO FILHO, Calixto. *Regulação da Atividade Econômica (princípios e fundamentos jurídicos)*. São Paulo: Malheiros Editores, 2001. p. 61.

reduzir o custo do crédito e especialmente, proteger os postos de trabalho e de arrecadação tributária.

Como se verifica, ainda que o Estado conceda aos cidadãos a possibilidade de se tornarem empreendedores da atividade econômica ou investidores de capital, há a necessidade dessa atuação encontrar limite na função social e no princípio da solidariedade contida no Art. 3º, I da Constituição Federal, cuja aplicação deverá ser pautada na harmonia com os princípios que regulam a ordem econômica e social.

Não há que se olvidar que a geração de ganhos é primordial para o desenvolvimento da atividade empresarial, vez que constitui a verdadeira realização do objeto social, que é a finalidade específica de constituição do empreendimento. Esse fato não se liga diretamente com a função social, constituindo este fenômeno nas limitações que a liberdade de atuação empresarial encontra na efetivação dos interesses públicos e no dever de solidariedade social.

Admitir a idéia de que a obtenção de ganhos seja exclusivamente o objetivo principal da empresa é o mesmo que admitir que determinada sociedade empresarial possa, em nome do aumento das margens lucrativas, sonegar impostos, não observar as regras de proteção aos trabalhadores, praticar concorrência desleal, lesar consumidores e parceiros empresariais, ou ainda, causar danos ao meio-ambiente.

A busca incessante da lucratividade a qualquer custo não se acomoda no ordenamento jurídico legal contemporâneo, tampouco na ordem econômica social proposta pela Constituição, pois o direito moderno visa assegurar o bem estar coletivo no desenvolvimento da cláusula geral da função social da empresa.

Em decorrência do instituto da função social da propriedade (Art. 170, III da Constituição Federal) da função social do contrato (Art. 421 Código Civil), a liberdade da empresa no exercício de suas atividades está condicionada, igualmente, aos limites da função social, que pautará a própria atividade empresarial.

O setor empresarial, em face do reconhecimento da globalização e mercado mundializado, decorrentes do neoliberalismo, recepciona os princípios constitucionais já referidos, como mecanismo de se frear as atividades repudiadas impostas por um mercado excessivamente capitalista, que conforme já dito, não se compatibiliza mais com a sociedade atual, em processo de evolução e eivada dos princípios de solidariedade, com buscas à promoção da vida com dignidade.

A empresa surge como verdadeiro sujeito de direito, como principal instrumento de dinamização da própria vida econômica, na sociedade atual caracterizada pelo emprego de

sofisticada tecnologia e de concentração cada vez mais intensa de capitais, segundo observou Washington Peluso Albino de Souza. Prossegue ainda o autor:

Precisamente porque, até onde, a empresa se integra na Política Econômica como seu “sujeito”, o Direito Econômico preocupa-se com a sua atuação, vai traçar-lhe normas de conduta, vai impor-lhe incentivos, obstáculos e limitações, bem como cogita do seu próprio destino, quando quaisquer medidas venham prejudicá-la.²¹

Como decorrência dessa resposta à funcionalização da empresa, voltada para atender os anseios sociais, o Princípio da Dignidade Empresarial ganha destaque, na medida em que expressa o exercício da atividade econômica de forma equilibrada, adequada, sem abusos, cumprindo com as funções econômicas e sociais, em conformidade com os preceitos constitucionais, a concorrência e a proteção ao direito do consumidor. Nos dizeres de Jussara Nasser Ferreira²², a ética empresarial também é observada quando a empresa inclui na relação custo benefício a dimensão do benefício social.

Pelo Princípio da Moralidade Empresarial, são indicadas como funções sociais a ética da empresa em zelar pelo nome, pela qualidade de seus produtos, serviços e atendimentos, exercer suas atividades formalmente, evitando sonegações, atender adequada e satisfatoriamente as necessidades do consumidor, prestando-lhe todas as informações devidas.

Segundo o Princípio da Boa-fé Empresarial, decorrência da ética empresarial, a lealdade nas relações empresariais destaca-se como componente da função social da empresa. Trata-se da empresa atuar com constância no mercado, respeitando o parceiro contratual, os interesses legítimos, as expectativas razoáveis, os direitos das demais concorrentes e dos próprios destinatários de seus produtos ou serviços, sem abuso, sem obstrução, sem causar lesão ou desvantagem excessiva, cooperando para atingir a boa finalidade das obrigações, com a realização dos interesses das partes.

A empresa deverá contratar de forma justa e equilibrada, visando a preservação do contrato, com bom-senso, zelar pela realização da função social do contrato e da propriedade, assegurar a produção dos efeitos dos seus negócios, e que sejam estes legítimos e justos, ou seja, compatibilizado com a nova ordem constitucional.

A promoção de um modelo social empresarial desponta como decorrência da busca do equilíbrio do livre mercado, somado aos interesses sociais. A sociedade de consumo atual,

²¹ SOUZA, Washington Peluso Albino. *Primeiras Linhas de Direito Econômico*. São Paulo: Ltr Editora Ltda. 6ª edição. 2005, p. 290.

²² FERREIRA, Jussara Suzi Assis Borges Nasser. *Função Social e Função Ética da Empresa*. Revista de Direito da Universidade de Marília, vol. 04. Marília, 2004, p. 43.

a concorrência sadia, a lealdade com o consumidor, o pagamento dos impostos e taxas, a observância dos direitos dos trabalhadores, preços justos, o respeito ao meio ambiente e aos recursos naturais, a ausência dos crimes contra a economia popular, as ações de responsabilidade social, são exemplos do novo contorno das atividades empresariais, de onde nasce a necessidade de reflexão acerca das suas ações e funções, enquanto agente econômico inserido em uma ordem econômica social globalizada, cujos diferenciais passam a ser imperiosos mecanismos de atuação e permanência no mercado altamente competitivo.

A descrição da empresa moderna deve incorporar o compromisso com o modelo constitucional de responsabilização vigente, que vincula o empreendedor a atuar utilizando-se de novos paradigmas. Juridicamente falando, as alterações que pretendem modificar a realidade sócio-empresarial possibilitam avanços consideráveis, pois uma vez comprovados a exegese da realidade socioeconômica exige o comprometimento dos entes empresariais.

Em um mercado mundializado, a posição da empresa necessita de uma adaptação à nova realidade. A empresa no Estado contemporâneo representa uma força determinada, com uma significativa capacidade de gerar riquezas. Assim, uma atividade empreendedora com uma interessante plataforma de interação com a coletividade, pode modificar profundamente o seu entorno social, nos dizeres de Jussara Suzi Assis Borges Nasser.²³

O surgimento da função social da empresa é um diferencial no mercado globalizado, competitivo, ao se analisar que o consumidor encontra-se muito mais atento que outrora à atuação empresarial, seguindo a tendência mundial, e é capaz de identificar a atividade empreendedora que possui este perfil funcionalizador, ambientalmente sustentável, que estabelece procedimentos leais no mercado, zela pelo bem-estar dos empregados e consumidores, e assim, respeitará o empreendimento, passando a consumir os produtos produzidos por simpatizar com a forma de atuação responsável da empresa.

Diante deste diferencial competitivo, a atividade empresarial tem chances extraordinárias de se tornar um agente multiplicador do bem estar social. Como decorrência, a percepção atual não é mais de mera produtora ou transformadora de bens ofertados ao mercado, ao contrário, representa a possibilidade de construir uma comunidade mais justa e equilibrada.

As oportunidades estabelecidas pela nova dinâmica jurídica possibilitam um amplo leque de ações que produzem a satisfação dos interesses coletivos e que, ao mesmo tempo, representam um modelo de investimento na própria imagem do empreendedor. Uma das

²³ FERREIRA, Jussara Suzi Assis Borges Nasser. *Função Social e Função Ética da Empresa*. Revista de Direito da Universidade de Marília, vol. 04. Marília, 2004, p. 144/145.

maiores preocupações da atividade empresarial moderna está justamente na imagem que o consumidor tem, não apenas dos serviços e dos bens ofertados pelo empreendedor, mas também pelo modo com que maneja a atividade empresarial e o respectivo reflexo social.

É indispensável estender os efeitos axiológicos constitucionais também à empresa. O novo conjunto legal – consumidor, ambiente, trabalhador, empresários concorrentes – tem atentado para a importância da responsabilidade social da atividade empresarial. A dignidade da pessoa humana, em vista de um mercado funcionalizado, é do sujeito e não somente do homem, onde há espaço para a tutela da personalidade jurídica da empresa e do empresário, no pensamento de Paulo Nalin²⁴.

A consagração normativa da função social dos institutos jurídicos como a empresa são sintomáticos no processo de evolução social. É, portanto, fundamental uma evolução da sociedade, para que se encontre disposta a aceitar e legitimar a atividade empresarial; a Administração Pública, possibilitando todas as formas de incentivos fiscais e tributários; o Poder Judiciário, rompendo com a hermenêutica clássica em torno dos institutos jurídicos; e do próprio empreendedor, flexibilizando sua interpretação sobre o alcance das suas funções, para que uma nova realidade cooperativa seja edificada, tal qual entende Américo Luis Martins da Silva:

Certamente, hoje em dia, face a consagração do modelo de Estado Bem-Estar, estruturado para a busca dos problemas sociais, a ordem econômica encontra-se completamente entrelaçada com a ordem social.²⁵

Julga-se, pois, inevitável a atribuição à empresa de uma função social, não significando com isso a imposição de limites à atividade empresarial, mas sob o aspecto funcional, o que se proclama é a proteção da empresa contra a voracidade patrimonialista do mercado. A função social encontra no princípio conservativo do ente social, que para além de suas clássicas aplicações relativas à dissolução das empresas, revela-se neste momento renovado, no sentido de que os interesses da empresa devem prevalecer em face de eventuais posturas divergentes do mercado.

O desafio do Estado Social Democrático de Direito está nessa nova perspectiva em se efetivar a ordem econômica respeitando a sociedade, trata-se de conciliar os interesses justos das empresas aos preceitos de cunho social, à contrapartida social pela sua aceitação no mercado, pela lealdade nas relações empresariais, trabalhistas, ambientais e consumeristas,

²⁴ NALIN, Paulo. *Economia, Mercado e Dignidade do Sujeito*. In Ramos, Carmem Lúcia Silveira. Diálogos sobre Direito Civil. Rio de Janeiro: Ed. Renovar, 2002, p. 121.

²⁵ SILVA, Américo Luís Martins da. *A Ordem Constitucional e Econômica*. Rio de Janeiro: Ed. Forense, 2003, p. 03.

superando assim o dogma jurídico tradicional que impunha outrora a dicotomia público-privada da ciência jurídica, mesmo que para se alcançar a viabilização destes preceitos coletivos, o Estado deva intervir no domínio econômico.

1.1 A INTERVENÇÃO DO ESTADO NA ECONOMIA

Na busca pela justiça social, o Estado necessita do auxílio do campo econômico, pois a ciência econômica é responsável pelo estudo dos fatos econômicos e do desenvolvimento do mercado, criadores de situações aptas a gerar a riqueza necessária para o desenvolvimento da sociedade, por meio de políticas públicas ou da própria iniciativa privada.

Com a expansão do capitalismo, após a Revolução Industrial, representada pela expansão da iniciativa privada e autonomia da vontade. Se de um lado o capitalismo representou a evolução da sociedade, dos meios de produção, desenvolvimento de tecnologias, de outro lado, a sociedade passou a conhecer os efeitos maléficos da busca desenfreada pelo lucro, a massificação da mão-de-obra, a concentração do poder econômico pela burguesia e principalmente, o aumento das desigualdades sociais, fatores que evidenciaram a crise do sistema capitalista.

Esta situação de crise social, política e econômica que adveio com o crescimento desenfreado do ideário capitalista seria interpretada por Marx como uma premissa histórica que refletiria o processo de transição pós-capitalista como uma transição revolucionária, baseada em uma sociedade socializada. Entretanto, o pensamento socialista sucumbiu, e vários foram os motivos que levaram ao insucesso as idéias socialistas, onde os argumentos críticos ao marxismo são fortes o suficiente para indicar a decadência das bases comunistas, tais como citadas por Valério Arcary:

- 1) a crise subjetiva do sujeito social, já que o proletariado não demonstrou o mesmo protagonismo revolucionário do passado no pós-guerra, pelo menos nos países imperialistas;
- 2) a crise objetiva do sujeito social, já que o peso econômico-social decrescente do operariado teria uma tendência de diminuição sobre o conjunto da população economicamente ativa;
- 3) a crise do internacionalismo, já que a questão nacional se tornou um problema perene ao longo do século e suas pressões não podem ser subestimadas;
- 4) a crise do estatismo, já que a experiência da URSS, entre outras, demonstrou que a estatização não conduz “em linha reta” à socialização, pelo menos, sem mobilização permanente e democracia alargada;
- 5) a crise da democracia e da representação, já que a experiência de democracia direta e

revolucionária foram fugazes; 6) crise do cientificismo, já que as “certezas históricas” do marxismo determinista, especialmente influentes entre os intelectuais vinculados aos ex-partidos comunistas, desmoronaram com o processo de restauração capitalista.²⁶

O socialismo sucumbiu à reestruturação do capitalismo. Os capitalistas, representados pelos burgueses e industriais, vislumbraram a necessidade de superar as suas contradições, ao propor solucionar os problemas sociais e econômicos ocasionados pelo crescimento econômico e concentração de riquezas, para que pudesse se sustentar e manter permanentemente a base ideológica. Surge a preocupação com as questões sociais diante de uma nova concepção político-econômica.

Esta preocupação do Estado com o bem-estar da coletividade que alçou as estruturas estatais à condição de Estado Social, foi inicialmente idealizada por Jhon Maynard Keynes, com a proposta de realização das transformações necessárias para manutenção do sistema capitalista, enquadrando-o às novas exigências da sociedade contemporânea, como forma de combater as injustiças sociais e erradicar a pobreza. Surge então o Estado do Bem-Estar, que atua com uma política de distribuição de renda, tal qual observa Fábio Nusdeo, “caberia ao Estado assumir um papel ativo com vistas a assegurar a todos os cidadãos um determinado nível de atendimento de suas necessidades básicas.”²⁷

As políticas de demanda efetiva de cunho keynesiano nortearam a dinâmica da economia mundial entre os anos que vão do período imediatamente após a Segunda Guerra Mundial até o início da década de 70, e no Brasil a partir da década de 90. Cabe ressaltar, ainda, que durante o referido período os resultados econômicos, seja no que se refere à estabilidade dos preços, seja relacionado ao crescimento do produto interno bruto mundial, foram os mais auspiciosos ao longo de toda a história econômica contemporânea, na visão de Galbraith.²⁸

A discussão em torno das imperfeições do mercado, especialmente reascendido nos período das grandes guerras e mesmo depois, ao invés de inquinar o mercado como base para a organização econômica, concluiu-se por mantê-lo, reconhecendo seus indiscutíveis méritos.

²⁶ ARCARY, Valério. *As Esquinas Perigosas da História: um estudo sobre a história dos conceitos de época, situação e crise revolucionária no debate marxista*. Tese apresentada ao Departamento de História da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da USP, na área de concentração em História Social. São Paulo, 2000, p. 51.

²⁷ NUSDEO, Fábio. *Curso de Economia: introdução ao direito econômico*. 3ª edição. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais. 2001, p. 25.

²⁸ GALBRAITH, John Kenneth. *O Pensamento Econômico em Perspectiva*. São Paulo: Ed. Universidade de São Paulo, 1989, p. 211.

Entretanto, este pensamento levou à formação de outro centro de decisões, que seria mantido pelos governantes ao lado das práticas e regras elementares do mercado, qual seja, o Estado, que diante das necessidades cotidianas, a fim de conter as ingerências mercadológicas, passou a ter a presença reclamada como um interventor habitual.

Esta nova visão da atividade estatal, se constitui em uma forma de manter o sistema capitalista, como assenta Antônio José Avelãs Nunes, ao afirmar que “as bases (keynesianas) do *welfare state* são, pois, essencialmente, de natureza econômica, ligada à necessidade de reduzir a intensidade e a duração das crises cíclicas próprias do capitalismo, e motivadas pelo objetivo de salvar o próprio capitalismo. [...]”²⁹

Keynes centrou sua análise na abordagem macroeconômica do pleno emprego, nos fatores do crescimento, do investimento e nos seus impactos sobre o emprego e a renda, onde o tema central da análise Keynesiana passa a ser o estudo das causas das flutuações da produção, da renda e do emprego.³⁰

Sustentava a teoria keynesiana que as situações de equilíbrio com desemprego involuntário, ou seja, a presença de pessoas sem emprego e desejosas de trabalhar por um salário inferior ao praticado, são situações inerentes às economias, que funcionam segundo a lógica do lucro, não se baseiam na necessidade de satisfação das necessidades humanas, conforme observado por Antônio José Avelãs Nunes.³¹

Ao contrário do que preceituavam os clássicos, entende Keynes que o nível de emprego não depende do jogo da oferta e da procura no mercado de trabalho, mas é determinada por um fator exterior ao mercado de trabalho, a saber, a procura efetiva. Antônio José Avelãs Nunes, ao interpretar as idéias de Keynes, conceituou a procura efetiva como o montante das despesas que se espera que a comunidade realize em consumo e em investimentos novos, por possuir capacidade econômica para tanto.³²

Nali de Jesus Souza, observando a economia keynesiana, conclui que os investimentos desempenham um papel essencial, na medida em que são funções do crescimento demográfico, das inovações tecnológicas na produção e do incentivo a investir. Estes dependem da taxa de retorno, dos riscos dos negócios e do nível da taxa de juros do setor financeiro.³³

²⁹ NUNES, Antônio José Avelãs. *Neoliberalismo e Direitos Humanos*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003, p. 32.

³⁰ SOUZA, Nali de Jesus. *Desenvolvimento Econômico*. São Paulo: Editora Atlas, 2005, p. 20

³¹ NUNES, Antônio José Avelãs. *Neoliberalismo e Direitos Humanos*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003, p. 4.

³² NUNES, Antônio José Avelãs. *Neoliberalismo e Direitos Humanos*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003, p. 4.

³³ SOUZA, Nali de Jesus. *Desenvolvimento Econômico*. São Paulo: Editora Atlas, 2005, p. 24.

Caso esta procura efetiva se mostre insuficiente, ou seja, não seja capaz de absorver por um preço justo toda a produção, haverá excesso de recursos produtivos, frustrando os objetivos do pleno emprego, e conseqüentemente, impedindo as flutuações na economia, a estabilidade de preços, o equilíbrio da balança de pagamentos e a distribuição da renda. Antônio José Avelãs Nunes afirma:

A necessidade de ultrapassar as situação de insuficiência da procura efetiva para combater o desemprego exigia, na ótica de Keynes, uma intervenção mais ampla e coordenada do Estado.³⁴

A formulação econômica elaborada por John Maynard Keynes apresentou a proposta de combate às grandes depressões por meio de uma nova organização estatal, tal como sintetizado por Alberto Venâncio Filho:

[...] a racionalização e os fundamentos da doutrina de que um Estado organizado – eventualmente um grupo de Estados – pode estabilizar, estimular e dirigir o rumo de sua economia sem apelar para a ditadura e sem substituir um sistema baseado na propriedade por um sistema de poder ostensivo [...]³⁵

Apregoa Keynes que o Estado deve-se fazer presente na economia, com uma atuação expressiva, a ponto de controlar e atuar sobre os elementos variáveis, dos quais dependem o volume de emprego e da produção. Isto demonstra a preocupação em encontrar mecanismos institucionais que viabilizem a dinâmica de um capitalismo administrado, onde o Estado surge como regulador das disfunções socioeconômicas do capitalismo, como ensina John Kenneth Galbraith.³⁶

O estudo da teoria econômica realizado por Keynes mostrou que os mecanismos autorreguladores propostos pelos clássicos podem apresentar falhas, e, deixando de funcionar devido a algum fator econômico, não serão hábeis a corrigir certos desequilíbrios econômicos, e com isso, a situação de subemprego poderá perdurar por muito tempo, desestabilizando gravemente a economia.

Diante disso, a intervenção do Estado mostra-se necessária, defendendo então o intervencionismo estatal no setor privado da economia. Keynes acredita que esse intervencionismo deve ocorrer de forma constante na economia, notadamente sob a forma de uma política de manipulação monetária, com o objetivo de atuar sobre algumas variáveis

³⁴ NUNES, Antônio José Avelãs. *Neoliberalismo e Direitos Humanos*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003, p. 5.

³⁵ FILHO, Alberto Venâncio. *A Intervenção do Estado no Domínio Econômico: o direito público econômico no Brasil*. Rio de Janeiro: Renovar, 1998, p. 11.

³⁶ GALBRAITH, John Kenneth. *O Pensamento Econômico em Perspectiva*. São Paulo: Ed. Universidade de São Paulo, 1989, p. 211.

econômicas das quais dependem o volume do emprego e da produção, no entender de Paul Hugon³⁷.

Antônio José Avelãs Nunes destaca, dentro da ideologia Keynesiana, a necessidade de uma certa coordenação pelo Estado do fomento e do investimento de toda a comunidade, vez que não podem ser deixados inteiramente à mercê de juízos privados e dos lucros privados. Não se pode também, sem inconvenientes, deixar à iniciativa privada o cuidado de regular o fluxo dos investimentos, e conclui ao observar a *General Theory*:

Daí a necessidade de uma ação inteligentemente coordenada para assegurar a utilização mais correta do aforro nacional, a necessidade de uma ampla expansão das funções tradicionais do Estado, a necessidade da existência de órgãos centrais de direção e de uma certa socialização do investimento.³⁸

As idéias keynesianas construíram os fundamentos ideológicos e políticos para o compromisso da democracia capitalista, na medida em que possibilitou ao Estado harmonizar a propriedade privada dos meios de produção com a gestão democrática da economia, na medida em que forneceu as bases técnicas para a realização do compromisso de classes e as bases políticas. O caráter reformista desse Estado foi sem dúvida, o eixo condutor das estruturas dos Estados sociais contemporâneos, conforme Ingrid Rima³⁹.

Isso ocorre porque, ao contrário do que imaginava Adam Smith, ao propor que as regras do mercado seriam auto-reguláveis, há a necessidade de que ocorra uma atuação Estatal no sentido de propiciar a coexistência de interesses tão conflitantes entre os membros que atuam no mercado econômico, tal como preceitua Américo Luis Martins da Silva:

A idéia de Adam Smith, de que o mercado se regula por si próprio, não foi suficiente para conter os abusos; daí a necessidade de o Estado intervir na economia impondo uma ordem, um conjunto de regras compatíveis entre si, ou adotando um conjunto de medidas, dando toda uma harmonia, seja através do orçamento, seja através de sua própria atuação como empresário (iniciativa pública, como por exemplo, a constituição de empresas públicas e sociedades de economia mista etc.), seja ainda através do fomento (empréstimos, subsídios, incentivos fiscais, etc.).⁴⁰

³⁷ HUGON, Paul. *História das Doutrinas Econômicas*. São Paulo: Ed. Atlas S/A. 1995, p.412.

³⁸ NUNES, Antônio José Avelãs. *Neoliberalismo e Direitos Humanos*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003, p. 6.

³⁹ RIMA, Ingrid Hahne. *História do Pensamento Econômico*. São Paulo: Ed. Atlas, 1990, p. 469.

⁴⁰ SILVA, Américo Luís Martins da. *A Ordem Constitucional e Econômica*. Rio de Janeiro: Ed. Forense, 2003, p. 02.

O mercado é fato social, mas é também uma necessidade social, conforme explica Luciano Benetti Timm e Rafael Bicca Machado, pois a sociedade não consegue se estabelecer sem as práticas empresariais.⁴¹

Este ambiente de produção, distribuição e circulação de riquezas, aí compreendidos os produtos e serviços, imposto pelo sistema capitalista, determinou ao Estado contemporâneo a missão de organizar e manter a estabilidade, harmonização e integridade das relações econômicas estabelecidas no texto constitucional, como forma de efetivar e estabelecer as bases mínimas para o enquadramento das regras naturais do mercado às finalidades buscadas pelo Estado Democrático de Direito.

Pode-se afirmar que a Constituição Federal, ao trazer princípios da ordem jurídica para regular a ordem econômica, demonstra o caráter interventivo do Estado no campo econômico, destoando do ideário liberalista puro e apresentando o caráter de Estado Social, preocupado com as questões de cunho social, que intervém no setor econômico, no sentido de regulamentar e direcionar a ordem econômica na concretização da justiça social.

Analisando a natureza política da Constituição, na medida em que define os fundamentos norteadores da ordem jurídica, as normas e princípios do direito econômico propõem e positivam os elementos ideológicos do sistema ou do regime político adotado.

Assim, o Estado encontra-se autorizado constitucionalmente a intervir na ordem econômica, sob o fundamento de que é dever seu a concretização dos preceitos constitucionais, tal como observa Paulo Roberto Lyrio Pimenta:

É importante, ainda, considerar o momento em que a intervenção se opera na atividade econômica. Sobre esse critério, cabe observar que o Estado pode atuar para reprimir algum ato violador de algum princípio constitucional que prescreve uma finalidade da ordem econômica.⁴²

E prossegue o renomado autor ao preceituar que a intervenção do Estado no domínio econômico deve ter por fundamentação a violação aos preceitos constitucionais, já que analisando a livre iniciativa e a autonomia privada, a intervenção do Estado constitui-se em uma exceção à livre iniciativa e da autonomia privada:

Parece-nos que outra conclusão não pode ser extraída que não seja a de que o motivo é qualquer situação fática que infrinja ou ameace de violação

⁴¹ TIMM, Luciano Benetti; MACHADO, Rafael Bicca. *Direito, Mercado e Função Social*. Disponível em <www.viadesignlabs.com/lawandeconomics/Direito_Mercado_Funcao_Social.pdf> acesso em 30 de jan. 2008.

⁴² PIMENTA, Paulo Roberto Lyrio. *Contribuições de Intervenção no Domínio Econômico*. São Paulo: Dialética, 2002, p. 41.

qualquer princípio constitucional integrante da ordem econômica, quer verse sobre os fundamentos, ou sobre as finalidades.⁴³

Diante do expressivo fortalecimento do capitalismo e das conseqüências negativas oriundas das práticas de centralização e acúmulo de riquezas particulares realizadas pelo setor privado, houve a nítida demonstração de preocupação, por parte dos estudiosos, com a busca de mecanismos que efetivassem a conciliação entre os interesses econômicos particulares e os coletivos.

A necessidade de uma atuação decisiva do Estado na ordem econômica é uma forma de viabilizar uma planificação imperativa, através da adoção de medidas e instrumentos legais infraconstitucionais que irão abranger toda a vida econômico-jurídica do país, tal como preceitua Fábio Nusdeo:

Começa-se, assim, a falar na *intervenção do Estado na economia*, ou no *domínio econômico*, e aceita-la, desde que cercada das indispensáveis cautelas para limita-la ao estritamente necessário, a fim de suprir as disfunções maiores do sistema.⁴⁴

Segundo Fábio Nusdeo, há basicamente duas ordens de explicação para a atuação do Estado na economia, tal qual:

Em primeiro lugar, ele atua no sentido de suprir certas disfunções na mecânica operacional do mercado. Age assim, “pro” mercado, no sentido de bem fazê-lo se desincumbir de sua missão, sem lhe impor, deliberadamente, padrões de desempenho. Em segundo lugar, ele se faz presente com o fito, aí sim, de impor um desempenho consentâneo com objetivos adrede estabelecidos a nível político.⁴⁵

Em linha gerais, a intervenção do Estado na economia demonstra a preocupação de serem atingidos os fins sociais e garantir a normalização e harmonização da ordem econômica, como forma de corrigir as imperfeições do mercado, que o impedem de operar adequadamente. Ausentes os mecanismos de controle ou de coordenação, o mercado apresentará certas inoperacionalidades, que poderão influir diretamente na sua eficiência, quando ausentes alguns pressupostos, tais como citados por Fábio Nusdeo:

⁴³ PIMENTA, Paulo Roberto Lyrio. *Contribuições de Intervenção no Domínio Econômico*. São Paulo: Dialética, 2002, p. 45.

⁴⁴ NUSDEO, Fábio. *Curso de Economia: introdução ao direito econômico*. 3ª edição. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2001, p. 164.

⁴⁵ NUSDEO, Fábio. *Fundamentos para a Codificação do Direito Econômico*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1995, p. 22.

- a falta de mobilidade de fatores que gera as crises de super ou sub produção; - o deficiente acesso a todas as informações relevantes pelos agentes econômicos que falseia as suas decisões; - a concentração empresarial derivada do fenômeno das economias de escala que elimina o jogo concorrencial por inquinar a estrutura mercantil; - os efeitos externos da atividade econômica produzindo custos e benefícios sociais (as externalidades) que se quedam incompensados e, assim, deixam de sinalizar adequadamente a escassez; - a impossibilidade de captar as necessidades da comunidade por bens de caráter coletivo, isto é, aqueles que atendem concomitantemente às necessidades de um numero razoavelmente grande de pessoas.⁴⁶

Segundo entendimento de Luís Eduardo Schoueri, o direito econômico deverá ser compreendido como a parcela da atividade econômica em que atuam agentes do setor privado, sujeito a normas e regulação do setor público, com funções de fiscalização, incentivo e planejamento, admitindo-se, excepcionalmente a atuação direta do setor público, garantida a ausência de privilégios.⁴⁷

A atuação estatal na econômica ficou marcada por algumas condições, como colaciona Fábio Nusdeo:

Isto não significa deva ela agir contra o mercado, mas, pelo contrário, em harmonia com ele, suprimindo-lhe as deficiências, sem lhe tolher as condições de funcionamento. E mais, dar-lhe condições de operacionalidade e viabilidade, legitimando-o.⁴⁸

Ao implementar práticas de intervenção econômica, o Estado procura promover a transformação das estruturas socioeconômicas, com o desenvolvimento de uma economia voltada para o bem-estar social, reformulando a partir de então a visão clássica que pautava suas idéias no princípio de ordenação natural do mercado. O Estado manteria a livre iniciativa e autonomia privada, alicerces do sistema capitalista, mas verificou a necessidade de intervir no cenário econômico a fim de regular as suas distorções, nascendo daí um capitalismo remodelado, com nova roupagem que lhe garantiria inclusive a própria sobrevivência, como apregoa Fábio Nusdeo:

[...] dando origem ao dito Capitalismo Regulamentar, ou seja, o mesmo sistema fundamentalmente descentralizado e autônomo, mas com o poder público ativo no seu papel de regulamentador, impondo restrições à ação

⁴⁶ NUSDEO, Fábio. *Fundamentos para a Codificação do Direito Econômico*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1995, p. 23.

⁴⁷ SCHOUERI, Luís Eduardo. *Normas Tributárias Indutoras e Intervenção Econômica*. Rio de Janeiro: Forense, 2005, p. 41.

⁴⁸ NUSDEO, Fábio. *Curso de Economia: introdução ao direito econômico*. 3ª edição. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais. 2001, p. 165.

dos particulares primordialmente voltadas a impedir maiores perturbações ao seu funcionamento.⁴⁹

Fábio Nusdeo entende que esta forma de atuação estatal seria a primeira ordem de motivação para sua presença no cenário econômico. Analisando uma segunda ordem que legitime a intervenção do Estado no domínio econômico, seria a decorrente da colocação consciente de objetivos da política econômica, ou seja, a implementação de posições e resultados a serem buscados ou produzidos pelo próprio desempenho do sistema econômico.⁵⁰

Há situações nas quais órgãos e regulamentos emitidos pelo Estado existem para controlar a estrutura e o funcionamento de alguns setores específicos cujos produtos são considerados básicos para a vida econômica e social, apresentam significativas externalidades em seu funcionamento, ou seja, as transações afetam terceiros ou a própria coletividade de uma maneira que lhe é peculiar, como demonstra Calixto Salomão Filho:

Há externalidade sempre que uma determinada relação jurídica produz efeitos geralmente não-mensuráveis a sujeitos que não participam daquela determinada relação jurídica. Exemplo típico é a poluição, externalidade (negativa) causada pela produção industrial, que não atinge os produtores ou os consumidores diretos do produto fabricado (partes na relação econômica), mas sim os moradores de áreas próximas à indústria (terceiros). Na área social externalidades são benefícios ou malefícios causados pela relação jurídica a grupos sociais menos favorecidos ou a organização da sociedade como um todo.⁵¹

Como meio de viabilizar as finalidades do Estado, a sua atuação é pautada na realização do progresso econômico, que no entender de Fábio Nusdeo⁵², significa a eficiência dinâmica da economia, traduzida na capacidade de ampliação da produção, sem contudo, promover interferências ou externalidades negativas no meio ambiente e nos recursos naturais, na estrutura das cidades, na qualidade de vida da população e na sociedade como um todo.

Muitos são os exemplos desses efeitos externos das atividades produtivas, que causam reflexo social, pois são quase que inerentes ao tecido social. Trata-se de uma falha na estrutura dos mercados e partem do pressuposto de que sempre os custos e benefícios de uma determinada atividade serão incorporados pelas unidades causadoras, sejam consumidoras,

⁴⁹ LAFUGIE, *Lês Systèmes Economiques*. Paris, 1975, cap. IV. Apud NUSDEO, Fábio. *Fundamentos para a Codificação do Direito Econômico*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1995, p. 25.

⁵⁰ NUSDEO, Fábio. *Curso de Economia: introdução ao direito econômico*. 3ª edição. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2001, p. 165.

⁵¹ SALOMÃO FILHO, Calixto. *Regulação da Atividade Econômica (princípios e fundamentos jurídicos)*. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 27 e 28.

⁵² NUSDEO, Fábio. *Curso de Economia: introdução ao direito econômico*. 3ª edição. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2001, p. 198.

sejam produtoras. Quando não há essa correspondência equilibrante, surgem as externalidades.

Fábio Nusdeo, ao tratar do tema conceitua:

As externalidades correspondem, pois, a custos e benefícios circulando *externamente* ao mercado, vale dizer, que se quedam incomensurados, pois, para eles, o mercado não consegue imputar um preço. E, assim, o nome externalidade ou efeito externo não quer significar fatos ocorridos fora das unidades econômicas, mas sim fatos ou efeitos ocorridos fora do mercado, externos ou paralelos a ele, podendo ser vistos como efeitos parasitas.⁵³

Quando se percebe que determinada unidade de produção está causando danos ou efeitos indesejados a terceiros, tem-se as externalidades negativas, que se traduzem em um custo externo, quando são identificáveis os sujeitos passivos, ou ainda, custo social, quando não é possível identificar aqueles que sofrem os efeitos.

Importante destacar que nem sempre esses mencionados efeitos são negativos, podendo determinada atividade produtiva redundar em benefícios para a coletividade, que são a bem da verdade, objetivos buscados pelo Estado na promoção do bem social, tal como observado por Fábio Nusdeo “[...] quando as externalidades redundam em algum custo para alguém são chamadas negativas; quando beneficiam alguém são chamadas positivas.”⁵⁴

A tendência natural dos sistemas de mercado é a de externalizar seus custos e internalizar os benefícios gerados no mercado. Para obter esta forma de manutenção da empresa, os empresários buscam uma compensação dos beneficiados, o que de fato é difícil, ou ainda, buscam vantagens a serem concedidas pelo governo, mediante a concessão de subsídios, isenção fiscal, redução de impostos, fornecimento gratuito de serviços públicos ou outras formas de serem beneficiados com a atuação positiva de seu empreendimento.

Quando o Estado se depara com processos produtivos geradores de efeitos negativos, a tendência é que atue incisivamente sobre a empresa, para que ocorra a internalização dos custos externos ou sociais, tal qual observa Fábio Nusdeo:

As dificuldades são extremamente sérias quando se trata de internalizar ou privatizar efeitos negativos representados pelos custos sociais. Por isso, em grande parte, as normas jurídicas neste campo têm esta finalidade:

⁵³ NUSDEO, Fábio. *Curso de Economia: introdução ao direito econômico*. 3ª edição. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais. 2001, p. 152.

⁵⁴ NUSDEO, Fábio. *Curso de Economia: introdução ao direito econômico*. 3ª edição. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais. 2001, p. 154.

promover a internalização daqueles custos pelas suas unidades geradoras; ou então, simplesmente, impedir a própria geração dos mesmos.⁵⁵

Ainda, atua o Estado no sentido de promover a estabilidade econômica, com a eliminação das variações dos níveis de renda e emprego, bem como a estabilidade monetária controlando o poder de compra da moeda para evitar processos de deflação ou inflação e evitar a desigualdade na distribuição da renda.

Tem-se que a intervenção do Estado na ordem econômica está ligada diretamente à concretização da justiça econômica, como forma de promover a melhor distribuição na renda, com a finalidade precípua de combater as desigualdades sociais, e proporcionar o aumento no nível de vida da população como um todo, fomentando o progresso em todas as camadas sociais.

A atuação estatal no cenário econômico busca, de outro lado, a liberdade econômica, lembrando que esta liberdade deve sempre ser exercida de modo compatível com as demais finalidades do Estado e com os princípios constitucionais estabelecidos para nortear a ordem econômica, conforme ensina Nusdeo.⁵⁶ A liberdade particular deverá ser restringida para que todos possam exercê-la dentro dos respectivos limites.

No entender de Marcos Juruema Villela Souto, a propriedade e a atividade econômica são reservados à iniciativa privada como meio de assegurar o bem-estar social, e a tarefa do Estado cinge-se ao incentivo e regulação, incluindo a atividade fiscalizatória das atividades empresárias, visando o bom funcionamento do mercado e dos mecanismos garantidores da concorrência sadia.⁵⁷

Diante dos dispositivos constitucionais pode-se asseverar que o Estado brasileiro, diante da perspectiva econômica, deve cumprir algumas atribuições oriundas do texto constitucional, que lhe prescreve as ações de normatizar e regulamentar as atividades econômicas segundo os preceitos da ordem econômica pautada na valorização do trabalho humano, na livre iniciativa de modo a assegurar uma existência digna a todos. Tal como observa Fábio Nusdeo:

Trata-se, agora, de lograr a obtenção de objetivos de política econômica bem definidos para o desempenho do sistema, o que implica, em última

⁵⁵ NUSDEO, Fábio. *Curso de Economia: introdução ao direito econômico*. 3ª edição. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais. 2001, p. 158.

⁵⁶ NUSDEO, Fábio. *Curso de Economia: introdução ao direito econômico*. 3ª edição. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais. 2001, p. 205.

⁵⁷ SOUTO, Marcos Juruema Villela. *Desestatização: privatização, concessões e terceirizações*. Rio de Janeiro: Editora Lúmen Júris, 1997, p. 26.

análise, impor-lhe distorções, alterá-lo, interferir no seu funcionamento, a fim de fazer com que os resultados produzidos deixem de ser apenas os naturais ou espontâneos, para se afeiçoarem às metas fixadas.⁵⁸

Com a intervenção do Estado no domínio econômico, surgiu uma nova percepção do papel da empresa, a qual possibilitou pesquisas encartadas nos diversos perfis que a entidade empresarial possui, cujo estudo motivou o surgimento de uma teoria que revolucionou o direito comercial mundial. Esta teoria, denominada “Teoria da Empresa” surgiu em 1942, na Itália por Alberto Asquini.⁵⁹

A empresa se torna a partir de então, um organismo atuante no cenário social, com personalidade reconhecida pelo Direito e também executora das ações que compõem a política econômica estatal, na busca da realização dos valores jurídico-econômicos, tais como o pleno emprego, a defesa da concorrência, a preservação ambiental, a defesa consumidor, dentre outros.

Caberá ao Estado a função de compatibilizar os ideais particulares com os preceitos constitucionais da ordem econômica, direcionar o desenvolvimento da atividade empresarial e dos meios de produção e circulação de bens e riquezas, de forma que passe a produzir externalidade positivas, como forma de se alcançar não apenas o crescimento econômico, mas também o desenvolvimento de toda a sociedade.

1.2 AS FORMAS DE INTERVENÇÃO DO ESTADO NA ECONOMIA

Há autores que indicam várias modalidades de atuação estatal na ordem econômica. No entender de José Afonso da Silva, há duas visíveis formas de atuação estatal no domínio econômico, caracterizadas como a participação e a intervenção, esta tomada em sentido estrito⁶⁰.

Existe um modelo de ordem econômica constitucional liberal que respeita e institucionaliza as relações espontâneas de mercado, que se apresenta protetor da propriedade, do contrato e da livre iniciativa, e um modelo de ordem econômica social, que respeita os

⁵⁸ NUSDEO, Fábio. *Fundamentos para a Codificação do Direito Econômico*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1995, p. 25.

⁵⁹ BULGARELLI, Waldírio. *Sociedades Comerciais: empresa e estabelecimento*. 5ª edição. São Paulo: Atlas, 1993, p. 24-27.

⁶⁰ SILVA, José Afonso da. *Comentário Contextual à Constituição*. São Paulo: Malheiros Editores Ltda. 2005, pg. 721.

postulados liberais, mas promove a intervenção do Estado nas relações de mercado, estabelecendo programas de políticas públicas vinculadas aos poderes do Estado, onde a opção por um ou por outro modelo regulatório do mercado é de ordem político legislativa, com reflexo constitucional, configurando uma obra de poder constituinte legítimo e democraticamente eleito, conforme aduz Luciano Benetti Timm e Rafael Bica Machado.⁶¹

Ocorre a participação do Estado na economia quando há o posicionamento do ente estatal na condição de administrador das atividades econômicas, conforme contido nos artigos 173 e 177 da Constituição Federal brasileira de 1988.

Os princípios inseridos na ordem econômica são as diretrizes necessárias para que a atividade econômica possibilite o bem-estar social. Caso esses princípios sejam desrespeitados pelos agentes econômicos, caberá ao Estado a intervenção na atividade econômica, para que o equilíbrio proposto na Constituição Federal seja restabelecido. O Estado se utilizará de mecanismos constitucionais para justificar a ação interventora, quais sejam, a *intervenção direta* na atividade econômica, nos moldes do artigo 173 ou a *intervenção indireta*, como previsto no artigo 174, ambos da Constituição Federal.⁶²

A ação participativa do Estado na economia foi analisada por Tácio Lacerda Gama que concluiu que “na ação participativa, o Estado atua como agente do processo produtivo. Sua atuação consiste em produzir e comercializar bens, prestar serviços, públicos ou privados. O Estado é partícipe, integra as relações econômicas.”⁶³

Age o Estado diretamente no campo econômico por meio de empresa pública, sociedade de economia mistas ou subsidiária, ou seja, o ente público pratica operações mercantis, agindo como os demais sujeitos que atuam nos fenômenos econômicos, seja em paralelo com as empresas privadas, seja monopolizando determinado setor, como autoriza o artigo 177 da Constituição Federal. Paulo Roberto Lyrio Pimenta apregoa que o “o ente estatal comercializa, importa, exporta, produz, enfim, pratica atos típicos de direito privado”.⁶⁴

Levando-se em consideração a participação do Estado no domínio econômico, a doutrina ressalva a necessidade de distinguir os casos em que o Estado presta serviços públicos, especialmente de conteúdo econômico e social, daqueles em que explora diretamente a atividade econômica, a qual passa a ser tratada como gênero, a englobar duas

⁶¹ TIMM, Luciano Benti; MACHADO, Rafael Bicca. *Direito, Mercado e Função Social*. Disponível em www.viadesignlabs.com/lawandconomics/Direito_Mercado_Funcao_Social.pdf. p. 11, acesso em 30 de jan. 2008.

⁶² MONCADA, Luís S. Cabral. *Direito Econômico*. 2ª edição. Coimbra: Coimbra Editora, 1988, p. 36.

⁶³ GAMA, Tácio Lacerda. *Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico*. São Paulo: Quartier Latin, 2003, p. 242.

⁶⁴ PIMENTA, Paulo Roberto Lyrio. *Contribuições de Intervenção no Domínio Econômico*. São Paulo: Dialética, 2002, p. 39.

espécies segundo o tratamento seja de âmbito público ou privado, como preceitua Eros Grau, “Insista-se em que atividade econômica em sentido amplo é território dividido em dois campos: o do serviço público e o da atividade econômica em sentido estrito.”⁶⁵

Assim, o Estado é sujeito das relações econômicas, onde o critério de distinção da sua atuação encontra-se no tipo de exploração realizada. Há a exploração direta da atividade econômica em sentido estrito, prestada sob o regime de direito privado, ao passo que, diante da prestação de serviços públicos o Estado atua em regime de direito público.

Na exploração direta da atividade econômica pelo Estado, conforme prerrogativa conferida no artigo 173 da Constituição Federal, surge como característica fundamental a incidência normativa do direito privado, sem as prerrogativas nitidamente públicas, pois se assim fosse, estaria ferindo o regime de concorrência entre o setor público e privado, para que seja garantida a atividade de produção e circulação de bens e riquezas em igualdade de condições com os agentes da livre iniciativa. No entender de Eros Grau significa:

Trata-se, aqui, de atuação do Estado – isto é, da União, do Estado-membro e do Município – como agente econômico, em área de titularidade do setor privado. (...) As hipóteses indicadas no art. 173 do texto constitucional são aquelas nas quais é permitida a atuação da União, dos Estados-membros e dos Municípios neste segundo campo.⁶⁶

Para desempenho desta atribuição conferida constitucionalmente, o Estado deverá criar empresas públicas ou sociedades de economia mista, atuando segundo o regime do direito privado, segundo observa Tércio Sampaio Ferraz Júnior ao afirmar que o verbo empresariar possui o significado de agir como empresário no lugar ou junto com a iniciativa privada⁶⁷. Do mesmo entendimento compartilha Celso Antonio Bandeira de Mello, “Empresas públicas e sociedade de economia mista, que para tal fim sejam criadas, submeter-se-ão, basicamente, ao mesmo regime aplicável às empresas privadas.”⁶⁸

Atuação do Estado no domínio econômico quando identificada pela exploração direta da atividade econômica, tem como justificativa conforme consta no próprio texto constitucional, determinadas situações consideradas por lei, que se caracterizem como necessárias à manutenção da segurança nacional ou ao relevante interesse coletivo, onde ressalvados esses casos, o Estado não poderá explorar diretamente a atividade econômica.

⁶⁵ GRAU, Eros. *A Ordem Econômica na Constituição de 1988*. 10ª edição. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 105.

⁶⁶ GRAU, Eros. *A Ordem Econômica na Constituição de 1988*. 10ª edição. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 105.

⁶⁷ FERRAZ JUNIOR, Tércio Sampaio. *Fundamentos e Limites Constitucionais da Intervenção do Estado no Domínio Econômico*. Revista de Direito Público. São Paulo: Revista dos Tribunais, n. 47-48, P. 266.

⁶⁸ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 14ª edição. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 625.

Como observado por Eros Grau, no artigo 173 há a exploração da atividade econômica em sentido estrito, na medida em que possibilita ao Estado empreender em uma determinada atividade econômica. No entanto, o Estado não necessita de permissão ou autorização para prestar serviço público, vez que a prestação de serviços públicos constituem-se em um dever do Estado, ademais, a segurança nacional e o relevante interesse coletivo não justificariam a prestação de serviço público e sim de atividade econômica em sentido estrito.⁶⁹

Na prestação dos serviços públicos, segundo consta no artigo 175 da Constituição Federal, o Estado atua em regime de direito público, diretamente ou através de terceiros autorizados, concessionárias ou permissionárias, sujeitos a um regime determinado, que supõe a celebração de um contrato de caráter especial. Ainda, há a atribuição de capacidade para o exercício da atividade de serviço público a pessoas estranhas ao Estado, ou seja, a entes privados, mediante a realização de lucro.

Observa-se que os serviços públicos, ao lado da exploração direta da atividade econômica, segundo os imperativos da segurança nacional ou diante do relevante interesse coletivo, constituem as duas formas de ação participativa do Estado no domínio econômico.

De outro lado, tem-se a intervenção estatal quando o Estado surge como agente normativo e regulador da atividade econômica, aí se compreendendo as atividades de fiscalização, incentivo e planejamento do setor econômico, nos termos do artigo 174 da Constituição Federal, nos dizeres de Washington Peluso Albino de Souza:

Define as condições do Estado como agente normativo e regulador da atividade econômica quanto às funções de fiscalização, incentivo e planejamento, com a especificação deste último ser determinante para o setor público e indicativo para o setor privado [...].⁷⁰

O Estado intervém na atividade econômica de forma *indireta*, quando o “Estado limita-se a condicionar, a partir de fora, a actividade económica privada, sem que o Estado assuma posição de sujeito económico ativo. É o caso da criação de infraestruturas, da polícia económica e do fomento”.⁷¹

Segundo Moncada, “O fomento econômico consiste numa atividade administrativa de satisfação de necessidades de caráter público, protegendo ou promovendo actividades de

⁶⁹ GRAU, Eros. *A Ordem Econômica na Constituição de 1988*. 10ª edição. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 128 e 129.

⁷⁰ SOUZA, Washington Peluso Albino. *Primeiras Linhas de Direito Econômico*. São Paulo: Ltr Editora Ltda. 6ª edição. 2005, p. 222.

⁷¹ MONCADA, Luís S. Cabral. *Direito Econômico*. 2ª edição. Coimbra: Coimbra Editora, 1988, p. 37.

sujeitos privados ou outros que directa ou indirectamente as satisfaçam.”⁷² A atividade de fomento se realiza por meio de incentivos fiscais, criação de contribuição de intervenção no domínio econômico, dentre outras formas, conforme preconiza o artigo 174 da Constituição Federal.

Ao agir como diretor da cena econômica, o Estado age exercendo poder de polícia, ou utilizando mecanismos para programar determinados comportamentos dos particulares no campo da liberdade econômica, tal como entende Paulo Roberto Lyrio Pimenta, trata-se da intervenção indireta e pode ser entendida:

Por conseguinte, enquanto na primeira modalidade de intervenção a posição do Estado é de igualdade em relação aos particulares, na segunda, o regime jurídico de direito público é o que prevalece, ficando assegurado ao ente público o manejo de amplo plexo de poderes para atingir os fins constitucionalmente qualificados.⁷³

A ação normativa do Estado caracteriza-se pela edição de normas jurídicas e pela fiscalização do seu cumprimento, a fim de que seja possível implementar os valores positivados na ordem econômica. A função precípua do Estado enquanto agente normativo é a de editar normas jurídicas regulando a atividade econômica.

Tércio Sampaio Ferraz Júnior entende que a regulação ocorre por meio da edição de normas jurídicas que restringem a liberdade dos sujeitos que atuam no domínio econômico e discorre que “Regular (Estado Regulador) entende-se a interferência do Estado, restringindo a liberdade econômica dos indivíduos, nos seus objetivos e instrumentos.”⁷⁴

Eros Grau, analisando o artigo 174 e a expressão atividade econômica, apregoa a necessidade de entendê-la no sentido amplo, pois se refere à atuação estatal como agente normativo e regulador, acentuando o referido autor que a atuação normativa requer fiscalização que assegure a efetividade e eficácia daquilo que se encontrar normativamente definido, e de outro lado, a atuação reguladora compreende o exercício das funções de incentivo e estímulo a determinadas condutas por parte dos agentes econômicos.⁷⁵

Com a atribuição conferida pelo artigo 174, configura-se o Estado mínimo, como uma concepção moderna de Estado que melhor se amolda na perquirição dos seus fins, especialmente na concretização do bem comum. Interpretando sistematicamente o texto

⁷² MONCADA, Luís S. Cabral. *Direito Econômico*. 2ª edição. Coimbra: Coimbra Editora, 1988, p. 349.

⁷³ PIMENTA, Paulo Roberto Lyrio. *Contribuições de Intervenção no Domínio Econômico*. São Paulo: Dialética, 2002, p. 40.

⁷⁴ FERRAZ JUNIOR, Tércio Sampaio. *Fundamentos e Limites Constitucionais da Intervenção do Estado no Domínio Econômico*. Revista de Direito Público. São Paulo: Revista dos Tribunais, n. 47-48, P. 266.

⁷⁵ GRAU, Eros. *A Ordem Econômica na Constituição de 1988*. 10ª edição. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 109.

constitucional, infere-se do artigo 170, *caput* da Constituição Federal, o comando de ação estatal para preservar a ordem econômica, pautada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, de modo a propiciar a existência humana digna.

A atuação do Estado como agente normativo, conforme lhe confere o artigo 174, pressupõe a tarefa de fiscalizar, de promover a vigilância dos valores básicos referente ao desenvolvimento da ordem econômica, quais sejam, a valorização do trabalho humano e a livre iniciativa.

Tendo-se em vista os objetivos da regulamentação econômica, há a necessidade do Estado intervir no cenário econômico mediante a disciplina dos preços, do consumo, da poupança e do investimento. Há também a previsão constitucional, conforme consta no artigo 22, de atribuição da competência legislativa da União para legislar sobre informática, política de crédito, câmbio, transferência de valores comércio exterior e interestadual, diretrizes da política nacional de transportes, regime de portos, navegação, jazidas, minas, outros recursos minerais e metalurgia.

O artigo 24, a Constituição Federal faz previsão da competência concorrente para legislar sobre direito econômico, termo bastante abrangente que se refere a todas as áreas de regulação. Insta ressaltar que se encontram aí incluídas a competência estadual, distrital e municipal, para intervir na ordem econômica. É também dessa natureza a ordenação dos transportes aéreo, marítimo e terrestre, determinada no artigo 178.

No que se refere à atuação fiscalizadora do Estado como agente regulador, José Afonso da Silva discorre:

A fiscalização, como toda fiscalização, pressupõe o poder de regulamentação, pois ela visa precisamente controlar o cumprimento das determinações daquele e em sendo o caso, apurar responsabilidades e aplicar penalidades cabíveis. Não fora assim o poder de fiscalização não teria objeto.⁷⁶

Há também as formas de incentivos, decorrentes da função normativa e reguladora da atividade econômica pelo Estado, que traz contida a idéia do Estado promotor da economia, através de fomento, proteção, estímulo, apoio, favorecimento e auxílio das atividades privadas que, ainda que por via reflexa, sejam capazes de satisfazer as necessidades e conveniências de caráter geral. O próprio texto constitucional determina o apoio, promoção, estímulo e favorecimento de determinadas atividades, como exemplo, as microempresas, o

⁷⁶ SILVA, José Afonso. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 16^a.ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1999, p.782.

cooperativismo e associativismo, conforme preceituado nos artigos art. 174 e 179 da Constituição Federal.

Em que pese a redação do artigo 174 dispor que o Estado exercerá sua atividade de agente normativo e regulador, na forma da lei, não significa necessariamente que a intervenção estatal nestas situações dependa sempre de dispositivo legal, pois conforme observado por José Afonso da Silva, essas intervenções podem ocorrer mediante atos administrativos, como exemplo, as intervenções do Conselho Administrativo de Defesa, o apoio tecnológico, concessão de financiamento por instituições oficiais, embora somente se efetivam conforme previsão legal em observância ao princípio da legalidade. Entretanto, as limitações como ingerência disciplinadora, constituem formas de intervenção por via de regulamentação legal.⁷⁷

Moncada refere-se à intervenção direta do Estado como a “forma de intervenção que faz do estado um agente económico principal, ao mesmo nível do agente económico privado, que só é concebível numa forma de estado claramente intervencionista, que veja numa certa representação que das suas funções se faz o fundamento da ordem jurídico-económica”⁷⁸

João Bosco Leopoldino da Fonseca apregoa a atuação direta quando o Estado “passa a atuar como empresário, comprometendo-se com a atividade produtiva, quer sob a forma de empresa pública quer sob a de sociedade de economia mista”, isto é, “em regime concorrencial, em que se equipara com as empresas privadas, ou em regime monopolístico.”⁷⁹

Moncada ensina que o Estado participa indiretamente quando “não se comporta como sujeito econômico, não tomando parte ativa e direta no processo econômico. Trata-se de uma intervenção exterior, de enquadramento e de orientação que se manifesta em estímulos ou limitações, de varias ordens, às atividades das empresas.”⁸⁰

Washington Peluso Albino de Souza conceitua a atuação indireta do Estado como “aquela que se realiza por meio da legislação regulamentadora, bem como a reguladora, em todos os níveis de instrumentos jurídicos (leis, decretos, circulares, portarias, avisos e assim por diante).”⁸¹

⁷⁷ SILVA, José Afonso. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 16ª.ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1999, p.782.

⁷⁸ MONCADA, Luís S. Cabral. *Direito Econômico*. 2ª edição. Coimbra: Coimbra Editora, 1988, p. 221.

⁷⁹ FONSECA, João Bosco Leopoldino. *Direito Econômico*. 5ª edição. Rio de Janeiro: Forense, 2005, p. 245.

⁸⁰ MONCADA, Luís S. Cabral. *Direito Econômico*. 2ª edição. Coimbra: Coimbra Editora, 1988, p. 337.

⁸¹ SOUZA, Washington Peluso Albino. *Primeiras Linhas de Direito Econômico*. São Paulo: Ltr Editora Ltda. 6ª edição. 2005, p. 333.

Eros Grau propõe distinguir a expressão “intervenção” da “atuação” estatal. A primeira diz respeito à atuação estatal no campo da atividade econômica em sentido estrito, ao passo que a atuação estatal refere-se à ação do Estado no campo da atividade econômica em sentido amplo.⁸²

E a partir deste esclarecimento, Eros Grau propõe a classificação da intervenção do Estado no domínio econômico em três modalidades: intervenção por absorção ou participação, intervenção por direção e intervenção por indução. Convém diferenciar a atuação estatal quando intervém *no* domínio econômico ou *sobre* o domínio econômico, distinguindo-se por consequência as normas de intervenção por direção ou indução das normas de intervenção por absorção ou participação. Na primeira modalidade, o Estado intervém *no* domínio econômico desenvolvendo atividade econômica em sentido estrito, como sujeito econômico, e intervirá por absorção ou por participação.⁸³

O Estado atuará por absorção quando assumir o controle dos meios de produção em determinado setor da atividade econômica em sentido estrito, agindo em regime de monopólio. E, por participação, quando assumir o controle de parte dos meios de produção em determinado setor da atividade econômica em sentido estrito, em regime de competição com a iniciativa privada, conforme explica Eros Grau.⁸⁴

Quando o Estado atua por direção ou indução, intervirá *sobre* o domínio econômico, desenvolvendo papel de regular a atividade econômica tida em sentido estrito. Ao atuar sobre o domínio econômico por direção, o Estado busca estabelecer mecanismos e normas de comportamento compulsório, ao passo que, ao atuar por indução, o Estado manipula os instrumentos de intervenção em conformidade com as leis que regem o funcionamento dos mercados, adentrando no universo do direito premial.⁸⁵

As normas que caracterizam a intervenção do Estado no domínio econômico prescrevem condutas com comando imperativo, dotados de cogência, com prescrição de condutas que devem ser necessariamente cumpridas pelos agentes que atuam no campo econômico. Nos casos das normas por indução, há comando que, embora prescritivos, não são dotados da mesma carga de cogência, tratando-se de normas dispositivas, capaz de levar o destinatário a uma opção econômica de interesse coletivo e social, que ultrapassa o interesse

⁸² GRAU, Eros. *A Ordem Econômica na Constituição de 1988*. 10ª edição. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 102.

⁸³ GRAU, Eros. *A Ordem Econômica na Constituição de 1988*. 10ª edição. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 148.

⁸⁴ GRAU, Eros. *A Ordem Econômica na Constituição de 1988*. 10ª edição. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 148.

⁸⁵ GRAU, Eros. *A Ordem Econômica na Constituição de 1988*. 10ª edição. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 148 e 149.

individual, aderindo a ela os agentes que se sentirem atraídos pelos benefícios conferidos àqueles que a ela aderirem, tal qual observa Eros Grau:

A sedução à adesão ao comportamento sofrido é, todavia, extremamente vigorosa, dão que os agentes econômicos por ela não tangidos passam a ocupar posição desprivilegiada nos mercados. Seus concorrentes gozam, porque aderiram a esse comportamento, de uma situação de donatário de determinado bem (redução ou isenção de tributo, preferência à obtenção de crédito, subsídio, v.g.) [...] ⁸⁶

Nem sempre a intervenção por normas de indução prescrevem benefícios aos agentes econômicos, poderão ainda, manifestar-se através de condutas negativas, tais como aquelas normas que prescrevem elevação de tributação conforme seja ou não a atividade econômica desejada pelo ente público. Nestes casos, não há proibição da conduta, mas ela se torna onerosa a tal ponto de ser desestimulada pelo Poder Público.

Luís Eduardo Schoueri afirma que o legislador deve sempre contar com a possibilidade de seus incentivos ou desincentivos não serem suficientes para a tomada de decisão pelo agente econômico, a quem se assegura a possibilidade de adotar comportamento diverso, sem recair no ilícito.⁸⁷

Referido autor destaca a atuação do mercado como centro decisório, determinado quem vai produzir ou consumir e quanto será produzido ou consumido, quando afirma:

Assim, quando se cogita, por exemplo, do instrumento tributário como meio de internalizar as chamadas “externalidades”, o que se faz é transferir ao mercado, por meio do mecanismo de preços, aqueles custos, cabendo aos produtores e consumidores decidir, em última instância, sobre o sucesso ou o fracasso de um produto. Do mesmo modo, o incremento da tributação de um produto poderá implicar seu menor consumo, conforme esteja ou não o mercado disposto a assumir tais custos.⁸⁸

Luís Eduardo Schoueri sustenta que no planejamento indicativo, que caracterizaria as normas de indução, o Estado apresenta apenas um prognóstico do desenvolvimento econômico, oferecendo incentivos que devem influir nos cálculos dos agentes econômicos, a quem cabe decidir. Permaneceria, daí, em funcionamento o mecanismo de mercado. Segundo o mesmo autor, no planejamento imperativo, que caracterizaria as normas de direção, o

⁸⁶ GRAU, Eros. *A Ordem Econômica na Constituição de 1988*. 10ª edição. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 150.

⁸⁷ SCHOUERI, Luís Eduardo. *Normas Tributárias Indutoras e Intervenção Econômica*. Rio de Janeiro: Forense, 2005, p. 44.

⁸⁸ SCHOUERI, Luís Eduardo. *Normas Tributárias Indutoras e Intervenção Econômica*. Rio de Janeiro: Forense, 2005, p. 44.

mecanismo de mercado é deixado de lado, seja porque o Estado fixa preços máximos, seja porque introduz cotas, limita produção, determina estoques, impõe ou proíbe investimentos, ou, de qualquer modo, intervém diretamente na liberdade do indivíduo.⁸⁹

Segundo posicionamento de Eros Grau, o planejamento não faz parte das modalidades de intervenção do Estado levando-se em consideração o cenário econômico, na medida em que apenas racionaliza e qualifica as formas a justificar a intervenção do Estado em um espaço que, via de regra, encontra-se conferido à iniciativa privada, e preceitua:

O planejamento apenas qualifica a intervenção do Estado sobre e no domínio econômico, na medida em que esta, quando conseqüente ao prévio exercício dele, resulta mais racional.⁹⁰

É através do planejamento que a atuação estatal será definida, que as ações serão coordenadas sob um padrão de racionalidade sistematizada. Não há motivos que justifiquem uma atuação aleatória do Estado, eis que determinadas situações demandam posicionamentos certos e imediatos, há também a imperiosa necessidade de que os gastos públicos sejam bem geridos e otimizados, com observância do princípio da economicidade, na consecução das finalidades públicas.

1.3 INTERVENÇÃO INDIRETA DO ESTADO E A POLÍTICA ECONÔMICA

O Estado, ao intervir sobre o domínio econômico com vistas à concretização das suas finalidades, o faz por meio de normas de indução ou direção, conforme sejam as normas imperativas ou dispositivas, levando-se em consideração o grau de liberdade do administrado.

Levando-se em consideração o modelo proposto pela Constituição Federal, as normas tributárias indutoras, com a finalidade de regular a ordem econômica, podem criar situações de benefícios ou agravamentos, conforme seja a necessidade de se obter a realização de comportamentos desejáveis pelos agentes econômicos. Nesta medida, os incentivos fiscais consistem nos instrumentos hábeis a promover a indução econômica nas hipóteses de benefícios outorgados para incentivar determinados comportamentos.

⁸⁹ SCHOUERI, Luís Eduardo. *Normas Tributárias Indutoras e Intervenção Econômica*. Rio de Janeiro: Forense, 2005, p. 45.

⁹⁰ GRAU, Eros. *A Ordem Econômica na Constituição de 1988*. 10ª edição. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 151.

Segundo Luís Eduardo Schoueri, do ponto de vista das ciências econômicas, a adoção de normas de direção parece mais eficiente, ao invés de lançar mão dos incentivos ou desincentivos, pois produzem efeitos imediatos, diminuindo o tempo de modificação do comportamento dos destinatários.⁹¹

Alfredo Augusto Becker afirma que no tributo extrafiscal proibitivo tem-se um dever preestabelecido por uma regra jurídica que o Estado utiliza como instrumento jurídico para impedir ou desestimular, indiretamente, um ato ou fato que a ordem jurídica permite.⁹²

As normas de direção serão melhor utilizadas nos casos em que toda a população deverá observar um comportamento conforme a lei. Tratando-se de caso em que se tolera que alguns não adotem o comportamento sugerido, sem configurar transgressão à lei, a escolha entre normas de direção e indução é mais delicada, pois neste caso, os incentivos e desincentivos fiscais adotarão como critério de escolha o mercado, enquanto nas normas de direção, o legislador deverá substituir o mercado na determinação de critérios.⁹³

O emprego de normas indutoras tem a finalidade de conciliar a intervenção estatal com a liberdade de iniciativa, que se caracterizam como um prêmio dado ao interesse da coletividade na busca da eficiência econômica. E nestes casos, o planejador, na necessidade de respeitar a liberdade constitucional do empreendedor, não poderá forçá-lo, mas procurar induzi-lo com os instrumentos da ciência econômica e do direito tributário, em direção à decisões que permitam alcançar as metas do plano ou do programa político-econômico.

O mercado é visto pelos economistas como um fato social, como uma realidade que não pode ser negada pela análise jurídica, sob pena de prejuízos à organização e funcionamento da própria sociedade. Como fato social que é, o mercado pode ser influenciado pelo Direito para garantir a concretização de determinados valores e princípios constitucionais e legais de uma determinada sociedade, como observa Luciano Benetti Timm e Rafael Bicca Machado.⁹⁴

Como espaço de especialização da atividade econômica no ambiente produtivo, o mercado possui regras próprias que poderão ser em muitas vezes imprevisíveis, na medida em que os agentes econômicos analisam estratégias de atuação com base em vários fatores

⁹¹ SCHOUERI, Luís Eduardo. *Normas Tributárias Indutoras e Intervenção Econômica*. Rio de Janeiro: Forense, 2005, p. 46.

⁹² BECKER, Alfredo Augusto. *Teoria Geral do Direito Tributário*. São Paulo: Saraiva, 1963, p. 609.

⁹³ SCHOUERI, Luís Eduardo. *Normas Tributárias Indutoras e Intervenção Econômica*. Rio de Janeiro: Forense, 2005, p. 47.

⁹⁴ TIMM, Luciano Benetti; MACHADO, Rafael Bicca. *Direito, Mercado e Função Social*. Disponível em www.viadesignlabs.com/lawandconomics/Direito_Mercado_Funcao_Social.pdf. p. 2, acesso em 30 de jan. 2008.

igualmente variáveis, como por exemplo, atuação dos concorrentes, preço dos insumos utilizados na produção, cotação de moedas internacionais.

O mercado, que consiste em um espaço social de trocas apresenta uma função social, que deverá ser objeto de condução estatal para que conserve a característica de cunho comunitário, para que não haja excluídos, tal como afirma Luciano Benetti Timm e Rafael Bicca Machado:

Portanto, ao se falar em mercado, é importante ter em mente que o mercado é – antes de mais nada - um espaço social de troca de bens e serviços que tem uma enorme função social: viabilizar com que os indivíduos (e conseqüentemente a sociedade) possam obter aquilo que necessitam mas que não produzem isoladamente, por meio de um contínuo processo de comercialização daquilo que, pela especialização do trabalho, agora geram de excedentes. Mais, o mercado é um espaço público que gera eficiência, ao ensejar a concentração de agentes interessados em um determinado bem ou serviço, facilitando as trocas.⁹⁵

O fenômeno da globalização, seja em seu aspecto econômico, comercial ou cultural, é incontestável, pois se trata de uma realidade fática, mais perfeitamente aceitável quando se leva em consideração a possibilidade de compartilhar e discutir os problemas mundiais no intuito de obter uma solução que se compatibilize com o cenário internacional, sem afetar a soberania de determinado país.

Como mercado, a globalização na acepção econômica permite que o excedente de produção interno seja escoado para o mercado internacional, e de outro lado, permite que a necessidade não satisfeita pela produção interna, seja suprida pelo mercado internacional. Daí a necessidade de que esses temas sejam tratados compatibilizando-o a um contexto mundial, para não criar disparidades entre a atuação estatal e o fenômeno mercadológico, como aduz Lafayette Josué Petter:

[...] por isso as normas da ordem econômica não podem e não devem apenas restringir-se aos aspectos estritamente internos do desenvolvimento, de modo que o planejamento da atividade econômica precisa considerar os efeitos que se fazem sentir sobre as estratégias no encaminhamento da política econômica internacional. Mas o que parece mesmo destacado no texto é que a consideração de tais aspectos não pode chegar ao ponto de subtrair do país as possibilidades de autodeterminação.⁹⁶

⁹⁵ TIMM, Luciano Benetti; MACHADO, Rafael Bicca. *Direito, Mercado e Função Social*. Disponível em www.viadesignlabs.com/lawandeconomics/Direito_Mercado_Funcao_Social.pdf. p. 2, acesso em 30 de jan. 2008.

⁹⁶ PETTER, Lafayette Josué. *Princípios Constitucionais da Ordem Econômica: o significado e o alcance do art. 170 da Constituição Federal*. São Paulo: Editora Revista do Tribunal, 2005, p. 191.

Atribuição de preservação do bem-comum não cabe ao mercado ou aos agentes econômicos, primeiro porque aquele atua por regras próprias, segundo porque estes atuam em conformidade com os interesses particulares de lucratividade e eficiência. Cabe portanto, ao Estado a satisfação das necessidades da comunidade, como afirma Luciano Benetti Timm e Rafael Bicca Machado:

Ademais, quanto ao bem comum, não se deve mesmo dar esta tarefa isoladamente ao mercado e às relações econômicas. O que estes podem fazer, de regra, é gerar riqueza. A atribuição do bem comum, desde Aristóteles, é essencialmente tarefa do sistema político e da democracia. Inclusive, para muitos economistas, como para o prêmio Nobel Kenneth Arrow, é matematicamente inatingível.⁹⁷

As economias de mercado necessitam de uma intervenção estatal para implementar o desenvolvimento econômico e promover a livre iniciativa, seja garantindo a estrutura da livre concorrência, seja corrigindo as imperfeições do mercado. A intervenção estatal no domínio econômico é configuradora da existência fática de um mercado e se legitima quando promove a compatibilização do mercado com sua reconhecida função social, como adverte Eros Roberto Grau:

O mercado, dessa maneira, pode ser regulado de acordo com os valores e princípios (exteriores ao sistema econômico) de uma determinada sociedade, em um determinado tempo e espaço, como resultado de um amplo processo de discussões políticas e sociais (como no caso de uma ordem econômica constitucional programática).⁹⁸

Por vezes, a intervenção do Estado na economia ocorre através da implementação de políticas econômicas direcionadas, como forma de traçar diretrizes norteadoras de toda a atividade econômica privada, com vistas ao desenvolvimento econômico. Washington Peluso Albino de Souza observa que as políticas econômicas têm por finalidade o equilíbrio dos interesses privados com os fins sociais, ao preceituar:

Compreendendo tanto o interesse individual como o coletivo, o privado como o público, prendendo-se à política econômica posta em execução por instrumentos jurídicos, o Direito Econômico procura conciliar de modo objetivo aquela política econômica com os princípios da ideologia. No caso brasileiro, esta tem sido definida constitucionalmente com ênfase ao

⁹⁷ TIMM, Luciano Benetti; MACHADO, Rafael Bicca. *Direito, Mercado e Função Social*. Disponível em www.viadesignlabs.com/lawandeconomics/Direito_Mercado_Funcao_Social.pdf. p. 5, acesso em 30 de jan. 2008.

⁹⁸ GRAU, Eros. *A Ordem Econômica na Constituição de 1988*. 10ª edição. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 14.

desenvolvimento econômico, a valorização do trabalho humano, a livre iniciativa e a “justiça social”.⁹⁹

O Estado intervém sobre o domínio econômico para suprir as disfunções do mercado, do sistema econômico, e isto inclusive foi consagrado pela doutrina como uma primeira ordem de motivações que justifica a atuação estatal, há que se acrescentar que existe uma segunda ordem justificadora e legitimadora da intervenção do Estado no domínio econômico, quando, orientado pelas políticas econômicas, busca resultados efetivos a serem alcançados em prol da coletividade.

Enquanto a primeira ordem pauta a atuação estatal no sentido de suprir falhas e a reparar o mau funcionamento operacional, a segunda, busca novos resultados, reflexos desejados e melhores, se comparados aos normais desempenho do sistema, perante a coletividade. Fábio Nusdeo apregoa:

Assim, a presença do Poder Público na economia deixa de ter apenas por justificação as falhas do mercado. Uma segunda e extremamente poderosa motivação acomplou-se à primeira. Decorre das preferências políticas quanto ao desempenho *tout court* do sistema, levando o Estado não apenas a contemplá-lo mas a direcioná-lo deliberadamente em função de fins específicos.¹⁰⁰

Quando o texto constitucional consagra o princípio da livre iniciativa e da autonomia da vontade provenientes do ideário capitalista, há a necessidade de se promover a compatibilização destes preceitos com a finalidade precípua do Estado na busca da justiça social. Procura o Estado, segundo os indicativos do neoliberalismo, dirigir a vontade particular como forma de viabilizar os interesses coletivos. Tal como afirma o citado autor Washington Peluso Albino de Souza, “o Direito Econômico toma o interesse social como fundamento dos seus ‘juízos de valor’ e por essa orientação procura realizar os princípios da Justiça Distributiva.”¹⁰¹

Eros Grau, analisando os instrumentos da política econômica e o objeto do direito econômico, afirma “o que o peculiariza como ramo do Direito é, portanto, a sua destinação à instrumentalização, mediante ordenação jurídica, da política econômica do Estado”.¹⁰²

⁹⁹ SOUZA, Washington Peluso Albino. *Primeiras Linhas de Direito Econômico*. São Paulo: Ltr Editora Ltda. 6ª edição. 2005, p. 126.

¹⁰⁰ NUSDEO, Fábio. *Curso de Economia: introdução ao direito econômico*. 3ª edição. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais. 2001, p. 165.

¹⁰¹ NUSDEO, Fábio. *Curso de Economia: introdução ao direito econômico*. 3ª edição. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais. 2001, p. 166.

¹⁰² GRAU, Eros. *A Ordem Econômica na Constituição de 1988*. 10ª edição. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 155.

Na busca pela justiça social, com a redução das desigualdades sociais, melhores condições de vida e de trabalho, respeito ao meio ambiente, ao consumidor e às regras concorrenciais, o Estado poderá atuar no domínio econômico através da implementação de políticas públicas, as quais visam a satisfação das necessidades sociais.

No campo do direito econômico, essas necessidades podem ser citadas sob diferentes aspectos, já que costumam surgir com mais força diante das crises econômicas, com reflexos maléficos a incidir diretamente na economia, produção e circulação de bens e riquezas, na estabilização da moeda, nos postos de emprego, na redução de consumo, dentre outros.

Fábio Nusdeo afirma que os estudiosos das Políticas Econômicas buscam atribuir aos mecanismos de política econômica alguns objetivos ou metas, onde o referido autor cita o posicionamento de Bouldin¹⁰³, que define como objetivos essenciais o Progresso Econômico, a Estabilidade Econômica, a Justiça Econômica e a Liberdade Econômica.

As políticas econômicas, diferentemente do que ocorre com a base doutrinária, não busca definir os contornos da estrutura estatal e de funcionamento do mercado, mas sim estudar e analisar os meios e instrumentos para se obter e viabilizar os resultados necessários ou desejados pela comunidade, nos termos precisos de Fábio Nusdeo:

A própria noção de política econômica implica a existência de fins a cuja perseguição deverá se adaptar todo o sistema, mediante *distorções*, conscientemente impostas ao seu funcionamento, devendo entender-se aqui a palavra *distorções* como querendo significar uma forma de operação diversa daquela normalmente ditada pelos padrões do mercado.¹⁰⁴

Diante de um cenário desestabilizado em decorrência de uma crise econômica, as políticas estatais visam atender as necessidades do mercado, da sociedade e do empresariado, criando diretrizes a fim de que se cumpram os princípios ideológicos preceituados no texto constitucional, reestruturando a ordem econômica abalada em decorrência de um momento atípico, ocasionado pela ruptura de uma crise mercadológica, uma situação de desequilíbrio criada pelas leis naturais da economia, conforme observação de Washington Peluso Albino de Souza:

Essas necessidades estarão situadas na base de elaboração da política econômica e requerem o remédio jurídico para o seu atendimento, porque traduzem os elementos fundamentais do “padrão de vida”, da “qualidade de

¹⁰³ BOULDING, *Economic policy Principles and Design*. Englewood Cliffs, 1958, p. 19/21, *Apud* NUSDEO, Fábio. *Fundamentos para a Codificação do Direito Econômico*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1995, p. 28.

¹⁰⁴ NUSDEO, Fábio. *Curso de Economia: introdução ao direito econômico*. 3ª edição. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais. 2001, p. 169.

vida”, do “estágio de desenvolvimento econômico”, da efetivação da “justiça social” e assim por diante.¹⁰⁵

Com a elaboração e implementação de políticas públicas, o Estado procura atingir suas finalidades precípua, interferindo nitidamente em fatores situados no campo econômico. Através das políticas econômicas, busca o Estado implementar as aspirações da comunidade, captadas nos processos políticos, formando conceitos operacionalmente aproveitáveis para que seja possível elaborar um plano ou uma programação econômica.

Fábio Nusdeo¹⁰⁶ cita algumas finalidades amplas, de caráter geral, que serviriam de fonte para a elaboração de políticas econômicas, quais sejam, o progresso econômico, a estabilidade econômica, a justiça econômica e a liberdade econômica.

Os parâmetros acima fixados que justificam a elaboração de políticas de interferência no setor econômico podem parecer, em um primeiro momento, em conceitos demasiadamente amplos. Entretanto, à medida em que vão sendo destacados com mais precisão os pontos que necessitam da intervenção estatal, vão se afinando, através de etapas sucessivas, os contornos e bases em que se formarão essas políticas.

Dentro desses fins buscados pelo Estado, o progresso econômico poderá ser visto como um conceito relativo, já que para povos mais conservadores, a intenção seria justamente manter os níveis de estabilidade econômica, ao passo que, para os povos mais vanguardistas, buscar-se-ia o crescimento acelerado. Em que pese essa relativização conceitual, importante destacar que o progresso pode em muitas vezes se traduzir na necessidade de desenvolvimento econômico, sem que com isso, advenham os custos sociais inerentes a esse desenvolvimento, como por exemplo, o congestionamento das cidades, o esgotamento dos recursos naturais, a criminalidade, a acentuação das desigualdades sociais, dentre outros.

De se notar que o desenvolvimento econômico propõe um conjunto de medidas, representado pela própria política econômica, a serem implementadas na busca da satisfação das necessidades sociais, como meio de corrigir e sanar as deficiências socioeconômicas. Diante das carências originárias do modelo econômico vigente, identificam-se as necessidades insatisfeitas, que precisarão da interferência do Estado a fim de serem supridas e com isso realizar o desenvolvimento.

Assim, pode-se concluir que a busca pelo progresso econômico se traduz na necessidade de eficiência no setor econômico com vistas a ampliar a capacidade produtiva,

¹⁰⁵ SOUZA, Washington Peluso Albino. *Primeiras Linhas de Direito Econômico*. São Paulo: Ltr Editora Ltda. 6ª edição. 2005, p. 157.

¹⁰⁶ NUSDEO, Fábio. *Curso de Economia: introdução ao direito econômico*. 3ª edição. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais. 2001, p. 171.

como afirma Fábio Nusdeo, “o desenvolvimento está associado à idéia da chamada eficiência dinâmica da economia, ou seja, a capacidade de ampliar a sua capacidade produtiva”.¹⁰⁷ Esta atuação estatal poderá ser setorial, tal como observa Washington Peluso Albino de Souza:

Todas as medidas intervencionistas, por sua vez, permitem o tratamento setorial, e repetem-se por ramos de atividade econômica, de modo a atender às suas respectivas peculiaridades, como a agricultura, o comércio, a indústria, a tecnologia e assim por diante.¹⁰⁸

Por estabilidade econômica, deve-se entender a necessidade de se estabilizar os níveis de renda e emprego, atenuando os ciclos econômicos de estabilidade e depressão, de forma a promover o nível de pleno emprego dos fatores disponíveis, e ainda, manter o poder de compra da moeda, promovendo assim a estabilidade monetária, a fim de serem evitados os processos de inflação e deflação, desestabilizadores do mercado financeiro.¹⁰⁹

Pode-se entender também a necessidade de estabilidade econômica, como um imperativo para se alcançar a estabilidade ecológica, que no entender de Fábio Nusdeo¹¹⁰, representa o equilíbrio entre as relações formadas pelos sistemas econômicos e o sistema ecológico, salvaguardando o meio ambiente de agressões motivadas pelos controles deficitários do processo produtivo ou de consumo.

Conforme Washington Peluso Albino de Souza, na concretização das políticas econômicas, haverá um relacionamento dos aspectos fiscais e orçamentários com o direito econômico. Este receberá os instrumentos de expansão ou retração do desenvolvimento e do controle do crescimento de toda a economia, fato que possibilitará a execução de uma política desenvolvimentista, de uma política inflacionária, e assim por diante.¹¹¹

Ao analisar a almejada justiça econômica, busca-se com a implementação de políticas públicas voltadas para o setor econômico, uma finalidade que nunca poderá ser deixada à margem, pois o ideal de justiça acompanha a humanidade desde os seus primórdios e encontra-se incrustada na cultura popular, e caso corrompida, corre-se o risco de desestabilizar a estrutura jurídica das comunidades.

¹⁰⁷ NUSDEO, Fábio. *Curso de Economia: introdução ao direito econômico*. 3ª edição. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais. 2001, p. 171.

¹⁰⁸ SOUZA. Washington Peluso Albino. *Primeiras Linhas de Direito Econômico*. São Paulo: Ltr Editora Ltda. 6ª edição. 2005, p. 325.

¹⁰⁹ NUSDEO, Fábio. *Curso de Economia: introdução ao direito econômico*. 3ª edição. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais. 2001, p. 172.

¹¹⁰ NUSDEO, Fábio. *Curso de Economia: introdução ao direito econômico*. 3ª edição. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais. 2001, p. 173.

¹¹¹ SOUZA. Washington Peluso Albino. *Primeiras Linhas de Direito Econômico*. São Paulo: Ltr Editora Ltda. 6ª edição. 2005, p. 324.

Em se tratando de políticas voltadas à economia, o ideal de justiça encontra-se intimamente ligado a uma preocupação de melhor distribuir a renda. Em contrapartida, tem-se que o mercado funciona naturalmente na forte tendência de concentração de riquezas. Com efeito, um estímulo à distribuição da renda leva ao aumento do consumo, com a conseqüente redução de parcela do produto interno bruto destinada aos investimento e isto ocasionaria em um retardamento no processo de desenvolvimento, no entender de Fábio Nusdeo.¹¹²

Portanto, é necessário colimar objetivos específicos das políticas de desenvolvimento e adequar aos princípios nítidos de justiça, sob de pena de serem adotadas práticas desagregadoras, pois segundo Nusdeo, a justiça representa:

A Justiça Econômica, em suma, deve corresponder a uma especificação da noção geral de justiça de cada povo. Jamais à sua negação. E isto não apenas por motivos ideológicos ou morais, mas por razões de fundo *utilitarista*, pois a desagregação social representa uma externalidade negativa muito alta, a ponto de comprometer qualquer ganho de eficiência.¹¹³

No que se refere ao ideário de liberdade econômica, igualmente buscados pelas políticas econômicas, é tida como um verdadeiro pressuposto do sistema. Ao cercear a liberdade de um indivíduo, o Estado o faz com a intenção de possibilitar o exercício da liberdade por outro sujeito, geralmente no outro pólo da relação jurídica, como por exemplo, nos contratos de trabalho, onde a liberdade de contratar sofre restrição estatal para que se torne possível à outra parte, hipossuficiente da relação, negociar em condições de igualdade.

A aclamada liberdade de atuação no setor econômico, segundo a maioria dos autores é representada pela condição atribuída ao particular de praticar tudo o que seja compatível com os objetivos traçados anteriormente citados a serem buscados pelas políticas econômicas, como um verdadeiro objetivo residual, segundo a síntese de Fábio Nusdeo.¹¹⁴

O modo como vai se operar a intervenção estatal, os objetivos a serem alcançados, os agentes públicos responsáveis e todas as demais diretrizes desta atuação do Estado constituem elementos das políticas econômicas, que se encontram no próprio conteúdo e objeto da norma de Direito Econômico.

¹¹² NUSDEO, Fábio. *Curso de Economia: introdução ao direito econômico*. 3ª edição. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais. 2001, p. 175.

¹¹³ NUSDEO, Fábio. *Curso de Economia: introdução ao direito econômico*. 3ª edição. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais. 2001, p. 176.

¹¹⁴ NUSDEO, Fábio. *Curso de Economia: introdução ao direito econômico*. 3ª edição. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais. 2001, p. 176.

As políticas econômicas se revelam através de instrumentos legais que abrangem toda a vida econômica e jurídica do país, diante de uma visão macro, voltada para a realização da justiça social, garantindo aos indivíduos uma vida com qualidade, com dignidade. Tais políticas podem ter por objeto a regulamentação da atividade produtiva, de um determinado setor da economia, de defesa do consumidor, traçar diretrizes para melhorar as condições de trabalho, promover a preservação ambiental, e até mesmo interferir no sistema de circulação e de repartição de riquezas.

Tantos e tão diversificados são os setores que poderão ser atingidos pela implementação de políticas públicas, que alguns estudiosos chegam a defender a autonomia da disciplina, como decorrência do direito ao desenvolvimento, alguns até mesmo elevando este direito à categoria de Direitos Humanos, como posto na Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento, da Organização das Nações Unidas em 1986.

No caso das políticas econômicas, o Estado é convocado a cumprir a missão de restabelecer a ordem econômica, o equilíbrio rompido pelas leis naturais das práticas capitalistas, que tendem a concentração de riquezas e conseqüentemente, às desigualdades sociais. Diante deste objetivo, o Estado poderá atuar diretamente ou criar condições para que a iniciativa privada a realize ou auxilie o Estado na realização, como bem observou Washington Peluso Albino de Souza:

Quanto aos particulares, entre si, trata-se de condicionar sua atividade ao interesse geral definido pela política econômica vinculada à ideologia adotada, pois já não satisfaz o vago e indeciso princípio de que “o contrato é lei entre as partes, desde que o seu objeto seja lícito”, sem que essa licitude esteja vinculada aos dados fundamentais daquela política econômica erigida pela consonância com a ideologia definida na Constituição, e em grau de “ordem pública econômica”.¹¹⁵

O Estado propõe mecanismos de estímulo, permissão ou até reprimendas a serem aplicados no campo econômico como expedientes hábeis a provocar o desenvolvimento de atividades viáveis do ponto de vista ideológico, e de outro lado, criar barreiras ou repressões às atividades cujos efeitos são consideráveis contrários às finalidades sociais, sem que esta interferência estatal seja considerada dominação ou autoritarismo pura e simplesmente.

¹¹⁵ SOUZA, Washington Peluso Albino. *Primeiras Linhas de Direito Econômico*. São Paulo: Ltr Editora Ltda. 6ª edição. 2005, p. 186/187.

Conforme apregoa Fábio Nusdeo¹¹⁶, as políticas econômicas representam um sistema dualista em funcionamento, onde de um lado são encontrados dados de mercado e de outro, os fenômenos econômicos. Analisando os fenômenos econômicos, tem-se as livres regras de mercado, e sobre estes incidirão o interesse da comunidade, defendido pelos responsáveis pelas políticas econômicas.

São através das políticas econômicas que o Estado atua sobre variantes decorrentes dos fenômenos mercadológicos, pois caso contrário, estas variáveis de mercado assumirão um posicionamento decorrente de interesses também variáveis, que inevitavelmente ocasionará posicionamentos de mercado contrários aos interesses coletivos, vez que impera o aumento da lucratividade. Tal como explica o Fábio Nusdeo:

Agir sobre o mercado significa, em essência, atuar sobre um conjunto de dados, pois eles representam a estrutura condicionante do sistema. Mais do que isso, significará também subtrair dele, mercado, certas variáveis para transformá-las em dados possíveis de, por sua vez, serem institucionalmente fixados.¹¹⁷

Ao implementar políticas econômicas voltadas ao desenvolvimento, é necessário indicar um primeiro elemento que compõe as políticas públicas, qual seja, o agente promotor. Atuando na função de agente promotor, o Estado “é chamado a atuar para cumprir tal missão, por certo agindo diretamente, ou criando condições para que a iniciativa privada a realize, ou que com ele participe.”¹¹⁸

Claro está que a iniciativa privada igualmente aparece como agente promotor das políticas econômicas, pois a concentração do capital atribuiu à iniciativa privada um grande poder direcionador da economia, mas quando se argumenta sobre políticas econômicas, dá-se ênfase à atuação do Estado na condução da economia, enquanto responsável pelo conjunto sistemático de normas destinadas a reger a economia, conforme observa João Bosco Leopoldino da Fonseca.¹¹⁹

Quando o Poder Público atua como corretor ou supridor das falhas econômicas, decorrentes dos fenômenos mercadológicos, que podem desestabilizar ou desarmonizar a

¹¹⁶ NUSDEO, Fábio. *Curso de Economia: introdução ao direito econômico*. 3ª edição. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais. 2001, p. 187.

¹¹⁷ NUSDEO, Fábio. *Curso de Economia: introdução ao direito econômico*. 3ª edição. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais. 2001, p. 187.

¹¹⁸ SOUZA, Washington Peluso Albino. *Primeiras Linhas de Direito Econômico*. São Paulo: Ltr Editora Ltda. 6ª edição. 2005, p. 420.

¹¹⁹ FONSECA, João Bosco Leopoldino. *Direito Econômico*. 5ª edição. Rio de Janeiro: Forense, 2005, p. 24.

economia, terá dois caminhos a seguir, que sob o entender de Fábio Nusdeo¹²⁰, não são caminhos mutuamente excludentes, onde o primeiro dele consiste na alteração da definição legal de direitos, obrigações e até do poder de polícia de determinados agentes econômicos, como por exemplo, minimizar as exigências ambientais ou de ocupação e uso do solo urbano, ou ainda, flexibilizar a legislação antitruste para estimular um determinado setor da indústria.

O segundo passo de planejamento e desenvolvimento das políticas econômicas, consiste em utilizar os próprios fenômenos econômicos, que eram tidos até então como objetivos das políticas econômicas, como instrumentos de política econômica institucionalmente fixados, passíveis de manipulação pelo governo. Como exemplo, Fábio Nusdeo¹²¹ traz a taxa cambial e os preços, cujo objetivo da atuação estatal é a de estabilizá-los através de um estreito monitoramento oficial, para mantê-los dentro de oscilações preestabelecidas.

Na elaboração de legislação sobre política econômica voltada para o desenvolvimento, devem-se destacar alguns temas, como as medidas de mudanças estruturais, o que se faz através de legislação; política Fiscal, onde o Estado manipulará os tributos controlando as despesas e receitas, bem como concedendo incentivos fiscais; medidas de estímulo à poupança e ao investimento; controle da inflação e dos déficits públicos.¹²²

Dentro da análise das políticas econômicas, deve-se atentar ainda para as categorias de modificação de dados. A primeira, chamada política quantitativa é representada pelos instrumentos de política e representam posições numéricas definidas, como as taxas de juros, as cotas de importação, as alíquotas dos tributos, dentre outros. Esta política não altera o sistema econômico, mas promove a adaptação no seu funcionamento, com caráter conjuntural ou de curto prazo.

A outra categoria de política econômica, leva em consideração os dados qualitativos ou meios de política econômica, que poderão promover alterações mais significativas no sistema econômico, de caráter estrutural, podendo até ocasionar em mudanças nos fundamentos do próprio sistema através das chamadas reformas, como por exemplo, as reformas previdenciárias ou administrativas, no entender de Fábio Nusdeo¹²³.

¹²⁰ NUSDEO, Fábio. *Curso de Economia: introdução ao direito econômico*. 3ª edição. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais. 2001, p. 189.

¹²¹ NUSDEO, Fábio. *Curso de Economia: introdução ao direito econômico*. 3ª edição. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais. 2001, p. 190.

¹²² SOUZA, Washington Peluso Albino. *Primeiras Linhas de Direito Econômico*. São Paulo: Ltr Editora Ltda. 6ª edição. 2005, p. 427.

¹²³ NUSDEO, Fábio. *Curso de Economia: introdução ao direito econômico*. 3ª edição. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais. 2001, p. 192.

O Estado poderá implementar uma política econômica utilizando-se de meios e instrumentos que caracterizarão a condução da atuação estatal no setor econômico. Esta atuação estatal pode ser classificada em cinco grandes categorias, segundo ensinamento de Fábio Nusdeo.¹²⁴

Os instrumentos de finanças públicas, monetários ou creditícios e cambiais, caracterizam uma atuação indireta da política econômica, vez que através de estímulos ou sanções fiscais, monetários ou cambiais o Estado procura direcionar o comportamento do mercado, na medida em que interfere na escolha do produto pelo consumidor, pois de acordo com a política quantitativa, via de regra, adota, torna a produção ou comercialização dos bens e produtos atrativa, com a redução do custo da produção, ou ao contrário, poderá desestimular o consumo aumentando o custo de produzir determinado bem e, conseqüentemente, encarecendo-o.

Existem ainda os instrumentos de controle direto, que não se prestam a induzir ou condicionar as decisões dos agentes, mas a determinar as regras do sistema econômico, como por exemplo, a fixação de preços, salários, a determinação da taxa cambial e o preço da moeda estrangeira. Neste caso, o governo manipula variáveis do mercado e as transforma em dados através de sua atuação direta, determinante.

Por fim, ainda segundo estudo de Fabio Nusdeo¹²⁵, o Estado poderá atuar no domínio econômico através da adaptação institucional, que ocorre através da elaboração e vigência de determinações legislativas, abstratas e gerais, capaz de balizar a atuação dos agentes de forma a instituir um cenário normativo instituidor de direitos e obrigações, capaz de atingir os objetivos econômicos específicos, como por exemplo a Lei das Sociedades Anônimas, da locação, das desapropriações, dentre outras.

Ao se aplicar essas adaptações institucionais, com a implementação de normas gerais e abstratas a fim de promover pura e simplesmente a consecução dos objetivos específicos econômicos, há que se atentar para que os princípios permanentes informadores do sistema jurídico não sejam contrariados. No entender de João Bosco Leopoldino da Fonseca, “todo planejamento econômico, se quiser ser eficiente, deverá buscar uma ideologia como forma de se justificar perante a sociedade, de ser aceito por ela, e de propor-se a ele como seu condutor.”¹²⁶

¹²⁴ NUSDEO, Fábio. *Curso de Economia: introdução ao direito econômico*. 3ª edição. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais. 2001p. 192.

¹²⁵NUSDEO, Fábio. *Curso de Economia: introdução ao direito econômico*. 3ª edição. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais. 2001, p. 194.

¹²⁶ FONSECA, João Bosco Leopoldino. *Direito Econômico*. 5ª edição. Rio de Janeiro: Forense, 2005, p. 402.

Como observa Moncada, ao balizar a atividade econômica geral, o planejamento vai interferir constitutivamente na esfera jurídica dos sujeitos de direitos, que serão os destinatários, particulares e empresas, por este motivo o plano deverá se revestir de dignidade constitucional, que representar a previsão constitucional, mesmo que não escrita e apenas idealizada.¹²⁷

A aplicação da política econômica envolve a valoração de proposições que não podem ser desprezadas pela sociedade, pelo ente político, pelos economistas e muito menos pelos juristas, por este motivo deverá legitimar-se perante os destinatários fundamentando-se na ideologia constitucional, a fim de que se convençam da sua veracidade, aceitem os seus termos e a ela submetam-se, cumprindo o planejamento da forma como proposto pelo ente estatal.

¹²⁷ MONCADA, Luís S. Cabral. *Direito Econômico*. 2ª edição. Coimbra: Coimbra Editora, 1988, p. 405.

2 POLÍTICAS ECONÔMICAS E EMPRESARIAIS

2.1 GESTÃO EMPRESARIAL EM VISTA DA FUNÇÃO E DA RESPONSABILIDADE SOCIAL

Como visto, a funcionalização dos institutos privados decorre dos comandos constitucionais, como imposição do dever positivo de uma adequada utilização dos bens em proveito da coletividade, onde o Estado exerce um papel decisivo e insubstituível na aplicação normativa, não se tratando de simples regras de organização, mas de verdadeiras normas de conduta, cuja observância importa a todos os órgãos do Poder Público e pessoas de direito privado.

As empresas, enquanto atividade organizada e voltada para a produção de bens e serviços, responsável pela circulação de riquezas, são os principais agentes da vida econômica. Possui, portanto, o dever de agir conforme os ditames da justiça social. Segundo Fábio Konder Comparato, todos são compelidos a exhibir, como título de legitimação à sua iniciativa empreendedora, a aptidão a satisfação das necessidades e dos interesses comuns do povo, segundo preceitos da ordem constitucional econômica.¹²⁸

Na Lei das Sociedades por Ações (Lei nº 6.404/76) há determinação de que o administrado exerça as atribuições que lhe são conferidas por lei para atingir os fins segundo os interesses da companhia, satisfeitas as exigências do bem comum e da função social da empresa e que a companhia deverá agir com responsabilidade para com a sociedade em que atua, atendendo seus interesses e direitos com lealdade.

O princípio da função social da empresa também encontra guarida nos princípios orientadores do direito de empresa inseridos no Código Civil de 2002, vez que apregoam a função social atrelada ao princípio da socialidade, ao equilíbrio econômico do contrato com base na atuação ética dos contratantes, ao princípio da operabilidade, quando aponta a necessidade da norma se aproximar do caso concreto. Tal como afirma Lourival José de Oliveira:

Para que se concretize o direito da solidariedade é importante destacar o papel da empresa moderna, seus relacionamentos com outros setores da sociedade, produtivos e não-produtivos, o seu pensamento político-econômico, a importância da função reguladora do Estado e os seus efeitos

¹²⁸ COMPARATO, Fábio Konder. *Direito Empresarial: estudos e pareceres*. São Paulo: Ed. Saraiva, 1990, p. 8.

enquanto produzindo não somente mercadorias ou serviços. Também em sua produção insere-se um meio de vida melhor.¹²⁹

Jussara Suzi Assis Borges Nasser Ferreira aponta que “o direito de empresa, em face do reconhecimento das mazelas da globalização e do neoliberalismo, recepciona os cânones constitucionais referidos, como meio assecuratório e possibilidades de frear as atividades nefastas de um mercado excessivamente capitalista.”¹³⁰

Conforme explica Fábio Comparato, a lei reconhece que, no exercício da atividade empresarial há interesses internos e externos que devem ser respeitados, provenientes das pessoas que com ela se relacionam direta ou indiretamente, mas há a necessidade de respeitar e prover os interesses sociais, da comunidade onde se encontra inserida.¹³¹

A função social da empresa refere-se à empresa e ao Estabelecimento empresarial, não atingido diretamente a figura do empresário, vez este se apresenta apenas como o titular do direito de propriedade sobre o qual incide a função social, ou seja, o dever de exercer em conformidade com os interesses e necessidades da sociedade, como afirma Felipe Alberto Verza Ferreira.¹³²

No regime capitalista, o que o empresariado espera do seu empreendimento é que cumpra sua missão de produzir, distribuir produtos e prestar serviços de forma lucrativa e ainda, manter-se no mercado concorrencial. Fábio Konder Comparato pondera que “é uma perigosa ilusão imaginar-se que, no desempenho desta atividade econômica, o sistema empresarial, livre de todo controle dos Poderes Públicos, suprirá naturalmente as carências sociais e evitará os abusos; em suma, promoverá a justiça social.”¹³³

O ganho, da forma como preconizado pela teoria microeconômica constitui um dado primário que a construção jurídica não poderá descaracterizar, onde a lucratividade na gestão empresarial consiste na obtenção positiva na matemática das despesas e das receitas obtidas no desempenho da atividade financeira da empresa, tal como visto por Fábio Konder Comparato:

O lucro não entra, na organização do sistema econômico, com as características de um *oportere*, de um dever supremo, ou então de uma

¹²⁹ OLIVEIRA, Lourival José. *A Função Social da Empresa Privada e a Desagregação Causada pelo Novo Modo de Produção*. In Revista de Direito da Universidade de Marília. Vol. 04. Marília: Unimar, 2004, p. 213.

¹³⁰ FERREIRA, Jussara Suzi Assis Borges Nasser. *Função Social e Função Ética da Empresa*. In Argumentum – Revista de Direito da Universidade de Marília, v.04, Marília: Unimar, 2004, p. 45.

¹³¹ COMPARATO, Fábio Konder. *Estado, Empresa e Função Social*. Revistas dos Tribunais, ano 85, v. 732, outubro/96. São Paulo: RT, 1996, p. 44.

¹³² FERREIRA, Felipe Alberto Verza. *Função Social da Empresa*. Jus navegandi, Teresina, ano 9, nº 731, 6 julho 2005, disponível em <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=6967>. Acesso em 28 de jan. 2008.

¹³³ COMPARATO, Fábio Konder. *Estado, Empresa e Função Social*. Revistas dos Tribunais, ano 85, v. 732, outubro/96. São Paulo: RT, 1996, p. 45.

liberdade fundamental do homem. É um simples *licere*, uma liceidade sem conteúdo impositivo, o que demonstra sua não-inclusão na esfera do social, dos interesses comuns do povo, e sua pertinência ao campo dos interesses particulares, hierarquicamente inferiores àquele.¹³⁴

A função social dos institutos não deve ser analisada como uma forma das empresas e grandes conglomerados econômicos abdicarem dos seus objetivos precípuos, especialmente da lucratividade e eficiência, em prol da comunidade e em benefício da concretização do bem-comum, já que está é a tarefa do Estado, conforme preconizado no artigo 3º, inciso I, e nem deve servir de justificativa para o abandono das finalidades públicas pelo próprio Estado que no entender de Fábio Comparato importa:

O sentido etimológico da palavra governo, como todos sabem, é o de piloto (*kuberneses*, em grego). O que se espera de um piloto é que ele saiba conduzir a nave, em quaisquer condições, rumo ao porto de destino. Esse porto de destino, no Estado Democrático e Social é o estabelecimento de condições de vida dignas para todos, sem preferências ou discriminações.¹³⁵

Lourival José de Oliveira entende que “efetivamente o Estado moderno está pautado na livre iniciativa dos indivíduos e das organizações privadas. No entanto, mesmo no terreno privado, adota-se a necessidade de fazer valer o ideário de construção do cidadão enquanto sujeito individualmente considerado e quanto inserido na comunidade”.¹³⁶

A fim de compatibilizar a atuação ética empresarial e sua finalidade lucrativa com a sociedade, Jussara Suzi Assis Borges Nasser Ferreira propõe a busca do equilíbrio e compatibilização entre os interesses ao afirmar que “a função social da empresa delimitada pela ordem econômica constitucional e de acordo com o pensamento funcionalista passa a ser definida na perspectiva da busca de equilíbrio entre os interesses da empresa e os interesses da sociedade de consumo.”¹³⁷

É necessário que o Estado promova condições motivadoras e benéficas para que as empresas pautem sua atuação com vistas à promoção do bem-comum. Indiscutível que uma empresa que não respeita os comandos constitucionais e não cumpre a função social sofrerá a correspondente sanção do ordenamento jurídico. Uma forma de incentivar as empresas a se tornarem cidadãs é justamente através de concessões de benefícios e por meio de políticas

¹³⁴ COMPARATO, Fábio Konder. *Direito Empresarial: estudos e pareceres*. São Paulo: Ed. Saraiva, 1990, p. 11.

¹³⁵ COMPARATO, Fábio Konder. *Estado, Empresa e Função Social*. Revistas dos Tribunais, ano 85, v. 732, outubro/96. São Paulo: RT, 1996, p. 46.

¹³⁶ OLIVEIRA, Lourival José. *A Função Social da Empresa Privada e a Desagregação Causada pelo Novo Modo de Produção*. In Revista de Direito da Universidade de Marília. Vol. 04. Marília: Unimar, 2004, p. 213.

¹³⁷ FERREIRA, Jussara Suzi Assis Borges Nasser. *Função Social e Função Ética da Empresa*. In Argumentum – Revista de Direito da Universidade de Marília, v.04, Marília: Unimar, 2004, p. 46.

públicas de promoção e desenvolvimento do bem-estar da comunidade. Tal como entende Fábio Konder Comparato:

[...] a função social da propriedade não se confunde com as restrições legais ao uso e gozo dos bens próprios; em se tratando de bens de produção, o poder-dever do proprietário de dar à coisa uma destinação compatível com o interesse da coletividade transmuda-se, quando tais bens são incorporados a uma exploração empresarial, em poder-dever do titular do controle de dirigir a empresa para a realização dos interesses coletivos.

A função social da empresa, ao contrário da responsabilidade social, não consiste na prática de ações humanitárias, mas no exercício da atividade empresarial segundo preceitos contidos na ordem constitucional econômica. A função social da empresa encontra-se na geração de riqueza, na manutenção dos postos de trabalho, no recolhimento de impostos, no desenvolvimento dos meios de produção e tecnologia, na circulação de bens e riquezas, sem perder de vista o objetivo lucrativo, que poderá ser reinvestido como forma de implementar o exercício da atividade empresarial, tal como explica Felipe Alberto Verza Ferreira.¹³⁸

Cumpra a função social a empresa que respeita o meio ambiente, que observa a legislação trabalhista proporcionando condições dignas de trabalho, que desenvolve e agrega tecnologia nos bens que produz, que fornece ao consumidor produtos de qualidade e com as informações necessárias ao seu melhor aproveitamento, que recolhe devidamente os impostos provenientes da atividade empresarial, que atua de forma ética no mercado e pratica uma concorrência leal. Enfim, a empresa respeita a legislação posta no desenvolvimento da atividade empresarial.

Diferentemente ocorre com a responsabilidade social, que, em relação à função social da empresa, aquela consistiria em uma atuação direta no contexto social capaz de promover mudanças benéficas e significativas, sem que atrelada a um comando normativo. A responsabilidade social nesta medida configura-se por ações empresariais deliberadas em prol da coletividade, ao passo que a função social decorre de um dever da empresa de observar os comandos normativos decorrentes do ordenamento jurídico.

Na visão de Luiz Fernando Fortes Félix, a responsabilidade social diferencia-se da função social na medida em que pressupõe a voluntariedade, o fazer além dos comandos normativos:

Assim, ser socialmente responsável não significa respeitar e cumprir devidamente as obrigações legais, mas, sim, o fato de as empresas, por meio

¹³⁸ FERREIRA, Felipe Alberto Verza. *Função Social da Empresa*. Jus navegandi, Teresina, ano 9, nº 731, 6 julho 2005, disponível em <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=6967>. Acesso em 28 de jan. 2008.

de seus trabalhadores e de todos os seus interlocutores, irem além de suas obrigações em relação ao seu capital humano, ao meio ambiente e à comunidade por perceberem que o bem-estar deles reflete em seu bem-estar.¹³⁹

A empresa passa a agir conforme as necessidades da sociedade na qual ela se encontra inserida. Há uma interação significativa entre a empresa e a comunidade, onde se estabelece uma troca positiva consistente em boas realizações. A empresa respeita as idiosincrasias da região e promove meio de contribuir com a sociedade, que no entender de Lourival José de Oliveira importa em identificar os problemas regionais, propor soluções que tragam resultados para esses problemas sociais são alguns dos seus objetivos.¹⁴⁰

Segundo entendimento de Rosa Maria Fischer, o conceito de responsabilidade social empresarial ou corporativa deve ser entendido no âmbito da teoria das organizações, como uma das funções organizacionais a serem objeto de administração, levando em consideração o fluxo das relações e integrações estabelecidas entre os sistemas empresariais específicos e o sistema social visto de forma mais ampla.¹⁴¹

Diante da percepção do fenômeno da responsabilidade social e da crescente implementação dessas práticas pelas sociedades empresárias, com vistas a implementar os objetivos econômico-financeiros agregando-os ao exercício da cidadania empresarial, importante verificar o motivo de tais fenômenos ganharem destaque no Brasil, especialmente a partir da década de 90. Resta comentar também de que maneira o empresariado nacional combina, utilizando-se de formas originais, criativas e não dispendiosas, as metas de rentabilidade da empresa com práticas de responsabilidade social.

Cumprir ainda analisar se as práticas de responsabilidade social das empresas são realmente interessantes do ponto de vista do empresário. Poderia-se sustentar que tais práticas significam apenas um custo adicional para a empresa e que por esse motivo devem ser evitadas pelo setor privado, na medida em que isentam o Estado da responsabilidade pela promoção do bem-estar social. Questiona-se ainda se as ações responsáveis seriam apenas um simples impulso humanitário dos empresários diante da condição de miserabilidade em que vivem milhões de brasileiros.

Howard Brown enfrentou esse dilema da implementação das práticas de responsabilidade social e a questão da lucratividade ao afirmar que os homens de negócios

¹³⁹ FELIX, Luiz Fernando Fortes. *A Conjuntura Atual e a Responsabilidade Social e Cidadã das Empresas*. São Paulo: Instituto Ethos: 2003, p. 19.

¹⁴⁰ OLIVEIRA, Lourival José. *A Função Social da Empresa Privada e a Desagregação Causada pelo Novo Modo de Produção*. In Revista de Direito da Universidade de Marília. Vol. 04. Marília: Unimar, 2004, p. 213.

¹⁴¹ FISCHER, Rosa Maria. *O Desafio da Colaboração: práticas de responsabilidade social entre empresas e o terceiro setor*. São Paulo: Editora Gente, 2002, p. 75.

devem ser motivados a servir a sociedade antes de optar por simplesmente aumentar a lucratividade como única finalidade de sua empresa. O papel do novo empresário se equipara ao de um depositário, e se justifica a manutenção de sua posição social se os interesses da sociedade forem atendidos.¹⁴²

João Piquet Carneiro observa a tendência de se considerar as questões éticas como um imperativo da própria atividade econômica, como um instrumento de trabalho e não como um simples atuar do empresário, como decorrência da evolução e aperfeiçoamento do relacionamento entre os agentes econômicos, a sociedade e o Estado.¹⁴³

Como mencionado, alcançar a justiça social a partir de iniciativas do empresariado, consiste também na manutenção de políticas assistenciais, mas também, de oferecer de modo eficaz, ético e ecológico produtos e serviços dos quais os consumidores necessitam e desejam. Tal fato proporciona a integração entre a empresa e seu mercado consumidor, tornando-se um ponto positivo para a empresa, quando se leva em consideração que o estabelecimento de relações de fidelidade com seus clientes é uma boa maneira de fazer com que tais relações sejam duradouras. A esse respeito, o Conselho Nacional das Indústrias já fez constatação, como se vê:

Os consumidores atribuem hoje um valor importante aos produtos e serviços de empresas que apóiam uma determinada causa social ou ambiental, pois sabem que, ao consumi-los, estarão também contribuindo para tornar o mundo melhor.¹⁴⁴

Infelizmente, no Brasil, até por uma questão de bases históricas, os estímulos legais voltados às ações de práticas sociais sofreram uma tendência a beneficiar entidades sem fins lucrativos ou também chamadas de filantrópicas, onde os incentivos à filantropia privada ainda permanecem um tanto quanto tímidos, sendo um dos mais importantes a dedutibilidade do imposto de renda, como por exemplo ocorrem nos casos de estímulo às atividades de caráter cultural, audiovisual, artístico, desportivo, de ensino e pesquisa, bem como de auxílios as crianças e adolescentes.

Do ponto de vista legal, outro aspecto de relevância são os incentivos fiscais para as empresas envolvidas em atividades sociais. No Brasil, constata-se que as empresas podem usufruir de incentivos fiscais até o limite de 2% do imposto de renda devido, a partir de

¹⁴² BROWEN, Howard. *Responsabilidades Sociais do Homem de Negócios*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1957, p. 306.

¹⁴³ CARNEIRO, João Piquet. *Uma Nova Visão da Ética Empresarial*. In Teixeira, Nelson Gomes (coord.). *A Ética no Mundo da Empresa*. São Paulo: Pioneira, 1991, p. 37.

¹⁴⁴ Confederação Nacional da Indústria. *Responsabilidade Social Empresarial* / CNI. – Brasília: CNI, 2006. 62p.: il.

cálculo feito com base no lucro real, no caso de efetuarem doações a entidades sem fins lucrativos e reconhecidas como de utilidade pública, definidas conforme a legislação¹⁴⁵. No caso de doações a projetos culturais, a dedução pode chegar até o limite de 4% do imposto devido, e para doações direcionadas ao Fundo da Criança e do Adolescente o limite é de 1%.

Assim, verifica-se que, embora injetem valores no desenvolvimento de práticas de responsabilidade social, o empresariado poderá obter benefícios fiscais oriundos de tais práticas, como uma verdadeira contrapartida concedida pelo Estado, visando recompensar as empresas que investem no âmbito social, tornando essas práticas mais atrativas para as próprias empresas, sob o ponto de vista financeiro. Já a sociedade, ao invés de aguardar a atuação estatal, se beneficia diretamente com o desenvolvimento dessas práticas.

2.2 POLÍTICAS ECONÔMICAS E SEUS REFLEXOS NA DEFINIÇÃO DA GESTÃO E POLÍTICAS EMPRESARIAS.

A empresa, como instituição de natureza jurídico-econômica, funciona como ente voltado para o desenvolvimento de atividade que interfere diretamente na realidade econômica, na medida em que emprega sofisticada tecnologia, detém grande número de capitais, potencializa postos de trabalho e supre necessidades dos consumidores produzindo e intermediando bens e serviços.

À luz do direito econômico, a empresa será considerada entidade fundamental para a concretização da ideologia constitucionalmente adotada. Há a integração da sociedade empresarial como verdadeiro sujeito, na medida em que operacionaliza os elementos da Política Econômica, tal como afirma Washington Peluso Albino de Souza:

Precisamente porque, e até onde, a empresa se integra na Política Econômica como seu “sujeito”, o Direito Econômico preocupa-se com a sua atuação, vai traçar-lhe normas de conduta, vai impor-lhe incentivos, obstáculos e limitações, bem como cogita do seu próprio destino, quando quaisquer medidas venham prejudicá-la.¹⁴⁶

Analisando a projeção jurídica da atividade empresarial, a necessidade da intervenção do Estado como fonte reguladora e de promoção da estabilidade do cenário econômico

¹⁴⁵ Lei nº 9.249/1995.

¹⁴⁶ SOUZA. Washington Peluso Albino. *Primeiras Linhas de Direito Econômico*. São Paulo: Ltr Editora Ltda. 6ª edição. 2005, p. 290.

segundo as necessidades socioeconômicas coletivas, é medida que se impõe como forma de atendimento das próprias finalidades do Estado Democrático de Direito, tal como aduz Eros Roberto Grau:

[...] peculiariza o Direito Econômico, como vimos, a sua destinação à instrumentalização, mediante ordenação jurídica, da política econômica do Estado; cuida-se, assim, de ramo do direito que se destina a traduzir normativamente os instrumentos da política econômica do Estado.¹⁴⁷

Luciano Benetti Timm e Rafael Bicca Machado entendem que o sistema jurídico cumpre maior função social no modelo regulatório em que há respeito, proteção e promoção do mercado, pois neste modelo há a admissão de que o mercado é um fato e uma necessidade social ao permitir o seu desenvolvimento beneficiando toda a coletividade. Ao contrário, quando o Estado promover uma maior eficiência das instituições sociais de mercado, caracterizará um Direito de cunho privatístico, mais eficiente na busca da riqueza social e com maiores condições para a própria redistribuição, via tributação e políticas públicas governamentais.¹⁴⁸

Se o ordenamento jurídico tutelar instituições jurídicas que instrumentalizam o funcionamento do mercado, como a livre iniciativa, a autonomia privada, o contrato e a propriedade estará promovendo a operacionalização do sistema jurídico com o sistema econômico. Importante observar que a função social da livre concorrência, do contrato e da propriedade relaciona-se com um sistema econômico capitalista.

Com uma estrutura concorrencial favorável, o funcionamento das empresas tende a ser viabilizado com a possibilidade dos agentes econômicos operarem livremente, fato que beneficiaria não apenas os demais competidores, mas também os consumidores. O cenário concorrencial adequado depende também de regramentos claros acerca da atribuição da propriedade, a fim de que seja possível criar um ambiente seguro aos investidores.

A função social dos institutos deverá também ser aplicada aos bens de produção organizados no contexto empresarial, uma vez que a atividade econômica desenvolvidas pelas empresas foram restringidas quando a concentração de capitais começou a ameaçar e suprimir os aspectos positivos da livre concorrência e com isso, afetar negativamente toda a sociedade, especialmente os consumidores que seriam os destinatários finais desse sistema.

¹⁴⁷ GRAU, Eros. *A Ordem Econômica na Constituição de 1988*. 10ª edição. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 256.

¹⁴⁸ TIMM, Luciano Benetti; MACHADO, Rafael Bicca. *Direito, Mercado e Função Social*. Disponível em www.viadesignlabs.com/lawandconomics/Direito_Mercado_Funcao_Social.pdf. p. 12, acesso em 30 de jan. 2008.

Não se pode descartar a importância da atividade particular na promoção do desenvolvimento econômico do país, que teoricamente em certos momentos, chega até mesmo a sobrepor a atividade econômica estatal. Assim, o empresário possui um papel a desempenhar, como verdadeiro “agente” do desenvolvimento, na opinião de Washington Peluso Albino de Souza.¹⁴⁹

No entender de Fábio Konder Comparato, “o dever de adequada utilização dos bens em proveito da sociedade supõe a existência de uma política urbana e de uma política agrária, ou seja, um programa de atuação governamental, onde um Estado despreocupado com o bem-estar geral da população não tem legitimidade para exigir dos proprietários o cumprimento da sua função social.”¹⁵⁰

Izabel Vaz afirma que a idéia de justiça, sob a ótica ideológica, deve ser entendida como normas da ação política, as quais, transpostas para o contexto da ordem econômica, Financeira e social assumem o papel de “idéias norteadoras” das medidas de política econômica.¹⁵¹

Percebe-se portanto que o Estado não apenas intervém no domínio econômico, mas segundo entendimento de Fábio Nusdeo, ele o integra, já que a intervenção estatal e posterior retirada poderão ocorrer em setores e épocas específicas, mas no conjunto mercadológico, o Estado se faz presente de forma permanente, dando origem às economias sociais de mercado, economias dirigidas ou ainda, economia de iniciativa dual.¹⁵²

Diante do destaque que a empresa recebe na ordem constitucional econômica, que como dito, trata a empresa como verdadeiro sujeito de direito, onde lhe são direcionadas diversas ideologias e formas de atuação pautada no texto constitucional, e de outro lado, lhe são asseguradas medidas protetivas para evitar o abuso do poder econômico de forma a manter um cenário concorrencial equilibrado, há que se examinar as medidas legais que se propõe nas Políticas Econômicas a elas aplicadas. Isso porque:

A grande transformação ocorreu quando se passou a considerar legítima a organização estatal e a ordem jurídica em função de fins ou objetivos determinados, cuja realização se impõe à coletividade. A fixação desses fins

¹⁴⁹ SOUZA, Washington Peluso Albino. *Primeiras Linhas de Direito Econômico*. São Paulo: Ltr Editora Ltda. 6ª edição. 2005, p. 420

¹⁵⁰ COMPARATO, Fábio Konder. *Estado, Empresa e Função Social*. Revistas dos Tribunais, ano 85, v. 732, outubro/96. São Paulo: RT, 1996, p. 1-8.

¹⁵¹ VAZ, Izabel. *Direito Econômico das Propriedades*. Rio de Janeiro: Forense, 1992, p. 514.

¹⁵² NUSDEO, Fábio. *Curso de Economia: introdução ao direito econômico*. 3ª edição. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais. 2001, p. 186.

sociais costuma ser feita, primariamente, na Constituição e, secundariamente, em leis orgânicas, ou na lei do plano.¹⁵³

Observação interesse faz Izabel Vaz ao afirmar que a interpretação do artigo 173 no seu parágrafo 3º, quando se refere às empresas públicas, deve ser estendida também às empresas privadas já que no artigo 173, parágrafo 1º determina que a empresa pública se sujeite ao mesmo regime jurídico da empresa privada, tornando a regra geral para as empresas que exploram atividade econômica, quanto à atribuição de direitos e responsabilidades em face da realização dos objetivos da ordem econômica.¹⁵⁴

N o entender de Izabel Vaz, a empresa “deve criar o bem-estar, inovar e difundir os benefícios de sua criatividade. Ela é a grande devedora da substância financeira que alimenta pela fiscalidade e pela parafiscalidade o funcionamento dos serviços públicos, a redistribuição das rendas em nome da solidariedade e da segurança sociais.”¹⁵⁵

Prossegue a autora ao afirmar que com relação ao meio ambiente onde atua, a empresa se apresenta também como credora na medida em que fiscaliza o trabalho, o entusiasmo e o talento dos homens que a servem e que dela se servem, é credora dos equipamentos públicos, do uso dos meios de transporte e de telecomunicação. Como instrumento de produção, a empresa é credora de energia e insumos em condições capazes de suportar a concorrência, e como capital e trabalho, a empresa é credora de criatividade, de vontade de poder, e nesta medida é dependente dos meios sociais e econômico em que vive.¹⁵⁶

A atuação do Estado na implementação de políticas econômicas se projeta na definição de novas situações jurídicas que incidirão nos direitos e obrigações dos particulares, visando criar uma realidade econômica favorável ao empresariado, e ainda, garantir ou fortalecer os interesses sociais, que nos dizeres de Washington Peluso Albino de Souza, representa:

Os tipos de incentivos dirigidos com o intuito de fortalecer o empresariado ou de ativar determinado setor da economia, assim como os “planos de recuperação” ante a “estagnação”, a “recessão” com efeitos como o “desemprego”, têm correspondência nas “necessidades de desenvolvimento”, nas “necessidades de emprego”, que à política econômica cumpre atender, e têm no Direito Econômico o modo de fazê-lo em bases jurídicas.¹⁵⁷

¹⁵³ COMPARATO, Fábio Konder. *Direito Empresarial: estudos e pareceres*. São Paulo: Ed. Saraiva, 1990, p. 6.

¹⁵⁴ VAZ, Izabel. *Direito Econômico das Propriedades*. Rio de Janeiro: Forense, 1992, p. 502.

¹⁵⁵ VAZ, Izabel. *Direito Econômico das Propriedades*. Rio de Janeiro: Forense, 1992, p.505.

¹⁵⁶ VAZ, Izabel. *Direito Econômico das Propriedades*. Rio de Janeiro: Forense, 1992, p. 506.

¹⁵⁷ SOUZA. Washington Peluso Albino. *Primeiras Linhas de Direito Econômico*. São Paulo: Ltr Editora Ltda. 6ª edição. 2005, p. 157.

Nos termos previstos no artigo 174, parágrafo 1º da Constituição Federal, os planos nacionais e regionais de desenvolvimento que definirão a política econômica voltada às empresas, deverão ser aprovados por lei. Conforme experiências anteriores, questões que tratam da nacionalidade do capital, do comportamento da empresa no domínio econômico, tratados no corpo da Constituição recebem maiores desdobramentos na legislação ordinária, como mecanismo de definição da política econômica empresarial.

O vínculo mais forte entre a economia e o mundo real tem sido sempre a política, conforme entende Todd G. Buchholz, e prossegue afirmando que os políticos interpretam mal os economistas, vez que estes utilizam uma linguagem diferenciada na tentativa de explicar a complexidade dos fatores que são importantes em determinada época, pois cada fenômeno econômico pode ser afetado por milhares de eventos.¹⁵⁸

As mudanças na tecnologia e no cenário político igualmente impedem a obtenção de conclusões firmes sobre os prováveis efeitos de políticas econômicas e como qualquer disciplina científica, a economia avança com as descobertas das limitações de idéias antigas, das experiências passadas, como forma de entender novas políticas e como elas poderão afetar a economia atual.

A composição do novo perfil da empresa pressupõe a compatibilização da livre concorrência com o princípio da soberania nacional de natureza econômica. Essa noção de soberania no contexto da ordem constitucional econômica leva à necessidade de aproximar os ideais da empresa nacional na utilização dos benefícios que podem ser provenientes de novas formas de intercâmbio no plano científico, tecnológico e industrial com a proteção e preservação dos níveis de progresso no país. A empresa atua como instrumento de realização das políticas econômicas, no entender de Izabel Vaz.¹⁵⁹

Importante que se forme uma nova mentalidade empresarial diante das políticas econômicas fixadas pelo Governo na consecução dos valores positivados na ordem constitucional econômica, pois a implementação dessas políticas depende também da conscientização do empresariado na qualidade da produtividade, no desenvolvimento de métodos de gestão empresarial, na capacitação de recursos humanos e tecnológicos e na articulação institucional de impor compromissos ao Estado, como o fomento e proteção da atividade empresarial com vistas à preservação da empresa, devido à sua importância no contexto socioeconômico.

¹⁵⁸ BUCHHOLZ, Todd G. *Novas Idéias de Economistas Mortos*. Rio de Janeiro/São Paulo: Editora Record, 2000, p. 16.

¹⁵⁹ VAZ, Izabel. *Direito Econômico das Propriedades*. Rio de Janeiro: Forense, 1992, p. 541.

2.3 POLÍTICAS PÚBLICAS PARA SETORES ESTRATÉGICOS EM BUSCA DO DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO

O processo de globalização, tanto dos mercados, quanto da sociedade, da informação, da vida ideológica e cultural tem no neoliberalismo a sua matriz ideológica. Os neoliberais, fiéis ao ideário de liberal preconizado pelo *laissez-faire*, da mão invisível do Estado defendem que as economias capitalistas dirigem-se espontaneamente para o equilíbrio de pleno emprego nos mercados, apregoando a desnecessidade de serem regulados e a desnecessidade de políticas anti-cíclicas e de combate ao desemprego, vez que podem ocasionar a inflação.

Segundo observação de Antônio José Avelãs Nunes, os monetaristas de segunda geração, defensores da teoria das expectativas racionais, afirmam que os agentes econômicos privados dispõem da mesma informação que está ao alcance dos poderes públicos. Afirmam também que os agentes econômicos, agindo dentro de uma racionalidade, conseguem antecipar plena e corretamente as políticas públicas e que, com isso, as políticas econômicas deixam de obter qualquer efeito prático, sendo portanto, desnecessárias.¹⁶⁰

Há por assim dizer um verdadeiro regresso ao ideário liberal da completa separação do Estado e da ordem econômica e do Estado com a sociedade, sob o fundamento de que a economia seria exclusiva do setor privado, cabendo ao Estado tão somente o papel de garantir a liberdade individual, que por conseqüência, obter-se-ia a igualdade de oportunidade para todos, onde as políticas que buscam a realização da justiça social é entendida como um verdadeiro atentado contra a liberdade individual.

Como observa Antônio José Avelãs Nunes, a filosofia social do neoliberalismo exclui da responsabilidade do Estado as questões referentes à justiça social, negando a legitimidade das políticas de redistribuição do rendimento. Entendem os programas de segurança social como políticas paternalistas subversivas, na medida em que exerce efeito maligno na sociedade, pois não incentivam o trabalho, a poupança, a inovação e a acumulação do capital.¹⁶¹

¹⁶⁰ NUNES, Antônio José Avelãs. *Neoliberalismo e Direitos Humanos*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003, p. 37.

¹⁶¹ NUNES, Antônio José Avelãs. *Neoliberalismo e Direitos Humanos*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003, p. 41.

José Affonso Dallegrave Neto aponta que “dentro do atual modelo neoliberal, que tem como ideal a submissão dos direitos sociais à viabilidade econômica, percebe-se uma nítida reação ao Estado-Providência que o antecedeu.”¹⁶²

Contudo, os neoliberais não se atentam para o fato de que na vida econômica, o mercado atua livremente, com regras próprias nem sempre previsíveis e que tende a acentuar ainda mais as desigualdades sociais com a prevalência do produtor mais abastado em detrimento dos menos abastados, refletindo na perpetuação das estruturas, o que conduz a resultados injustos provenientes das disfunções mercadológicas, como a formação de oligopólios, monopólios, cartéis, conglomerados transnacionais, especulações financeiras, dentre outros. Jussara Suzi Assis Borges Nasser Ferreira observa que:

O neoliberalismo e a globalização são agentes das grandes mudanças ocorridas nas últimas décadas e causadoras de fortes impactos, suportados pela sociedade. Surge a contabilidade do capital que se de uma parte soma crescimento, lucros e riquezas (para poucos), de outra subtrai empregos, oportunidades, inclusões, qualidade de vida.¹⁶³

No início da década de cinquenta do século XX, especialmente em decorrência de problemas provenientes dos países recém libertados do colonialismo que a questão do desenvolvimento econômico ganhou notoriedade e passou a preocupar os economistas que propunham a sonhada harmonização do Estado, sociedade e economia.

O insucesso das teorias neoliberais em buscar o desenvolvimento, e não mero crescimento econômico, das regiões subdesenvolvidas do mundo consistiu prioritariamente em ignorar a estrutura socioeconômica própria de cada sociedade, como produto da própria história do capitalismo como sistema mundial, tal como conclui Antônio José Avelãs Nunes:

[...] por não considerar o quadro histórico-institucional em que o processo econômico se desenvolve, e por prescindir, na sua análise, dos elementos sociais e políticos, considerados como externalidades, como elementos exógenos à economia.¹⁶⁴

O desenvolvimento não dispensa a aceleração do crescimento econômico, mas não pode ser um fim em si mesmo, deve antes estar a serviço de outros objetivos fundamentais, como dimensão do progresso social, a fim de obter a redução da pobreza, a educação das

¹⁶² DALLEGRAVE NETO, José Affonso. *Transformações das Relações de Trabalho à Luz do Neoliberalismo. In Transformações do Direito do Trabalho*. COUTINHO, Aldacy Rachid (Coord.). Curitiba: Juruá, 2002, p. 52.

¹⁶³ FERREIRA, Jussara Suzi Assis Borges Nasser. *Função Social e Função Ética da Empresa*. In *Argumentum – Revista de Direito da Universidade de Marília*, v.04, Marília: Unimar, 2004, p. 39.

¹⁶⁴ NUNES, Antônio José Avelãs. *Neoliberalismo e Direitos Humanos*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003, p. 103.

peessoas, a redução das desigualdades sociais, a satisfação das necessidades pessoais e a proporcionar uma existência digna.

No entender de Washington Peluso Albino de Souza, “o direito do desenvolvimento compõe-se de normas dedicadas a medidas de política econômica baseada na ideologia de transformações estruturais das ordens jurídicas em que comparecem.”¹⁶⁵

O desenvolvimento econômico constitui faticamente em situação que em muito difere do mero crescimento econômico, este também conceituado pelos economistas como desenvolvimento perverso ou maligno, que importa no crescimento acelerado da produção industrial e modernização das estruturas produtivas, mas sem que estas mudanças promovam o desenvolvimento da sociedade em seus aspectos gerais, como se vê:

Isto porque esse crescimento industrial se verifica em condições que não permitem a generalização dos benefícios do progresso técnico; não promovem um sistema econômico progressivamente homogêneo, em que o nível dos salários vá acompanhando, em todas as atividades econômicas, a melhoria da produtividade média da economia; não se traduzem na criação das estruturas econômicas e sociais adequadas aos recursos internos disponíveis e à satisfação das necessidades da grande maioria da população desses países.¹⁶⁶

Para se obter o desenvolvimento das sociedades, que como visto é diferente do mero crescimento, deve-se conquistar um processo capaz de abarcar toda uma gama de indicadores e situações de uma grandeza complexa, como a elevação da renda *per capita*, o qual envolve muitas implicações de ordem qualitativa e quantitativa, capaz de provocar uma mudança estrutural no contexto socioeconômico de uma determinada sociedade, como entende Fábio Nusdeo:

O desenvolvimento envolve uma série infindável de modificações de ordem qualitativa e quantitativa, de tal maneira a conduzir a uma radical mudança de estrutura da economia e da própria sociedade do país em questão. Mesmo quando tais mudanças são quantitativamente expressas, elas traem ou revelam uma massa substancial de alterações de natureza qualitativa, inclusive de ordem psicológica e cultural.¹⁶⁷

Nasce a partir do pensamento dos economistas e demais estudiosos, a diferença entre desenvolvimento e crescimento econômico. Enquanto o mero crescimento se traduziria no crescimento de indicadores econômicos por fatores externos ao sistema em foco, como a

¹⁶⁵ SOUZA, Washington Peluso Albino. *Primeiras Linhas de Direito Econômico*. São Paulo: Ltr Editora Ltda. 6ª edição. 2005, p. 402.

¹⁶⁶ NUNES, Antônio José Avelãs. *Neoliberalismo e Direitos Humanos*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003, p. 107.

¹⁶⁷ NUSDEO, Fábio. *Curso de Economia: Introdução ao Direito Econômico*. 3ª edição. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais. 2001, p. 349.

renda e o produto interno bruto, sem contudo, acarretar uma modificação estrutural mais profunda e real nas bases sociais e no sistema produtivo, demonstrando-se transitório e não auto-sustentável, que se esvazia uma vez cessada a causa. Conforme entende Fábio Nusdeo, trata-se de um surto e não um processo com características permanentes.¹⁶⁸

A noção de desenvolvimento integra outros aspectos fundamentais não compreendidos no mero crescimento econômico. O desenvolvimento parte de pressupostos que respeitem a dignidade do homem, o desenvolvimento integral da sua personalidade, a conquista do bem-estar material, e também o desenrolar do homem na sua profissão, cultura e lazer, como um processo de expansão das liberdades tendo esta finalidade como seu próprio fim e meio. Como afirma Antônio José Avelãs Nunes:

[...] a idéia de desenvolvimento é condicionada por determinadas estruturas e implica, portanto, transformações mais ou menos profundas dessas estruturas (a estrutura da propriedade, a estrutura das relações de produção, as estruturas sociais, a própria estrutura do poder político).¹⁶⁹

O desenvolvimento caracteriza-se por implicar alterações estruturais, substanciais, firmando-se por forças próprias, internas, onde o sistema de evolução passe a ser uma situação constatável de alcançar benefícios no aparato social e na estrutura produtiva, que no entender do mesmo autor, trata-se de atingir a maturidade econômica, como por exemplo, a acumulação de capital, a evolução tecnológica e a existência de um mercado consumidor.¹⁷⁰

O conceito de crescimento é puramente quantitativo, pois importa no aumento da quantidade de riqueza de um país, enquanto o direito ao desenvolvimento é qualitativo, já que se refere à melhoria das condições de vida dos indivíduos. Segundo Jean Carlos Dias, o desenvolvimento deve vir acompanhado por crescimento do bem-estar econômico, diminuição dos níveis de pobreza, desemprego e desigualdade, melhoria das condições de saúde, nutrição, educação, moradia e transporte.¹⁷¹

Esse desenvolvimento tem como característica a sustentabilidade, ou seja, exige para que se concretize, três situações, crescimento econômico, qualidade de vida e justiça social.

¹⁶⁸ NUSDEO, Fábio. *Curso de Economia: Introdução ao Direito Econômico*. 3ª edição. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais. 2001, p. 350.

¹⁶⁹ NUNES, Antônio José Avelãs. *Neoliberalismo e Direitos Humanos*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003, p. 112.

¹⁷⁰ NUSDEO, Fábio. *Curso de Economia: Introdução ao Direito Econômico*. 3ª edição. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais. 2001, p. 351.

¹⁷¹ DIAS, Jean Carlos, *O Direito Humano ao Desenvolvimento e o Princípio Tributário da Capacidade Contributiva*. In *Constitucionalismo, Tributação e Direitos Humanos*. SCAFF, Fernando Facury. (org.). São Paulo: Renovar, 2007, p. 175.

Deve-se procurar alternativas de crescimento econômico que não causem impactos negativos no meio ambiente, que promova a valorização do ser humano com equidade.¹⁷²

Para que seja alcançado o desenvolvimento, é necessária a presença do Estado, seja por indução, com a adoção de medidas com vistas a estimular determinados setores ou atividades, ou ainda, com a realização de obras de infra-estrutura, ou por absorção, quando a entidade estatal cria empresas públicas ou sociedades de economia mista para a sua produção e suprimento de insumos estratégicos.

Há uma tendência dentre aqueles que se dedicam a estudar o direito econômico e o desenvolvimento econômico de considerá-lo como conceito interligado ao bem-estar da sociedade, de tal sorte que os indicadores quantitativos do desenvolvimento econômico, caso demonstrem-se isoladamente, sem o crescimento proporcional e melhoras dos setores estruturais do aparato social não significa acréscimo de bem-estar, nem tampouco desenvolvimento.

Segundo Fábio Nusdeo, o único grande objetivo da ordem econômica, enquanto impulsionada pela noção de desenvolvimento, é o bem-estar da sua população, entendido como o conjunto de condições de ordem institucional e ambiental que viabilizam o bem comum.¹⁷³

Como afirma Odair Tramontin, “uma das formas de que o Estado dispõe para garantir os fundamentos e alcançar os objetivos estabelecidos na Constituição Federal, notadamente aquele que cuida da obrigação de assegurar a todos uma existência digna, é através do desenvolvimento econômico.”¹⁷⁴

O uso de instrumentos econômicos como um mecanismo de políticas públicas, capaz de conciliar as estratégias de desenvolvimento econômico e a utilização racional dos recursos naturais, tem se intensificado diante da necessidade de proteção e maximização dos recursos econômicos, como afirma Maria de Fátima Ribeiro e Jussara S. Assis Borges Nasser Ferreira.¹⁷⁵

¹⁷² RIBEIRO, Maria de Fátima; FERREIRA, Jussara S. Borges Nasser. *O Papel do Estado no Desenvolvimento Sustentável: reflexões sobre a tributação ambiental como instrumento de políticas públicas*. In Direito Tributário Ambiental. TÔRRES, Heleno Taveira (org.). São Paulo: Malheiros, 2005, p. 655.

¹⁷³ NUSDEO, Fábio. *Curso de Economia: Introdução ao Direito Econômico*. 3ª edição. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais. 2001, p. 360.

¹⁷⁴ TRAMONTIN, Odair. *Incentivos Públicos a Empresas Privadas & Guerra Fiscal*. Curitiba: Juruá, 2002, p. 114.

¹⁷⁵ RIBEIRO, Maria de Fátima; FERREIRA, Jussara S. Borges Nasser. *O Papel do Estado no Desenvolvimento Sustentável: reflexões sobre a tributação ambiental como instrumento de políticas públicas*. In Direito Tributário Ambiental. TÔRRES, Heleno Taveira (org.). São Paulo: Malheiros, 2005, p. 653.

Sem ignorar o crescimento econômico, o desenvolvimento deve fundamentar-se na satisfação das necessidades básicas da população. O conceito dessas necessidades sociais decorre da satisfação de necessidades imediatas e ainda das necessidades cuja satisfação consiste, nos dias de hoje, um pressuposto indispensável para que as pessoas possam efetivamente atingir níveis de produtividade razoáveis e possibilite o desenvolvimento de atividades produtivas suficientemente remuneradoras, o que implica na acentuação do caráter social dessas necessidades, conforme discorre Antônio José de Avelãs Nunes.¹⁷⁶

Analisando o conceito das necessidades básicas, a tendência é incluir também a idéia de que o desenvolvimento poderá implicar no direito a um certo grau de igualdade entre os cidadãos que se encontrem em situações assemelhadas, na medida em que o Estado busca satisfazer essas necessidade com a promoção equânime da repartição do rendimento e do acesso às condições básicas de desenvolvimento e promoção social, tal como entende Jayme Benvenuto Lima Júnior, surgindo a necessidade e importância de definir aspectos políticos e estratégias corretas de atuação para o desenvolvimento:

Ao proceder desta forma, o constituinte brasileiro adotou o princípio da indivisibilidade dos direitos humanos, através do que o valor da liberdade se conjuga ao valor da igualdade, não havendo como divorciar os direitos de liberdade dos direitos de igualdade.¹⁷⁷

O Estado, enquanto regulador da ordem econômica deve observar os fenômenos sociais e mercadológicos visando melhor atender o interesse social, fato que justifica a preocupação do Governo com o desenvolvimento econômico nacional, se tornando o co-responsável nos assuntos que se referem à economia nacional, onde a interferência estatal nesse segmento é considerada natural e essencial, na medida em que a crescente implementação de políticas públicas de cunho socioeconômico contribui com a concepção do próprio Estado, conforme esclarece André Ramos Tavares:

[...] o grau de desenvolvimento econômico de um país é responsabilidade atribuída, em parte, ao Estado e às suas políticas públicas. Sendo o Estado configurado pela Constituição, tanto em sua estrutura como em suas finalidades, passou-se a falar em Direito constitucional econômico desde que o aspecto econômico se tornou preocupação constante nas constituições.¹⁷⁸

¹⁷⁶ NUNES, Antônio José Avelãs. *Neoliberalismo e Direitos Humanos*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003, p. 112.

¹⁷⁷ LIMA JÚNIOR, Jayme Benvenuto. *Os Direitos Humanos Econômico, Sociais e Culturais*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001, p. 8.

¹⁷⁸ TAVARES, André Ramos. *Direito Constitucional Econômico*. São Paulo: Editora Método, 2003, p. 48.

A necessidade da interferência da figura estatal com um papel a ser desempenhado diante da ordem econômica. Analisando o artigo 170 da Constituição Federal, Eros Roberto Grau apregoa que “[...] o derradeiro princípio a considerar, entre aqueles extraídos da Constituição de 1988, vocacionados à conformação da interpretação da ordem econômica, é o da ordenação normativa através do Direito Econômico.”¹⁷⁹

Sem novas instituições e políticas especialmente orientadas na melhora das condições sociais dos povos não haverá alternativa realista de justiça social nas regiões subdesenvolvidas na atualidade, conforme observa Antônio José de Avelãs Nunes e apregoa a necessidade de que os cidadãos e as cidadãs exerçam o seu direito de participação na formulação, na aplicação e na avaliação das políticas sociais e econômicas do continente, onde os objetivos centrais de tais políticas devem ser a promoção da soberania econômica, o bem-estar coletivo e a redução das desigualdades em todos os seus aspectos, utilizando-se do mercado e das estruturas políticas como um meio para atingir essas finalidades.¹⁸⁰

Segundo Jayme Benvenuto Lima Júnior, o direito ao desenvolvimento econômico, social e cultural é visto como uma nova dimensão de direitos humanos e que, inclusive do ponto de vista formal, o Brasil possui um vasto manancial de normas positivadas a garanti-los, como por exemplo, quando a Constituição Federal de 1988 traz como um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito os valores sociais do trabalho no preâmbulo e cita expressões como “solidariedade”, “desenvolvimento nacional” e “erradicação da pobreza e da marginalização”, além da “redução das desigualdades sociais e regionais” como objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, no artigo 3º.¹⁸¹

Um dos documentos mais significativos na defesa dos direitos humanos decorrentes do processo de globalização da cultura, da economia e da sociedade é a Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento de 1986, onde a Organização das Nações Unidas pretendeu o reconhecimento de que as violações maciças e flagrantes dos direitos humanos são resultados de ações passadas que implicam exploração e dominação política, cultural e econômica, bem como em situação de discriminação racial, conflitos e guerras, como o colonialismo, o neocolonialismo, o apartheid, dentre outros processos históricos.

¹⁷⁹ GRAU, Eros. *A Ordem Econômica na Constituição de 1988*. 10ª edição. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 52.

¹⁸⁰ NUNES, Antônio José Avelãs. *Neoliberalismo e Direitos Humanos*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003, p. 119.

¹⁸¹ LIMA JÚNIOR, Jayme Benvenuto. *Os Direitos Humanos Econômico, Sociais e Culturais*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001, p. 8.

A intenção principal contida no referido documento é o estabelecimento de circunstâncias propícias para o desenvolvimento de grande parte da humanidade e encorajar o respeito dos direitos humanos, às liberdades fundamentais e garantir a manutenção da paz. Há também a preocupação com a criação de condições favoráveis ao desenvolvimento dos povos e dos indivíduos, chamada por Jayme Benvenuto Lima Júnior como a responsabilidade primária dos Estados, para quem os Estados:

[...] devem inclusive desenvolver esforços para estabelecer uma nova ordem econômica internacional. Nesse sentido, atribui-lhes o direito e o dever de formular políticas nacionais adequadas para o desenvolvimento, que visem ao constante aprimoramento do bem-estar de toda a população e de todos os indivíduos, com base em sua participação ativa, livre e significativa e no desenvolvimento e na distribuição equitativa dos benefícios daí resultantes. [...]¹⁸²

O artigo que trata dos direitos humanos fundamentais na Constituição Federal assegura a proteção de direitos que, embora não expressos, sejam decorrentes do regime, princípios ou instrumentos internacionais de que o Brasil seja parte, conforme artigo 5º, parágrafo 2º. É possível afirmar que “o direito ao desenvolvimento foi consagrado à nossa constituição através da positivação de alguns dos seus efeitos decorrentes.”¹⁸³

Para realizar o direito ao desenvolvimento, os Estados devem formular, adotar e implementar políticas públicas, medidas legislativas e outros meios legais que possibilitam a busca pelo desenvolvimento em seu amplo sentido a fim de possibilitar reformas econômicas e sociais apropriadas com vistas a eliminação de toda e qualquer forma de injustiça social. A Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento de 1986, trata esta gama de direitos como direitos inalienáveis, e busca assegurar a todos com igualdade de oportunidades o acesso aos recursos básicos, educação, serviço de saúde, alimentação, habitação, emprego e distribuição equitativa da renda.

¹⁸² LIMA JÚNIOR, Jayme Benvenuto. *Os Direitos Humanos Econômico, Sociais e Culturais*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001, p. 40/41.

¹⁸³ DIAS, Jean Carlos, *O Direito Humano ao Desenvolvimento e o Princípio Tributário da Capacidade Contributiva*. In *Constitucionalismo, Tributação e Direitos Humanos*. SCAFF, Fernando Facury. (org.). São Paulo: Renovar, 2007, p. 174.

3 DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E TRIBUTAÇÃO

A Constituição Federal brasileira não prevê expressamente o direito ao desenvolvimento, entretanto, alude no artigo 5º, parágrafo 2º, que são assegurados os direitos humanos que, embora não previstos expressamente no texto constitucional, sejam decorrentes do regime, princípios ou instrumentos internacional dos quais o Brasil faça parte. Como observa Jean Carlos Dias, vários direitos fundamentais em especial de natureza tributária, são decorrentes do direito ao desenvolvimento.¹⁸⁴

Como forma de garantir o direito ao desenvolvimento, a Constituição Federal garantiu a livre iniciativa dos meios de produção e protegeu a propriedade, ressalvados os limites constitucionais e legais, onde o empresário, ao conduzir seu negócio, buscará em nome da eficiência, recolher a menor quantia possível em tributos, conforme autoriza a legislação. Tal como observa Alfredo Becker, todo indivíduo, desde que não viole regra jurídica, tem a indiscutível liberdade de ordenar seus negócios de modos menos oneroso possível, inclusive tributariamente.¹⁸⁵

A tributação consiste em uma alternativa do Estado para fomentar o desenvolvimento nacional, onde seu conceito deve abarcar da redução das desigualdades regionais e sociais. Através das normas tributárias, o Estado induz os agentes econômicos à prática daqueles comportamentos desejáveis na busca da ordem econômica proposta no plano da Constituição.

A política fiscal pode ser vista como um processo de análises e decisões políticas ou econômicas e se trata de uma das formas de intervenção do Estado na economia, consistindo no “processo pelo qual o ente tributante, analisando suas funções e atribuições, decide a forma e o grau pela qual será realizada ou não a imposição tributária.”¹⁸⁶ A política fiscal deverá portanto, anteceder a imposição tributária, não se vinculando à tributação necessariamente, vez que deverá se adequar à realidade do país, sob a análise de diversos fatores, como modo e os objetivos das políticas tributárias, na busca pelo desenvolvimento.

Pensar o desenvolvimento significa reconhecer a possibilidade de concreção dos direitos humanos (ou fundamentais) por meio dos instrumentos econômicos existentes em determinado Estado. No entender de Jean Carlos Dias, o desenvolvimento se apresenta como

¹⁸⁴ DIAS, Jean Carlos, *O Direito Humano ao Desenvolvimento e o Princípio Tributário da Capacidade Contributiva*. In *Constitucionalismo, Tributação e Direitos Humanos*. SCAFF, Fernando Facury. (org.). São Paulo: Renovar, 2007, p. 174.

¹⁸⁵ BECKER, Alfredo Augusto. *Teoria Geral do Direito Tributário*. São Paulo: Saraiva, 1963, p. 123.

¹⁸⁶ ELALI, André. Sobre a Imunidade Tributária como Garantia Constitucional e como Mecanismo de Políticas Fiscais – questões pontuais. In *Imunidade Tributária*. PEIXOTO, Marcelo Magalhães (coord.). São Paulo: MP Editora, 2005, p. 32.

uma finalidade pública, que deve ser perseguida pelo Estado, pois figura como legítimo representante dos interesses sociais.¹⁸⁷

A busca do desenvolvimento sustentável, ou seja, que ocorre com qualidade de vida e justiça social, diferindo nesta medida do mero crescimento econômico, tem sido uma constante na atuação estatal. O conceito de desenvolvimento pode ser entendido como o princípio que informa as demais regras do ordenamento jurídico, no sentido de orientá-las à efetivação dos direitos sociais, os quais se encontram sua base nas necessidades públicas.¹⁸⁸

O governo, em todos os seus segmentos, deverá dispor de uma política econômica, financeira e tributária capaz de efetivar o desenvolvimento econômico sustentável. Convém ressaltar que a atuação do Estado no domínio econômico, deverá ser uma intervenção hábil a orientar e a informar o mercado e a atividade privada, reconduzindo-os aos valores informadores da atividade econômica e da propriedade privada, conforme postos na Constituição Federal.

Ao planejar o desenvolvimento econômico através da utilização dos instrumentos tributários, o Estado visa duas finalidades, sendo a primeira a geração de recursos para custeio dos serviços públicos e, a orientação do comportamento dos contribuintes para a consecução dos valores constitucionais. Ainda, analisando o princípio da capacidade contributiva, a limitação à tributação tem por finalidade preservação das condições mínimas de sobrevivência e a possibilidade do exercício das liberdades asseguradas, como uma nova forma de responsabilidade do Estado.

Conforme entende Jean Carlos Dias, “a exigência de participação dos indivíduos nos gastos públicos possui um limite claro: não pode gerar privações das oportunidades sociais dos indivíduos sob pena de violação do direito humano ao desenvolvimento.”¹⁸⁹ Pode-se admitir que há uma relação obrigatória de proporcionalidade entre o nível individual de contribuição e as capacidades asseguradas pelo Estado, pois não se pode onerar o contribuinte com tal intensidade que comprometa o seu próprio desenvolvimento.

Ricardo Lobo Torres afirma que “a proteção do mínimo existencial no plano tributário, sendo pré-constitucional como toda e qualquer imunidade, está ancorada na ética e

¹⁸⁷ DIAS, Jean Carlos, *O Direito Humano ao Desenvolvimento e o Princípio Tributário da Capacidade Contributiva*. In *Constitucionalismo, Tributação e Direitos Humanos*. SCAFF, Fernando Facury. (org.). São Paulo: Renovar, 2007, p. 177.

¹⁸⁸ RIBEIRO, Maria de Fátima; FERREIRA, Jussara S. Borges Nasser. *O Papel do Estado no Desenvolvimento Sustentável: reflexões sobre a tributação ambiental como instrumento de políticas públicas*. In *Direito Tributário Ambiental*. TÔRRES, Heleno Taveira (org.). São Paulo: Malheiros, 2005, p. 656.

¹⁸⁹ DIAS, Jean Carlos, *O Direito Humano ao Desenvolvimento e o Princípio Tributário da Capacidade Contributiva*. In *Constitucionalismo, Tributação e Direitos Humanos*. SCAFF, Fernando Facury. (org.). São Paulo: Renovar, 2007, p. 178.

se fundamenta na liberdade, ou melhor, nas condições iniciais para o exercício da liberdade, na idéia da felicidade, nos direitos humanos e nos princípios da igualdade.”¹⁹⁰

Analisando o princípio da capacidade contributiva, deve haver coerência entre a ação fiscal e o retorno social, levando à uma nova interpretação do exercício do poder público, especialmente da imposição tributária, frente à contraprestação do Estado na consecução dos serviços públicos essenciais em prol da sociedade.

Jean Carlos Dias analisa:

É evidente que o deslocamento de pressupostos, da justiça fiscal para o direito humano ao desenvolvimento, traz uma nova significação ao princípio da capacidade contributiva. Ele passa a ser visto não como uma regra de igualdade e justiça, mas como um método de preservação dos direitos à vida digna e mesmo ao desenvolvimento como aquisição de capacidades.¹⁹¹

Como a ordem jurídica constitucional reconhece o direito ao desenvolvimento, elegendo-o à condição de direito humano fundamental, há a necessidade de revisão dos fundamentos da atuação fiscal do Estado, fixando políticas fiscais mais compatibilizados com uma abordagem humanística, voltada para a promoção do desenvolvimento, da garantia de concretização da pauta mínima de valores, do exercício das liberdades individuais e conseqüente minoração das desigualdades socioeconômicas.

3.1 POLÍTICAS TRIBUTÁRIAS A LUZ DOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS

Quando se analisam os efeitos sociais dos tributos, faz-se necessária a análise da política tributária à luz dos princípios constitucionais, já que os referidos princípios norteiam os principais fundamentos do Estado brasileiro, bem como traçam os principais objetivos a serem alcançados pelo Estado, pois os tributos trazem consigo reflexos sociais, especialmente quando se trata do desenvolvimento econômico e da justiça fiscal.

¹⁹⁰ DIAS, Jean Carlos, *O Direito Humano ao Desenvolvimento e o Princípio Tributário da Capacidade Contributiva*. In Constitucionalismo, Tributação e Direitos Humanos. SCAFF, Fernando Facury. (org.). São Paulo: Renovar, 2007, p. 179.

¹⁹¹ DIAS, Jean Carlos, *O Direito Humano ao Desenvolvimento e o Princípio Tributário da Capacidade Contributiva*. In Constitucionalismo, Tributação e Direitos Humanos. SCAFF, Fernando Facury. (org.). São Paulo: Renovar, 2007, p. 182.

Inicialmente, é preciso conceituar política tributária como sendo simploriamente as atividades estatais relativas aos tributos, e no entender de Alfredo Augusto Becker¹⁹², a política tributária tem por objeto as diferentes espécies de econômicas de renda e capital para sofrerem diferentes incidências econômicas de tributação, no intuito de alcançar seus objetivos econômicos e sociais.

Diante da Constituição Federal de 1988, os princípios lá apregoados buscam uma delimitação da atuação estatal, especialmente no que se refere ao poder de tributar. Segundo entendimento de Thiago Degelo e Maria de Fátima Ribeiro¹⁹³, a atuação estatal encontra-se inserida nas políticas tributárias, sendo estas o processo que deve anteceder a imposição tributária, como verdadeiro vetor determinante da imposição do tributo, segundo a verificação da finalidade buscada pelo Estado.

Dentre os principais campos da ação estatal destacam-se as políticas tributárias, com finalidade de atingir determinadas atividades que se demonstrem relevantes no processo de desenvolvimento, tal como apregoa Fábio Nusdeo:

Inclui a elevação de tarifas de importação para reserva de mercado à indústria nacional, a concessão de incentivos fiscais para investimentos em determinadas áreas geográficas, setores ou mesmo para a capitalização de empresas, penalização tributária do consumo em alguns de seus segmentos, tributação progressiva de terras e terrenos ociosos e outras medidas da espécie a integrarem uma complexa legislação, que vêm enriquecer e dar mais vida ao Direito Tributário clássico, empenhando, como já se disse, apenas em coletar recursos para o Erário.¹⁹⁴

A política tributária não necessita invariavelmente resultar em imposição tributária, vez que o Estado encontra-se autorizado a desenvolver políticas tributárias utilizando-se da abnegação, como os incentivos fiscais, isenções, imunidades dentre outros mecanismos.

Sob este prisma, a política fiscal poderá apresentar caráter fiscal ou extrafiscal, entendendo-se a política fiscal a atividade de tributação desenvolvida com a finalidade de tributar efetivamente, arrecadar, ou seja, transferir o dinheiro dos cofres privados para os públicos, na intenção de obter recursos financeiros para custear suas despesas e atingir suas finalidades.

¹⁹² BECKER, Alfredo Augusto. *Teoria Geral do Direito Tributário*. São Paulo: Saraiva, 1963, p. 458.

¹⁹³ VINHA, Thiago Degelo; RIBEIRO, Maria de Fátima. *Efeitos Socioeconômicos dos Tributos e sua Utilização como Instrumento de Políticas Governamentais*. In *Tributação, Justiça e Liberdade, Homenagem da Associação Paulista de Estudos Tributários a Ives Gandra da Silva Martins*. PEIXOTO, Marcelo Magalhães (Coord). Curitiba: Juruá Editora. 2005, p. 659.

¹⁹⁴ NUSDEO, Fábio. *Curso de Economia: introdução ao direito econômico*. 3ª edição. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais. 2001, p. 356.

Nas políticas extrafiscais, o Estado procura estimular ou até mesmo desestimular comportamentos ou atividades de acordo com os interesses públicos, seja através de uma tributação regressiva ou progressiva ou ainda, mediante concessões de incentivos fiscais, conforme discorrem Thiago Degelo Vinha e Maria de Fátima Ribeiro.¹⁹⁵

Segundo entendimento dos mesmos autores é ponto pacífico que cabe à política tributária o planejamento e a análise dos tributos que devem ser impostos e cobrados, bem como a determinação de que se tratam de instrumentos viabilizadores da arrecadação instituída nas políticas financeiras, sem com isso, contrariar os objetivos e finalidades das políticas econômicas e sociais orientadores da atuação estatal, tal qual:

A política tributária é o ponto crucial de definição da estrutura da sociedade. Por isso, deve se examinar o fenômeno da tributação em harmonia com dimensão social do homem, sem a qual ele não se realiza integralmente, considerando as dimensões individual e familiar.¹⁹⁶

O Estado, enquanto agente arrecadatário e prestador de serviços públicos aos jurisdicionados, poderá igualmente atender suas finalidades através da distribuição de riquezas e a satisfação das necessidades sociais, com a implementação de políticas de investimentos, desenvolvidas através de uma política tributária que não contenha necessariamente a imposição dos tributos.

Caracteriza-se como confiscatória, a tributação que impeça ou dificulte a realização daquilo que for tido como essencial, ou ainda quando caracterizada como desmedida, ocasião em que há a arrecadação sem a destinação pré-determinada. Tem-se portanto, que a tributação social respeita tudo o que for inerente à sociedade e em consonância com os preceitos constitucionais.

Não há que se olvidar que o fator econômico é preponderante na definição da política tributária, na medida em que o Estado não poderá gerar como reflexo oriundo de suas políticas a instabilidade econômica. Ainda, tais políticas deverão ser adequadas ao ordenamento jurídico vigente, sob pena de se tornar ineficaz e nula.

¹⁹⁵ VINHA, Thiago Degelo; RIBEIRO, Maria de Fátima. *Efeitos Socioeconômicos dos Tributos e sua Utilização como Instrumento de Políticas Governamentais*. In Tributação, Justiça e Liberdade, Homenagem da Associação Paulista de Estudos Tributários a Ives Gandra da Silva Martins. PEIXOTO, Marcelo Magalhães (Coord). Curitiba: Juruá Editora. 2005, p. 659.

¹⁹⁶ VINHA, Thiago Degelo; RIBEIRO, Maria de Fátima. *Efeitos Socioeconômicos dos Tributos e sua Utilização como Instrumento de Políticas Governamentais*. In Tributação, Justiça e Liberdade, Homenagem da Associação Paulista de Estudos Tributários a Ives Gandra da Silva Martins. PEIXOTO, Marcelo Magalhães (Coord). Curitiba: Juruá Editora. 2005, p. 660.

Assim, as políticas tributárias deverão ser voltadas para a satisfação das necessidades sociais, redistribuir riquezas e minimizar as desigualdades sociais, promover a justiça social, desonerar a carga tributária incidente sobre a produção e a atividade econômica, tornar o sistema tributário eficiente, preservar o pacto federativo e respeitar o contribuinte, além de respeitar os princípios e dispositivos constitucionais e direitos fundamentais.

O desenvolvimento das políticas governamentais é prerrogativa do Poder Executivo e deve necessariamente atender aos fundamentos e finalidades da República Federativa do Brasil, conforme previstos na Constituição Federal, vez que estes princípios orientam os aspectos socioeconômicos das políticas tributárias e conseqüentemente da instituição dos tributos, merecendo destaque os princípios constitucionais da igualdade, da capacidade contributiva, da vedação do confisco da razoabilidade e da legalidade tributária.

O princípio da igualdade, conforme positivado no artigo 5º *caput* da Constituição Federal, prescreve a necessidade fundamental de que todo sistema tributário seja justo a ponto de promover uma adequada distribuição do ônus tributário entre os indivíduos, ligando-s ao conceito de igualdade, que no entender de Thiago Degelo Vinha e Maria de Fátima Ribeiro representa:

[...] Essa adequada distribuição do ônus tributário entre todos os indivíduos está atrelada ao conceito de igualdade, uma vez que somente será atingida a justiça fiscal quando os encargos tributários foram divididos entre os indivíduos que compõem uma sociedade, respeitando suas diferenças, na medida em que o *princípio cria uma medida uniforme*. [...] ¹⁹⁷

Ao tratar de matéria tributária, a Constituição Federal, no seu artigo 150, inciso II, prescreve que é vedado a qualquer ente federado instituir tratamento desigual entre contribuintes que se encontrem em situação equivalente, que no entender de José Afonso da Silva:

A justiça formal consiste em “um princípio de ação, segundo o qual os seres de uma mesma categoria essencial devem ser tratados da mesma forma”. Aí a justiça formal se identifica com a igualdade formal. ¹⁹⁸

Como se vê, a Constituição Federal veda às entidades tributantes instituir tratamento desigual entre contribuintes que se encontrem em situação equivalente, estabelecendo a proibição a qualquer distinção em decorrência da ocupação profissional ou função exercida,

¹⁹⁷ VINHA, Thiago Degelo; RIBEIRO, Maria de Fátima. *Efeitos Socioeconômicos dos Tributos e sua Utilização como Instrumento de Políticas Governamentais*. In Tributação, Justiça e Liberdade, Homenagem da Associação Paulista de Estudos Tributários a Ives Gandra da Silva Martins. PEIXOTO, Marcelo Magalhães (Coord). Curitiba: Jurua Editora. 2005, p. 665.

¹⁹⁸ SILVA, José Afonso da. *Comentário Contextual à Constituição*. São Paulo: Ed. Malheiros, 2005, p. 71.

independente da denominação jurídica atribuída aos rendimentos, títulos ou direitos, excluindo-se qualquer privilégio de classe, religião, raça de tal sorte que os contribuintes sejam todos submetidos a idêntico tratamento fiscal.

No que se refere à capacidade contributiva, traz a idéia de personalização do tributo, que segundo entendimento de José Afonso da Silva¹⁹⁹, ainda não existem mecanismos ou sistemas efetivamente estruturados que possibilite a aplicação prática deste princípio, vez que fundado na tributação indireta, nos termos do Art. 145, § 1º da Constituição Federal.

O princípio da capacidade contributiva, se aplicado de forma adequada, é capaz de efetivar a justiça fiscal, na medida em que figura como instrumento de partilha, como critério de rateio das despesas públicas ou como instrumento de viabilização do princípio da solidariedade social, como acentua Maria de Fátima Ribeiro e Marlene Kempfer Bassoli.²⁰⁰

Devem os impostos, conforme diretriz principiológica, ser graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte, ou seja, pela capacidade financeira que o contribuinte possui de suportar o ônus tributário de acordo com seus rendimentos, que no entender de Luciano Amaro representa:

Deve ser diferenciado, através de isenções ou de incidência tributária menos gravosa, o tratamento de situações que não revelem capacidade contributiva ou que mereçam um tratamento fiscal ajustado à sua menor expressão econômica. Hão de ser tratados, pois, com igualdade aqueles que tiverem igual capacidade contributiva, e com desigualdade os que revelem riquezas diferentes, e portanto, diferentes capacidades de contribuir.²⁰¹

Explica Thiago Degelo e Maria de Fátima Ribeiro²⁰² que a capacidade econômica consiste na aptidão que o indivíduo possui de produzir riqueza, ao passo que a capacidade contributiva se traduz na capacidade do contribuinte de pagar os tributos, segundo sua capacidade econômica, pois todos os tributos, na medida da sua incidência, deverão respeitar os valores constitucionais.

Quanto à vedação do confisco, princípio constitucional que tem como objetivo garantir a proteção do patrimônio do contribuinte, a fim de preservar o mínimo vital

¹⁹⁹ SILVA, José Afonso da. *Comentário Contextual à Constituição*. São Paulo: Ed. Malheiros, 2005, p. 644.

²⁰⁰ RIBEIRO, Maria de Fátima; BASSOLI, Marlene Kempfer. *Planejamento Tributário e o Valor Jurídico da Solidariedade*. In *Planejamento Tributário*. PEIXOTO, Marcelo Magalhães; ANDRADE, José Maria Arruda. (coord.). São Paulo: MP Editora, 2007, p. 148.

²⁰¹ AMARO, Luciano. *Direito Tributário Brasileiro*. 2ª edição, São Paulo: Saraiva, 1998, p. 131.

²⁰² VINHA, Thiago Degelo; RIBEIRO, Maria de Fátima. *Efeitos Socioeconômicos dos Tributos e sua Utilização como Instrumento de Políticas Governamentais*. In *Tributação, Justiça e Liberdade, Homenagem da Associação Paulista de Estudos Tributários a Ives Gandra da Silva Martins*. PEIXOTO, Marcelo Magalhães (Coord). Curitiba: Juruá Editora. 2005, p. 660.

individual e familiar do cidadão, conforme estampado no Art. 150, inciso IV da Constituição Federal, protegendo-se por via reflexa, o direito de propriedade, que no entender de Roque Antônio Carazza representa:

Realmente, as leis que criam impostos, a levarem em conta a capacidade econômica dos contribuintes não podem compeli-los a colaborar com os gastos públicos além de suas possibilidades. Estamos vendo que é confiscatório o imposto que, por assim dizer, esgota a riqueza tributável das pessoas, isto é, que não leva em conta suas capacidades contributivas.²⁰³

Entretanto, deve-se analisar o que seria o confisco, praticado pela Administração Pública, enquanto responsável, dentre outros, pela imposição dos tributos. Leandro Paulsen²⁰⁴ explica que o confisco se caracterizaria pela tomada compulsória da propriedade privada pelo Estado, sem conceder o direito à indenização respectiva, e salientar que o inciso IV do artigo 150 da Constituição Federal refere-se à forma indireta de confisco verificada pela tributação excessiva.

Tal regra veda a utilização do tributo com efeito de confisco, ou seja, o tributo não poderá subtrair mais do que uma parte razoável do patrimônio ou da renda do contribuinte, conforme leciona José Afonso da Silva.²⁰⁵

Aliomar Baleeiro²⁰⁶ considera a proibição do efeito confiscatório do tributo como um desdobramento do próprio direito de propriedade, ao propor que o efeito jurídico dos artigos constitucionais que impedem o confisco, aí entendidos como os efeitos daqueles tributos instituídos que absorvem parte considerável do valor da propriedade, aniquilam a empresa ou impedem exercício da atividade lícita e moral.

Tem-se portanto que a vedação do confisco, muito embora padeça de conceituação precisa no direito pátrio que possibilite aplicá-lo concretamente, deverá ser entendida em consonância com o sistema socioeconômico vigente, observando-se a proteção da propriedade privada e a sua função social.

Analisando o princípio da razoabilidade, tem-se que os atos do Poder Público deverão ser norteados por parâmetros provenientes dos valores da justiça social, evitando-se os excessos. Thiago Degelo Vinha e Maria de Fátima Ribeiro salientam:

²⁰³ CARAZZA, Roque Antônio. *Curso de Direito Constitucional Tributário*. 9ª edição. São Paulo: Malheiros, 1997, p. 70.

²⁰⁴ PAULSEN, Leandro. *Direito Tributário: Constituição e Código Tributário à luz da Doutrina e da Jurisprudência*. 5ª edição. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003, p. 214.

²⁰⁵ SILVA, José Afonso da. *Comentário Contextual à Constituição*. São Paulo: Ed. Malheiros, 2005, p. 655.

²⁰⁶ BALEEIRO, Aliomar. *Limitações Constitucionais ao Poder de Tributar*. 7ª edição. Rio de Janeiro: Forense, 2005, p. 262.

O tributo deve preencher uma série de requisitos para ser considerado razoável, sendo de fundamental importância a avaliação econômica, política e social elaborada pelos Poderes Públicos por ocasião da normatização tributária, tais como a escolha do fato jurídico tributário, da base de cálculo e da finalidade para a qual o tributo foi instituído, devendo ser buscada sempre a solução que gere menor impacto tributário sobre a base tributante, evitando excessos.²⁰⁷

Para se alcançar uma tributação justa, deve-se ater aos interesses econômicos e sociais da comunidade e encontrar-se em consonância com os princípios constitucionais supracitados, com destaque também para o princípio da legalidade, que apregoa a necessidade de previsão legal para instituição de tributos como pressuposto do nascimento da obrigação de tributar.

Para Paulo de Barros Carvalho, “o veículo introdutor da regra tributária no ordenamento jurídico há de ser sempre a lei (sentido lato), porém o princípio da estrita legalidade diz mais do que isso, estabelecendo a necessidade de que a lei adventícia traga no seu bojo os elementos descritores do fato jurídico e os dados prescritos da relação obrigacional.”²⁰⁸

No entender de José Afonso da Silva, “fato não descrito previamente não gera obrigação tributária”²⁰⁹, entendendo-se como a proibição à União, Estados Membros da União, ao Distrito Federal e aos Municípios instituir ou aumentar tributos sem que a lei o estabeleça.

O princípio da legalidade em matéria tributária é visto por alguns autores como garantia fundamental, já que surgiu com a insurgência dos contribuintes contra o arbítrio do soberano, que resultou na imposição da necessidade de ouvir previamente os representantes dos contribuintes, de tal sorte que só poderia se exigir aquilo que fosse expressamente aceitos pela sociedade, conforme observa Leandro Paulsen.²¹⁰

Hamilton Dias de Souza adverte que:

De todos os princípios constitucionais erigidos como garantia fundamental do contribuinte, o mais importante é o da legalidade da tributação, previsto no artigo 150, I. Resulta de velha tradição do constitucionalismo segundo a qual o tributo não pode ser instituído sem autorização do povo através de

²⁰⁷ VINHA, Thiago Degelo; RIBEIRO, Maria de Fátima. *Efeitos Socioeconômicos dos Tributos e sua Utilização como Instrumento de Políticas Governamentais*. In Tributação, Justiça e Liberdade, Homenagem da Associação Paulista de Estudos Tributários a Ives Gandra da Silva Martins. PEIXOTO, Marcelo Magalhães (Coord). Curitiba: Juruá Editora. 2005, p. 668.

²⁰⁸ CARVALHO, Paulo de Barros. *Curso de Direito Tributário*. 14ª edição. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 154/155.

²⁰⁹ SILVA, José Afonso da. *Comentário Contextual à Constituição*. São Paulo: Ed. Malheiros, 2005, p. 655.

²¹⁰ PAULSEN, Leandro. *Direito Tributário: constituição e código tributário à luz da doutrina e da jurisprudência*. 5ª edição. Porto Alegre: Livraria do Advogado. 2003, p. 164.

seus representantes, de tal sorte que só a lei ordinária emanada do nível de governo competente pode criar tributo.²¹¹

Todos os mecanismos principiológicos adotados pela Constituição Federal buscam basilar o sistema de tributação nacional, compatibilizando-o com os demais direitos previstos no texto constitucional e no ordenamento jurídico, atribuindo-lhe uma unidade necessária á preservação da segurança jurídica.

3.2 JUSTIÇA SOCIAL E FUNÇÃO SOCIAL DO TRIBUTO

O cenário econômico globalizado intensificou a troca de riquezas, bens, produtos e informações, trazendo consigo efeitos não desejados para as economias locais, e principalmente, desviou a atenção do Estado das questões de cunho social, fato que acentuou a desigualdade social a nível internacional. A busca pela eficiência e superação econômicas tornou-se a pauta principal de atenções e discussões dos governos, entretanto, a solidariedade social não poderá ser esquecida, sob pena de desvalorização do ser humano.

Com a modificação fática do campo socioeconômico, o papel do Estado torna-se fundamental na concretização dos valores afetos à solidariedade, já que ações unilaterais são insuficientes. Maria de Fátima Ribeiro e Marlene Kempfer Bassoli observam que “neste contexto, a finalidade da solidariedade não se resume à repartição de recursos, mas ao fornecimento de meios e instrumentos econômicos e políticos para que os países mais pobres diminuam as desigualdades existentes.”²¹²

A Constituição Federal traz em seu artigo 3º, quando enumera os objetivos fundamentais da república, a necessidade de construir uma sociedade livre, justa e solidária. Em uma análise sistêmica do texto constitucional, tal enunciado se compatibiliza com os preceitos trazidos na disciplina constitucional da atividade econômica, ao apresentar no caput do artigo 170 a justiça social como finalidade da ordem econômica.

²¹¹ SOUZA, Hamilton Dias. *Comentários ao Código Tributário Nacional*. Vol 1. Ives Gandra da Silva Martins (Coord.), São Paulo: Saraiva, 1998, p. 8.

²¹² RIBEIRO, Maria de Fátima; BASSOLI, Marlene Kempfer. *Planejamento Tributário e o Valor Jurídico da Solidariedade*. In Planejamento Tributário. PEIXOTO, Marcelo Magalhães; ANDRADE, José Maria Arruda. (coord.). São Paulo: MP Editora, 2007, p. 147.

As disposições sobre a arrecadação de tributos, no texto constitucional, imbrica os valores sociais, especialmente a dignidade da pessoa humana, a participação da coletividade, a justiça social, etc. Assim, apregoa o texto constitucional que a atuação do Estado diante da função arrecadatória não poderá ocorrer apenas com o intuito de angariar recursos, deverá levar em consideração a dimensão social do ser humano.

O termo justiça social é de toda forma impreciso, ganhando significados diferenciados no que se refere à sua amplitude de interpretação. Contudo, a dificuldade em se obter uma conceituação precisa do termo, este indica necessariamente que o interesse público deverá prevalecer em detrimento do interesse individual, tal como afirma Oscar Dias Correa:

[...] implica na melhoria das condições de repartição dos bens, diminuição das desigualdades sociais, com a ascensão das classes menos favorecidas. Não é objetivo que se alcance sem continuado esforço, que atinja a própria ordem econômica e seus beneficiários.²¹³

André Ramos Tavares conclui que “a justiça social deve ser adotada como um dos princípios expressos da Constituição de 1988, a interferir no contexto da ordem econômica, visando ao implemento das condições de vida de todos até um patamar de dignidade e satisfação, com o que o caráter social da justiça é-lhe intrínseco”.²¹⁴

A disposição do artigo 145, § 1º da Constituição Federal demonstra que a tributação não pode ser realizada apenas com a finalidade arrecadatória, em vista da dimensão social do ser humano, e que “o princípio da capacidade contributiva exige, antes de tudo, que haja um vínculo efetivo entre a exigência tributária e o pressuposto econômico considerado.”²¹⁵ As liberdades individuais e coletivas dependem da atuação do Estado na distribuição equânime dos recursos públicos, onde é facultado ao Estado, segundo princípio da legalidade, tributar moderadamente, ou deixar de tributar.

A questão consiste no fato de se admitir ou não a tributação com base no princípio da solidariedade social, como forma de delimitação ao poder de tributar e de certa forma, de definir os comandos constitucionais. Segundo Humberto Ávila, o Estado não pode justificar a tributação com base direta e exclusiva no princípio da solidariedade social e explica “[...] o

²¹³ CORREA, Oscar Dias. *A Constituição de 1988: contribuição crítica*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991, p.206.

²¹⁴ TAVARES, André Ramos. *Direito Constitucional Econômico*. São Paulo: Editora Método, 2003, p. 138.

²¹⁵ RIBEIRO, Maria de Fátima; BASSOLI, Marlene Kempfer. *Planejamento Tributário e o Valor Jurídico da Solidariedade*. In Planejamento Tributário. PEIXOTO, Marcelo Magalhães; ANDRADE, José Maria Arruda. (coord.). São Paulo: MP Editora, 2007, p. 152.

poder de tributar, na Constituição brasileira, foi delimitado, de um lado, por meio de regras que descrevem os aspectos materiais das hipóteses de incidência e, de outro, por meio da técnica da divisão de competências em ordinárias e residuais.”²¹⁶

Em decorrência deste posicionamento pode-se pensar em um aparente conflito entre as regras de tributação fixadoras da competência para tributar e os princípios constitucionais da solidariedade social. Entretanto, Humberto Ávila explica que não haveria como prevalecer a questão principiológica sobre a norma, pois não há como conceber a instituição de um tributo sem atribuição expressa de poder por meio de uma regra:

Isso porque num confronto horizontal entre regras e princípios, as regras devem prevalecer, ao contrário do que faz supor a descrição dos princípios como sendo as normas mais importantes do ordenamento jurídico. [...] a eficácia das regras é decisiva, ao passo que a dos princípios apenas contributiva, não cabendo ao intérprete, por consequência, afastar, sem mais, a decisão tomada pela Constituição Federal pela sua própria decisão pessoal. [...] ²¹⁷

Humberto Ávila afirma que não se pode abandonar o sentido literal da norma prescrita, utilizando apenas os princípios como meio de interpretação do texto constitucional sob pena de desconsiderá-la, vez que os princípios como meio de interpretação pode levar o operador do direito a um contexto ambíguo e multidirecional. Conclui o referido autor que a solidariedade social, enquanto princípio, deve ser entendida como algo legitimador da busca de melhoras nas condições sociais do Brasil.²¹⁸

Afirmam Maria de Fátima Ribeiro e Marlene Kempfer Bassoli que em matéria tributária, um dos relevantes efeitos do princípio da solidariedade é o de repartir os custos das políticas públicas na base do princípio da capacidade contributiva, assim ocorre com os princípios da progressividade e da repartição dos tributos.²¹⁹

²¹⁶ ÁVILA, Humberto. *Limites à Tributação com Base na Solidariedade Social*. In *Solidariedade Social e Tributação*. GRECO, Marco Aurélio; GODOI, Marciano Seabra (coord.) São Paulo: Dialética, 2005, p. 68.

²¹⁷ ÁVILA, Humberto. *Teoria dos Princípios*. 4ª edição. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 85.

²¹⁸ ÁVILA, Humberto. *Limites à Tributação com Base na Solidariedade Social*. In *Solidariedade Social e Tributação*. GRECO, Marco Aurélio; GODOI, Marciano Seabra (coord.) São Paulo: Dialética, 2005, p. 88.

²¹⁹ RIBEIRO, Maria de Fátima; BASSOLI, Marlene Kempfer. *Planejamento Tributário e o Valor Jurídico da Solidariedade*. In *Planejamento Tributário*. PEIXOTO, Marcelo Magalhães; ANDRADE, José Maria Arruda. (coord.). São Paulo: MP Editora, 2007, p. 144.

O elemento solidariedade social tornou-se imperativo e dominador, a justificar o poder de exação do Estado, do mesmo modo em que fundamenta a noção de capacidade contributiva e legitima a progressividade.²²⁰

As relações entre o Estado e os cidadãos devem ocorrer de acordo com o ambiente social. A atuação estatal não deverá ser a de mero arrecadador dos recursos financeiros, deve conceder a contrapartida necessária, através da realização dos serviços públicos essenciais, pois a solidariedade é idéia fundamental do Estado Democrático de Direito, como afirmam:

É possível afirmar que o Estado pode realizar a solidariedade tributando moderadamente, ou mesmo (em algumas situações) não tributando. Ou seja, o Estado deverá proteger o mínimo vital. Isto porque não tem sentido retirar de algumas pessoas (através da tributação) e depois redistribuir, se os destinatários são as mesmas pessoas de quem se tirou. Além de ser mais razoável, demonstra também maior eficiência do sistema tributário.²²¹

O planejamento tributário é peça chave na concretização dos valores constitucionais, pois deverá ser visto como um procedimento de interpretação do sistema de normas. Com o planejamento tributário objetiva-se a redução total ou parcial da carga fiscal ou até a postergação da carga tributária, com a finalidade de alcançar a justiça distributiva, e, sob o ponto de vista do empresário, impor o menor ônus tributário, dentro dos limites legais, visando a eficiência em sua área de atuação.

Entretanto, o planejamento tributário não poderá ser aplicado indiscriminadamente, sob pena de violação dos demais princípios tributários constitucionais, como da capacidade contributiva, da legalidade, da segurança jurídica, pois para alguns tributaristas, o princípio da capacidade contributiva impõe limites ao direito da livre organização da atividade empresarial e ainda, poderá ocorrer a tributação por analogia, fato que fere o princípio da legalidade. Poderá haver em determinados casos, conflitos de princípios. É necessário que ocorra uma interpretação razoável de modo a aplicar a norma anti-elisão em compatibilidade com os princípios gerais do direito tributário.

²²⁰ RIBEIRO, Maria de Fátima. *O IPTU como Instrumento de Intervenção no Uso e Ocupação do Solo Urbano Conforme Disposições do Estatuto da Cidade*. In *IPTU: aspectos jurídicos relevantes*. MAGALHÃES, Marcelo Peixoto. (coord.). São Paulo: Quartier Latin, 2002, p. 447.

²²¹ RIBEIRO, Maria de Fátima; BASSOLI, Marlene Kempfer. *Planejamento Tributário e o Valor Jurídico da Solidariedade*. In *Planejamento Tributário*. PEIXOTO, Marcelo Magalhães; ANDRADE, José Maria Arruda. (coord.). São Paulo: MP Editora, 2007, p. 144.

A atividade arrecadatória do Estado não se esgota em si, na medida em que procura obter recursos, deve primar pela justiça social, de modo que sejam tributados os contribuintes conforme sua capacidade de colaboração com os custos da máquina estatal. Baseado nos princípios da solidariedade e da isonomia deve o Estado agir na consecução dos seus fins, quais sejam, na busca da manutenção da vida humana digna.

3.3 POLÍTICAS TRIBUTÁRIAS EXTRAFISCAIS

O Estado, ao buscar implementar as finalidades constitucionais qualificadas, desenvolve atuação sobre o domínio econômico sob a forma de políticas econômicas, que se externalizam como um conjunto de ações previamente planejadas com efetivação ordenada. O direito tributário consiste em um importante instrumento à disposição do Estado para a intervenção indireta na economia e na sociedade, conforme observa Daniele Santos Ribeiro, “tal prática de utilização pelo Estado da tributação como forma deliberada e indireta para a solução de problemas e alcance de finalidades específicas em matéria econômica ou social chama-se extrafiscalidade.”²²²

A intervenção estatal tem por fundamento uma diretriz política, oriunda do Direito Tributário, utilizando dos seus mecanismos para estimular ou desestimular o comportamentos de pessoas em prol do interesse coletivo, sem visar fundamentalmente a arrecadação de recursos financeiros, mediante a não-incidência de tributos ou a diminuição das cargas tributária na concretização dos valores constitucionais.

A tributação deve obedecer aos rígidos limites que lhe são impostos pela Constituição Federal, sobretudo, deve guardar obediência aos princípios constitucionais que norteiam todo o sistema tributário brasileiro, pois tais princípios constituem verdadeiras limitações ao poder de tributar e de outro lado, constituem-se em garantias fundamentais dos contribuintes, pois no entender de Geraldo Ataliba, implementar políticas extrafiscais em contrariedade ao texto constitucional, além de uma arbitrariedade, constitui-se em um ato atentatório ao regime constitucional brasileiro.²²³

²²² RIBEIRO, Daniele Santos. *A Extrafiscalidade como Instrumento para Intervenção em Matéria Econômica e Social*. In Reflexões em Direito Político e Econômico. CAGGIANO, Mônica Herman Salem (org.). São Paulo: Editora Mackenzie, 2002, p. 17.

²²³ ATALIBA, Geraldo. *Sistema Constitucional Tributário Brasileiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1968, p. 167.

Quando o campo de implementação destas ações tiver por objetivo o estímulo ou reprimenda a determinada atividade ou conduta particular utilizando, para tanto, das espécies tributárias, tem-se o desenvolvimento de políticas tributárias, que nos dizeres de Paulo Roberto Lyrio Pimenta representa:

Quanto às técnicas de intervenção, o Estado pode atuar para induzir, estimular a prática de certos comportamentos, visando implementar finalidades previstas na Constituição. Essa é intervenção-incentivo. Aqui poderá ser utilizado o mecanismo das sanções positivas (premiais), como, por exemplo, os incentivos fiscais.²²⁴

Basta que sejam analisados alguns dispositivos constitucionais para que se depreenda a necessidade de intervenção do Estado no domínio econômica, tendo em vista a concretização das suas finalidades, como a erradicação da pobreza e da marginalização, a redução das desigualdades sociais e regionais, o acesso à saúde, educação, justiça, à previdência e assistência social, o incentivo à ciência e tecnologia, a defesa e preservação do meio ambiente, a produção de postos dignos de trabalho, dentre outros.

Tem-se que, para concretização das suas finalidades, o Estado necessita de um aparato organizado e de recursos financeiros para custear seus gastos. Dentre as fontes de obtenção de recursos financeiros, interessa no presente trabalho a atividade tributária, como mecanismo de política tributária, tal qual apregoa Daniele Santos Ribeiro:

Desta feita, num segundo momento da atividade estatal, a tributação não mais estaria imbuída de seu caráter meramente fiscal, qual seja, a arrecadação de recursos para o erário público, mas acabaria por ser utilizada primordial e deliberadamente como instrumento indireto, por meio do estímulo ou desestímulo de determinada conduta, ou correção de determinada situação, a fim de que determinado objetivo político, econômico ou social – como a redistribuição da renda e da terra, a defesa da indústria nacional, a orientação dos investimentos para setores produtivos ou mais adequados ao interesse público, a promoção do desenvolvimento regional ou setorial – fosse alcançado.²²⁵

A extrafiscalidade, como modo de utilização da tributação para outras finalidades que não a arrecadação financeira, foi definida por Geraldo Ataliba como o emprego deliberado do

²²⁴ PIMENTA, Paulo Roberto Lyrio. *Contribuições de Intervenção no Domínio Econômico*. São Paulo: Dialética, 2002, p. 40.

²²⁵ RIBEIRO, Daniele Santos. *A Extrafiscalidade como Instrumento para Intervenção em Matéria Econômica e Social*. In *Reflexões em Direito Político e Econômico*, org. por CAGGIANO, Mônica Herman Salem. São Paulo: Editora Mackenzie, 2002, p. 17.

instrumento tributário para finalidades que não possuem a característica de obter recursos financeiros, mas regulatórias de condutas em matéria econômica, social e política.²²⁶

A extrafiscalidade se diferencia da fiscalidade na medida em que afasta a obtenção de receitas mediante tributos, vez que se prende à valores ditados pela Constituição Federal, os quais poderão decorrer de isenções, benefícios fiscais, progressividade de alíquotas, finalidades especiais, dentre outros institutos criadores de situações diferenciadas entre os agentes políticos, econômicos e sociais.

Conforme entende Roque Carrazza, a extrafiscalidade é o emprego de instrumentos tributários para fins não fiscais, mas ordinatórios, como condicionante de comportamentos de virtuais contribuintes, e não propriamente para abastecer de dinheiro os cofres públicos.²²⁷

Fábio Fanucchi considera a extrafiscalidade como medidas de incentivo ou de desestímulo a comportamentos utilizando-se de mecanismos fiscais, ao propor que o Estado busca através da extrafiscalidade "outros interesses que não sejam os de simples arrecadação de recursos financeiros" que se exteriorizam mediante alívios e agravamentos fiscais.²²⁸

Neste sentido, os benefícios fiscais, enquanto exemplos de extrafiscalidade, com redução da carga, são notórios, enquanto operam mediante a concessão de isenções, créditos presumidos, redução da alíquota ou da base de cálculo, dentre outros.

Ruy Barbosa Nogueira entende que a extrafiscalidade importa na intervenção no Estado na economia, quando procura, através dos tributos estimular ou a desestimular condutas.²²⁹ Já Mizabel Derzi, afirmar que "a doutrina e a jurisprudência têm reconhecido ao legislador tributário a faculdade de estimular ou desestimular comportamentos, por meio de uma tributação progressiva ou regressiva, ou da concessão de benefícios e incentivos fiscais".²³⁰

A *contrario sensu*, quando se pretende desestimular determinada atividade econômica que, embora lícita, é considerada imprópria sob o prisma das externalidades negativas provenientes a incidir no cenário social, econômico ou político, o Estado através da tributação elevará a carga tributária. Neste sentido, os mecanismos de política extrafiscal acarretarão conseqüentemente no aumento da arrecadação, já que para desestimular determinada

²²⁶ ATALIBA, Geraldo. *Sistema Constitucional Tributário Brasileiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1968, p. 151.

²²⁷ CARAZZA, Roque Antônio. *Curso de Direito Constitucional Tributário*. 9ª edição. São Paulo: Malheiros, 1997, p. 475.

²²⁸ FANUCCHI, Fábio. *Curso de Direito Tributário Brasileiro*. São Paulo: Resenha Tributária, 1976, p. 54.

²²⁹ NOGUEIRA, Ruy Barbosa. *Curso de Direito Tributário*. São Paulo: Saraiva, 1986, p. 197.

²³⁰ BALEEIRO, Aliomar. *Direito Tributário Brasileiro*. Ed. atualizada por Misabel Abreu Machado Derzi. Rio de Janeiro: Forense, 2003, p. 233.

atividade o Estado eleva a carga tributária, em que pese o aumento na arrecadação não se constitui, neste caso, em um objetivo primordial.

Neste sentido, Ricardo Lobo Torres sustenta que a extrafiscalidade, como forma de intervenção estatal na economia, apresenta uma dupla configuração, sendo a primeira, o fato da extrafiscalidade ser absorvida pela fiscalidade constituindo a dimensão finalista do tributo, para atuar em domínios de ciências como a economia, a sociologia, a política e neste sentido, não se limita a induzir ou reprimir comportamentos, nem visa apenas a objetivos econômicos, mas também culturais, artísticos e desportivos, dentre outros. A segunda função, seria permanecer como categoria autônoma de ingressos públicos, a gerar prestações não tributárias.²³¹

Para Marcus de Freitas Gouvêa, a extrafiscalidade é o princípio ontológico da tributação e epistemológico do Direito Tributário, que justifica juridicamente a atividade tributante do Estado e a impele, com vistas na realização dos fins estatais e dos valores constitucionais, conforme as políticas públicas constitucionalmente estabelecidas, cuja atividade estatal se encontra delimitada pelos princípios que revelam as garantias fundamentais do contribuinte.²³²

Como elemento conceitual e limitador, a extrafiscalidade corresponde a todo objetivo que a Constituição elege, desde que alcançável mediante a política de tributos, ou seja, pelo manejo da política fiscal. Assim, são os objetivos e valores da ordem constitucional que traçam os contornos e os conteúdos da extrafiscalidade no direito positivo brasileiro.

Analisando a Carta Política brasileira de 1988, o Título da Tributação e do Orçamento é farto em previsões de progressividade fiscal, seletividade, capacidade contributiva. Também se pode observar durante a leitura do texto constitucional a previsão de vários benefícios fiscais que apresentam como objetivo a concretização dos valores constitucionais.

Ao tratar dos princípios da ordem econômica, o artigo 170 preceitua a valorização do trabalho humano e da livre iniciativa, e dos princípios que se ligam ao desenvolvimento socioeconômico, bem como traça as condutas econômica da forma como desejadas pela sociedade com o objetivo de concretizar a justiça social.

No que se refere ao cenário econômico, a Constituição prevê reduções de alíquotas, benefícios fiscais, incentivos à inovação tecnológica, à redução das desigualdades sociais, às empresas de pequeno porte, proteção ao mercado interno, dentre outros.

²³¹ TORRES, Ricardo Lobo. *Curso de Direito Financeiro e Tributário*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001, p. 167.

²³² GOUVÊA, Marcus de Freitas. *A Extrafiscalidade no Direito Tributário*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006, p. 80.

Na ordem social também são estabelecidas medidas de proteção, tais como à família, ao idoso, à criança e ao adolescente, há a promoção da seguridade social, da cultura e do desporto, dentre uma série de valores. O artigo 6º elege à condição de direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados.

Em apego ao texto constitucional e aos objetivos e princípios lá traçados, na legislação infraconstitucional tributária, encontram-se normas que prestigiam tais valores, como a imunidade de entidades de educação e de assistência social sem fins lucrativos, benefícios fiscais vinculados ao imposto de renda em favor de crianças e adolescentes e as contribuições para a previdência e a seguridade social.

Nesse ínterim, a constituição norteou a elaboração de outras normas tributárias com a finalidade de dar guarida aos seus fins, onde se pode citar a contribuição para o INCRA, destinada à realização da reforma agrária, para a realização da conseqüente justiça distributiva; a tributação ambiental, a fim de proteger o meio ambiente e os recursos naturais; os benefícios fiscais em favor de atividades esportivas e culturais, como forma de promoção da cultura e do desporto, dentre outros.

Não se pode olvidar que o texto constitucional também protege valores de cunho político como o Princípio Federativo e da Integração de Nações e blocos econômicos, que se concretizam também por normas tributárias. Portanto, a extrafiscalidade, enquanto meio de promoção dos valores traçados na constituição, pode ser social, política ou econômica. Diante desta gama de valores a serem concretizados por meio das políticas fiscais, especialmente através da extrafiscalidade, a doutrina tributária indica que:

Tratando-se de um conjunto logicamente organizado, os tributos, normas jurídicas que são, classificam-se segundo seus aspectos essenciais. Dessa maneira, também os efeitos fiscais e extrafiscais dos tributos podem ser estudados separadamente conforme tais aspectos essenciais da norma tributária impositiva.²³³

Segundo Werther Botelho Spagnol, a norma tributária compõe-se de uma hipótese de incidência, na qual se encontram os aspectos material, temporal, espacial e pessoal, e de um mandamento, composto de um aspecto pessoal, um aspecto quantitativo, um aspecto operacional, que se resume às indicações de pagamento, e por fim, de um aspecto finalístico, que indica o destino do produto da arrecadação do tributo. Assim, os aspectos essenciais na

²³³ GOUVÊA, Marcus de Freitas. *A Extrafiscalidade no Direito Tributário*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006, p. 80.

norma tributária são, na hipótese de incidência, o fato gerador e na consequência tributária, a destinação do produto arrecadado, que seria a finalidade do tributo.²³⁴

Marcus de Freitas Gouvêa aduz que “quanto fato gerador, o efeito extrafiscal relaciona-se com o signo de riqueza sobre o que incide a norma tributária e tem, em regra, o efeito de estimular ou reprimir comportamentos, promovendo, assim, indiretamente, o valor constitucional que dá conteúdo à extrafiscalidade.”²³⁵

A extrafiscalidade da hipótese de incidência objetiva reprimir ou estimular comportamentos e, por consequência, atingir o valor constitucional de distribuição de renda, de riqueza, de proteção do mercado interno, dentre outros. Já a extrafiscalidade ligada ao aspecto finalístico do tributo diz respeito à realização do valor constitucional eleito. Assim, o Estado elege um valor que a ser concretizado, mas não espera que isso ocorra mediante estímulos ou desestímulos tributários aos cidadãos, entretanto, a lei e os princípios norteadores do direito tributário, determinam que a arrecadação do tributo seja dirigida para o fim constitucionalmente valorado. Tal como observa Marcus de Freitas Gouvêa:

No primeiro caso, trata-se de extrafiscalidade indireta, que pretende a realização de valores constitucionais mediante o comportamento induzido ou evitado; na segunda hipótese a extrafiscalidade é direta, pois a consequência pretendida já coincide com o valor constitucional em prestígio.²³⁶

A extrafiscalidade consiste na utilização do tributo como instrumento de política financeira, como uma forma de controle da conjuntura econômica. Sem a intensa utilização extrafiscal das medidas financeiras, não teriam eficácia as funções contemporâneas do Estado, que ofertam o aspecto compensativo, corretório e estabilizador, consistindo a extrafiscalidade em um dos aspectos de maior relevância e expressão do intervencionismo estatal, como apregoa Maria de Fátima Ribeiro.²³⁷

É inegável o caráter político da tributação, a escolha pelas técnicas é eminentemente de caráter político, baseada no aparato socioeconômico, na medida em que se leva em consideração a redistribuição da renda, a progressividade da carga tributária e, dentre outros

²³⁴ SPAGNOL, Werther Botelho. *As Contribuições Sociais no Direito Brasileiro*. Rio de Janeiro: Forense, 2002, p. 72.

²³⁵ GOUVÊA, Marcus de Freitas. *A Extrafiscalidade no Direito Tributário*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006, p. 80.

²³⁶ GOUVÊA, Marcus de Freitas. *A extrafiscalidade no direito tributário*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006, p. 80.

²³⁷ RIBEIRO, Maria de Fátima. *O IPTU como Instrumento de Intervenção no Uso e Ocupação do Solo Urbano Conforme Disposições do Estatuto da Cidade*. In *IPTU: aspectos jurídicos relevantes*. MAGALHÃES, Marcelo Peixoto. (coord.). São Paulo: Quartier Latin, 2002, p. 447.

aspectos, a não tributação como consequência da realização de uma conduta pretendida pelo Estado.

Há a crescente e constante intervenção do Poder Público em quase todos os setores da atividade dos particulares, principalmente na esfera econômica, assim, o Estado passa a se utilizar dos tributos não apenas como cobertura das despesas de administração, mas também com finalidades de intervir na vida social, de orientar e organizar o desenvolvimento que pretende.

4 RESPONSABILIDADE SOCIAL DA EMPRESA

Diante da adoção de uma política extrafiscal, que contenha instrumentos de incentivo ao desenvolvimento de atividades, através da implementação de normas tributárias indutoras, o empresariado vislumbra uma forma de contribuir com o contexto econômico, promover o nome da empresa e ainda obter incentivos fiscais. Há portanto, uma certa compatibilização de interesses, conjugando as necessidades da sociedade, do empresariado e do Estado, na medida em que ocorre a concretização das finalidades do Estado na busca da justiça social.

No Brasil, as ações de responsabilidade social passaram a ser incorporadas no cotidiano empresarial a partir da década de 90. Iniciaram-se as ações de responsabilidade social com a prática de ações de cunho filantrópico, onde os empresários cujos empreendimentos obtiveram sucesso, optaram por retribuir à sociedade parte dos lucros oriundos do desenvolvimento de suas atividades empresariais na concretização de ações que beneficiem a própria sociedade.

No entender de Luiz Fernando Fortes Félix, não há um momento histórico definido que contribuiu com a iniciação de ações de responsabilidade social, e atribui tal autor “[...] as referidas modificações nos comportamentos das empresas se deram por um conjunto de fatores históricos que, correlacionados e paralelos, contribuíram para atitudes de responsabilidade social da empresa.”²³⁸

O processo de globalização dos mercados foi um facilitador do surgimento das ações de responsabilidade social, já que houve a expansão dos fluxos internacionais de bens, serviços e capitais, intensificação da informação, acirramento da concorrência nos mercados internacionais, dentre outros. A globalização socioeconômica contribuiu também para que os Estados perdessem controle das dificuldades internas e concentrassem esforços na estabilidade econômica interna, relegando para segundo plano as políticas públicas de cunho social, como observou Luiz Fernando Fortes Félix:

Isso posto, percebe-se que as mudanças de postura de várias empresas acerca dos problemas sociais de hoje advém justamente do fato de que, nas economias abertas e globalmente integradas, muitas premissas que guiaram

²³⁸ FELIX, Luiz Fernando Fortes. *A Conjuntura Atual e a Responsabilidade Social e Cidadã das Empresas*. São Paulo: Instituto Ethos: 2003, p. 15.

a construção do *welfare states*, ou dos Estados que priorizam a justiça social, não são mais vigentes.²³⁹

Segundo afirma Margarete Panerai Araújo, a globalização originou alterações na estrutura política dos governos e na realidade econômica mundial, bem como no campo social, educacional, cultural e religioso, resultando em mudança no modo de vida das pessoas e na gestão das empresas, e conclui que “a gestão da globalização favorece tudo o que aumenta a densidade das relações, mas também contribui na busca das finalidades político-pedagógicas e socio-comunitárias de encontrar noções de uma consciência voltada para a cidadania planetária.”²⁴⁰

Dentre os principais fatores que contribuíram para a criação de uma nova ordem social, econômica e política, encontra-se a redefinição do capitalismo e a reestruturação da ordem econômica. Segundo Margarete Panerai Araújo, resulta um nova realidade social em que o Estado possui um papel menos atuante, mais diretivo e fiscalizador do contexto social, e a empresa passa a ser investidor social, atribui ênfase na prática da solidariedade.²⁴¹

O ritmo acelerado do consumo de recursos ambientais naturais também foi um dos fatores que impulsionaram as práticas de responsabilidade social, já que o comprometimento do ecossistema potencializa riscos em desfavor da humanidade, causados pelos processos de expansão industrial e econômica.

A crescente preocupação da empresa com a efetivação de práticas de responsabilidade social intensificou-se após o aumento dos movimentos ecológicos e de defesa do consumidor, que focalizaram o relacionamento entre empresa e sociedade.²⁴²

Não há ainda na doutrina e estudiosos da área e empresários uma conceituação precisa para a responsabilidade social. Entretanto, pode-se entender a responsabilidade social corporativa como uma conduta que parte da ética nos negócios às ações desenvolvidas em prol da comunidade, cuidando também do tratamento dos funcionários e relações com acionistas, fornecedores e clientes, materializando-se no conjunto de atos que caracterizam

²³⁹ FELIX, Luiz Fernando Fortes. *A Conjuntura Atual e a Responsabilidade Social e Cidadã das Empresas*. São Paulo: Instituto Ethos: 2003, p. 17.

²⁴⁰ ARAÚJO, Margarete Panerai. (org.). *Construindo o Social Através da Ação e da Responsabilidade*. Novo Hamburgo: Feevale, 2006, p. 11.

²⁴¹ ARAÚJO, Margarete Panerai. (org.). *Construindo o Social Através da Ação e da Responsabilidade*. Novo Hamburgo: Feevale, 2006, p. 14.

²⁴² MONTANA, Patrick J.; CHARNOV, Bruce H. *Administração*. São Paulo: Saraiva, 1998, p. 32.

um trabalho de melhoria do bem-estar social, e que vão além dos interesses da empresa e de tudo aquilo que é obrigatório por lei.

Segundo a Confederação Nacional da Indústria, tem-se como conceituação para a responsabilidade social:

A Responsabilidade Social Empresarial consiste num conjunto de iniciativas por meio das quais as empresas buscam – voluntariamente – integrar considerações de natureza ética, social e ambiental às suas interações com clientes, colaboradores, fornecedores, concorrentes, acionistas, governos e comunidades – as chamadas “partes interessadas” – visando ao desenvolvimento de negócios sustentáveis.²⁴³

Para o Instituto Ethos, a responsabilidade social empresarial representa:

[...] a forma de gestão que se define pela relação ética e transparente da empresa, com todos os públicos com os quais ela se relaciona e pelo estabelecimento de metas empresariais compatíveis como desenvolvimento sustentável da sociedade, preservando recursos ambientais e culturais para as gerações futuras, respeitando a diversidade e promovendo a redução das desigualdades sociais.²⁴⁴

No entender de Reinaldo Dias, as ações de responsabilidade social se traduzem em ações voluntárias que implicam um comprometimento maior que a simples adesão formal em virtude de obrigações legais.²⁴⁵

Responsabilidade social pode ser entendida como o exercício planejado e sistemático de ações, estratégias, e a implementação de canais de relacionamento entre uma organização, o público e a própria sociedade, com vistas a contribuir com o desenvolvimento social, propiciar condições ideais de trabalho, conduzir os negócios com ética e transparência, preservar o meio ambiente, atender aos anseios dos consumidores e buscar o desenvolvimento tecnológico.²⁴⁶

Há diferenças entre ações de responsabilidade social e ações filantrópicas, esta é uma simples doação oriunda da maior sensibilidade e consciência social de um empresário. A responsabilidade social é uma ação transformadora implementada pela empresa em busca de

²⁴³ Confederação Nacional da Indústria. *Responsabilidade Social Empresarial* / CNI. – Brasília: CNI, 2006, p. 62.

²⁴⁴ Indicadores Ethos de Responsabilidade Social Empresarial 2007. Coord. da versão 2007 de Ana Lúcia de Melo Custódio e Renato Moya. São Paulo: Instituto Ethos, 2007, p. 78. Disponível em www.uniethos.org.br. Acesso em 12 dez 2007.

²⁴⁵ DIAS, Reinaldo. *Gestão Ambiental: responsabilidade social e sustentabilidade*. São Paulo: Atlas, 2006, p. 153.

²⁴⁶ BUENO, Wilson da Costa. *Comunicação Empresarial: teoria e pesquisa*. São Paulo: Manole, 2003, p. 107.

benefícios sociais, uma nova forma de inserção social e uma intervenção direta com vistas a solucionar problemas sociais.

A ênfase nos resultados, a definição de focos precisos e a preferência pelas ações transformadoras que conduzem a mudanças sociais introduzem um novo paradigma no campo das ações sociais da empresa. É o que se denomina de empreendedorismo social e filantropia de alto rendimento, ambos são ações corporativas responsáveis que mobilizam recursos em bem do desenvolvimento ético, cívico, social, econômico, cultural e político da sociedade e das comunidades.

Diferente da filantropia tradicional, as ações socialmente empreendedoras praticam filantropia de alto rendimento, focada em resultados, mobilizadora do desenvolvimento social e da cidadania responsável e difusora de novos valores e comportamentos éticos e de práticas de gestão, tal como define Margarete Panerai de Araújo “o modelo assistencialista, em vez de promover o desenvolvimento da sociedade, cria dependência por parte das entidades sem fins lucrativos e da comunidade favorecida, impossibilitando, assim, o auto-desenvolvimento desses atores.”²⁴⁷

Segundo Marco Antônio Lage, a filantropia constitui uma ação social externa da empresa, dirigida à comunidade em suas diversas formas, como os conselhos comunitários, organizações não-governamentais, associações comunitárias. De outro lado, a responsabilidade social focaliza a cadeia de negócios da empresa, trata diretamente da condução dos negócios empresariais, e engloba preocupações com um público maior, como os acionistas, funcionários, prestadores de serviço, fornecedores, consumidores, comunidade, governo e meio-ambiente, cujas demandas e necessidades a empresa buscar entender e incorporar em seus negócios.²⁴⁸

A responsabilidade social liga-se diretamente com a consciência social e o dever cívico, na medida em que reflete a ação de uma empresa em prol da cidadania e em detrimento dos interesses meramente particulares, na medida em que busca estimular o desenvolvimento do cidadão e fomentar a cidadania individual e coletiva. As ações de responsabilidade social podem ser estendidas a todos os que participam da vida em sociedade, indivíduos, governo, empresas, grupos sociais, organizações não-governamentais, igrejas, entidades do terceiro setor, partidos políticos e outras instituições.

²⁴⁷ ARAÚJO, Margarete Panerai. (org.). *Construindo o Social Através da Ação e da Responsabilidade*. Novo Hamburgo: Feevale, 2006, p. 18.

²⁴⁸ LAGE, Marco Antônio. *Responsabilidade Social: muito além do assistencialismo*. Disponível em www.uniethos.org.br, acesso em 31 março 2006.

A ação social dos empreendimentos privados vem mudando de perfil, superando o estágio inicial que se restringia à filantropia ou ao mecenato. O conceito de responsabilidade social incorpora novas exigências à inserção das organizações na sociedade, primando por um compromisso de longo prazo e uma perspectiva que não leve em conta apenas aspectos singulares, mas que seja capaz de avaliar o papel da organização sob um número amplo de aspectos.²⁴⁹

Nas ações de responsabilidade social, diferentemente do que ocorre com a filantropia, há a preocupação em promover condições para o desenvolvimento da autonomia e da cidadania para aqueles que se encontram em uma situação de desvantagem social, de forma a capacitá-los como sujeitos aptos a promover a transformação da realidade social, como informa Margarete Panerai de Araújo.²⁵⁰

As ações de responsabilidade social poderão ser avaliadas segundo o nível de bem-estar social. Para quantificar o nível de bem-estar social é necessário verificar certos indicadores como a “renda domiciliar *per capita* média”, que poderá ser auferida com a renda da família dividida pelo número de seus participantes e residentes no mesmo domicílio.

Quando se fala em bem-estar social, os indicadores sociais são vários, donde se pode citar o acesso à água encanada, às ligações de luz, esgoto, ao serviço de coleta de lixo, moradia com o mínimo de estrutura, lazer e acesso aos serviços públicos, onde a conclusão lógica é que a dimensão do “bem-estar” está associada diretamente às ações sociais do governo. São projetos de infra-estrutura física e de serviços públicos de responsabilidade dos governos federal, estaduais e municipais.

As empresas, como desenvolvimento de ações de responsabilidade social, podem contribuir para a melhoria do bem-estar da população através de ações direcionadas ao acesso e democratização dos serviços públicos. Atua, portanto, na dimensão dos serviços de bem-estar social, em especial nos campos da educação, saúde e assistência social.

Afirmam Patrick Montana e Bruce Charnov que “os gerentes dessas empresas cooperam com instituições sociais na definição das dimensões dos problemas sociais atuais e na busca de meios que possam ajudar a resolver esses problemas.”²⁵¹

Analisando os focos específicos, tem-se o bem-estar social físico e o de serviços. O físico, que consiste basicamente em ações estruturais como o fornecimento de energia, saneamento e moradia são de responsabilidade do Estado, pois a atuação governamental

²⁴⁹ BUENO, Wilson da Costa. *Comunicação Empresarial: teoria e pesquisa*. São Paulo: Manole, 2003, p. 128.

²⁵⁰ ARAÚJO, Margarete Panerai. (org.). *Construindo o Social Através da Ação e da Responsabilidade*. Novo Hamburgo: Feevale, 2006, p. 18.

²⁵¹ MONTANA, Patrick J.; CHARNOV, Bruce H. *Administração*. São Paulo: Saraiva, 1998, p. 38.

impõe o direcionamento das receitas públicas em investimentos sociais realizados pelo governo e empresas concessionárias de serviços públicos, muito embora empresas privadas possam também neles atuar.

No foco específico voltado para os serviços, incluem-se a educação, saúde, assistência social, nutrição, coleta de lixo, transportes e segurança, pois representam o acesso da população aos serviços públicos essenciais. É nesta área que atuam socialmente as empresas privadas, cujas ações sociais são direcionadas para complementar as ações do governo, visivelmente insuficientes, precárias e burocráticas, ao analisar o contexto social que se caracteriza pela crescente desigualdade, abandono e carência social.

Os acionistas, os consumidores, fornecedores, empregados e demais colaboradores das organizações privadas têm exigido mais do que bom desempenho financeiro das empresas, pois se cobra transparência no que se refere à divulgação de fatos e penaliza as organizações que se omitem ou dissimulam a verdade, fato que costuma ocorrer em situação de crise. A sociedade requer ética na condução do negócio e está disposta a combater a corrupção, os monopólios e todos os tipos de concorrência desleal, condenam agressões ao meio ambiente, a exploração do trabalho infantil e a busca obsessiva do lucro pelo lucro.²⁵²

Diante da nova tendência de atuação empresarial em benefício da coletividade, é possível afirmar que as empresas tornaram-se agentes de promoção do bem-estar social. Como forma de avaliar as ações empresariais, convém verificar em que medida as ações implementadas pelas empresas, ou as ações sociais para as quais elas dão apoio, contribuem para a melhoria do bem-estar social, e como facilitam o acesso aos serviços públicos oferecidos aos segmentos da população mais carente.

4.1 RESPONSABILIDADE SOCIAL E DESEMPENHO FINANCEIRO

Existem duas correntes opostas em relação à responsabilidade social da empresa. A visão clássica, onde se pregoa que a única responsabilidade social de um negócio é a de maximizar os retornos financeiros para os sócios e acionistas. Este posicionamento leva em consideração o objetivo básico do empreendimento empresarial, qual seja, a lucratividade.

²⁵² BUENO, Wilson da Costa. *Comunicação Empresarial: teoria e pesquisa*. São Paulo: Manole, 2003, p. 105.

De outro lado, tem-se a visão socioeconômica, que se opõe à idéia da obtenção do lucro puro e simples, defendendo a idéia de que as empresas possuem uma responsabilidade maior para com a sociedade onde se encontram inseridas. Tal corrente afirma que a maximização dos lucros é importante para a sobrevivência da empresa, mas deve se encontrar em segundo plano, pois a primordial é assegurar a sobrevivência da empresa dentro de um contexto que extrapola os meros interesses lucrativos dos sócios e acionistas.

Para Milton Friedman²⁵³, ganhador do Prêmio Nobel, um dos grandes opositores da existência de uma relação positiva entre desempenho social e financeiro, aponta que o desvio da empresa de seu objetivo maior, a maximização dos lucros, implica na geração de custos adicionais, que, conseqüentemente, fazem com que a empresa incorra em desvantagens competitivas.

Analisando o pensamento de Milton Friedman, Patrick Montana e Bruce Charnov elencam argumentos teóricos e práticos em desfavor das práticas de responsabilidade social, onde os teóricos assim se apresentam:

1. Esta é a função principal do governo; [...] 2. O setor empresarial precisa medir desempenho, e os programas de ação social frequentemente não conseguem medir os níveis de sucesso. Muitas vezes, há conflito inerente entre a maneira como uma empresa opera e a maneira como os programas sociais funcionam. 3. A função de uma empresa é otimizar o lucro. Assim, exigir que parte de seus recursos seja destinada a programas de ação social viola essa meta empresarial, já que reduz os lucros. 4. Não existe razão para se supor que os líderes empresariais tenham habilidade para determinar o que é de interesse social.²⁵⁴

Os argumentos práticos que são postos contrariamente às práticas de responsabilidade social, segundo análise de Patrick Montana e Bruce Charnov do estudo de Milton Friedman são:

1. Gerentes têm uma responsabilidade fiduciária para com os acionistas de otimizar seu patrimônio líquido, e o uso de fundos da empresa para a realização de metas sociais é passível de ser uma violação dessa responsabilidade, podendo assim ser ilegal. 2. O custo de programas sociais seria um peso para as empresas e teria de ser repassado aos consumidores na forma de aumento de preços. 3. O público quer que o governo desenvolva programas sociais, mas existe pouco apoio para que as empresas tenham esses programas. 4. Não existe nenhuma razão para se supor que os líderes empresariais tenham as habilidades necessárias para atingir as metas de interesse social.²⁵⁵

²⁵³ FRIEDMAN, Milton, 1972, p. 136, apud NUNES, Antônio José Avelãs. *Neoliberalismo e Direitos Humanos*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003, p. 101.

²⁵⁴ MONTANA, Patrick J.; CHARNOV, Bruce H. *Administração*. São Paulo: Saraiva, 1998, p. 33.

²⁵⁵ MONTANA, Patrick J.; CHARNOV, Bruce H. *Administração*. São Paulo: Saraiva, 1998, p. 33.

Segundo Richard L. Daft, o primeiro critério da responsabilidade social é a responsabilidade econômica, compartilhando do entendimento de Milton Friedman, ao afirmar que a instituição de negócios é a unidade econômica básica da sociedade, cuja regra básica consiste na responsabilidade de produzir bens e prestar serviços para a sociedade consumidora e maximizar os lucros para os proprietários e acionistas.²⁵⁶ Entretanto, a busca desenfreada pelo lucro já não se compatibiliza mais com a moderna sociedade organizada.

Muitos são os autores que defendem a implementação de práticas de responsabilidade social pelas empresas. Patrick Montana e Bruce Charnov, apresentam o pensamento de Keith Davis afirmando que a responsabilidade social é decorrente do poder social, e já que a empresa é a maior potência do mundo contemporâneo, cujo poder lhe foi atribuído pela própria sociedade, teria o ente empresarial a obrigação de prestar contas pelo uso deste poder. Essa obrigação visa o bem comum, porque quando a sociedade melhora, a empresa se beneficia. Os autores classificam o pensamento de Keith Davis sob duas diferentes visões, a teórica e a prática, onde os argumentos teóricos podem ser citados como:

1. É do interesse da empresa melhorar a comunidade na qual estão localizadas e onde fazem seus negócios. Melhorias na comunidade implicam benefícios à empresa.
2. Programas sociais podem impedir que pequenos problemas se tornem grandes, o que trará benefícios tanto para a sociedade como para a empresa.
3. Ser socialmente responsável é coisa ética ou correta a se fazer.
4. Demonstrar sensibilidade com relação a assuntos sociais ajudará a impedir a intervenção do governo nas empresas.
5. O sistema de valores mais aceito, como a tradição judaico-cristão, encoraja vigorosamente os atos de caridade e a preocupação social.²⁵⁷

Ao elencar os argumentos práticos que contam a favor das práticas de responsabilidade social, segundo posicionamento de Keith Davis, Patrick Montana e Bruce Charnov, citam:

1. Ações que demonstram sensibilidade social podem, na verdade, ser lucrativas para a empresa.
2. Ser socialmente responsável melhora a imagem pública da empresa.
3. Se a empresa for socialmente responsável por conta própria, a opinião pública ou o governo exigirão que ela seja.
4. Pode ser bom para os acionistas, já que tais ações merecerão a aprovação pública, farão com que a empresa seja vista por analistas financeiros profissionais como pouco propensa a críticas sociais e aumentarão a cotação na bolsa de valores.²⁵⁸

²⁵⁶ DAFT, Richard L. *Administração*. 4ª edição. Rio de Janeiro: LTC Editora S/A, 1999, p. 89.

²⁵⁷ MONTANA, Patrick J.; CHARNOV, Bruce H. *Administração*. São Paulo: Saraiva, 1998, p. 34/35.

²⁵⁸ MONTANA, Patrick J.; CHARNOV, Bruce H. *Administração*. São Paulo: Saraiva, 1998, p. 35.

Além da responsabilidade legal, proposta pela atuação empresarial pautada nos comandos normativos, e da responsabilidade ética, onde a empresa deverá atuar com equidade e justiça, há a responsabilidade social ou discricionária, através da qual a organização privada interfere beneficentemente na comunidade, como forma de auxiliar a sociedade a superar um problema de cunho social.²⁵⁹

No entender de Paola Cappellin e Gian Mário Giuliani, a responsabilidade social da empresa representa uma evolução em busca da integração ao contexto social e emancipação econômica, como prevêm:

Na busca de eficiência e excelência empresarial, parece não ser mais satisfatória a tradicional alquimia do cálculo custo-benefício com o aumento da produtividade e a ampliação das vendas no mercado. Os critérios de avaliação do sucesso começam a incorporar dimensões que vão além da organização econômica e que dizem respeito à vida social, cultural e à preservação ambiental.²⁶⁰

Grande número de estudos foram conduzidos com o objetivo de determinar se a valorização da responsabilidade social influencia no desempenho financeiro da empresa. Segundo Richar L. Daft, estudos forneceram resultados variados, mas em geral, demonstram relação positiva entre responsabilidade social e desempenho financeiro e que, integridade e confiança são elementos essenciais na sustentação de relações de negócios rentáveis e bem-sucedidos.²⁶¹

Embora não se possa ter uma resposta definida quanto à influência da responsabilidade social sobre a lucratividade, pode-se chegar a algumas conclusões. Em primeiro lugar, as ações da empresa cidadã ajudam na administração de muitas formas inclusive e especialmente como estratégia de *marketing*, em segundo, para uma empresa sobreviver no cenário socioeconômico atual, deve agir de forma a contribuir com a sociedade, sem, com isso, reduzir seu valor econômico e sua integridade financeira.

O impacto social e ambiental do processo de produção pode contribuir para a integridade da marca, protegendo a reputação da empresa, assim, “o *marketing* para causas sociais é um instrumento eficaz para elevar o prestígio da marca, além de estimular a sua divulgação espontânea.”²⁶²

²⁵⁹ DAFT, Richard L. *Administração*. 4ª edição. Rio de Janeiro: LTC Editora S/A, 1999, p. 90/91.

²⁶⁰ CAPPELLIN, Paola; GIULIANI Gian Mário. *Compromisso Social no Mundo dos Negócios*. In Boletim do Ibase “Orçamento e Democracia”. n°.11, Fev/99, p. 10.

²⁶¹ DAFT, Richard L. *Administração*. 4ª edição. Rio de Janeiro: LTC Editora S/A, 1999, p. 95.

²⁶² ARAÚJO, Margarete Panerai. (org.). *Construindo o Social Através da Ação e da Responsabilidade*. Novo Hamburgo: Feevale, 2006, p. 78.

Como observa Wilson da Costa Bueno, quando uma empresa elabora e implementa um programa ético e transparente voltado para o desenvolvimento social em qualquer área de relevância para a comunidade ou para públicos determinados, ela auferirá ganhos significativos, dentre os quais podem ser citados:

1. O valor agregado à imagem da empresa, entendido como a atitude favorável que a sociedade atribui a uma organização, como reconhecimento por sua atuação na comunidade;
2. Nova fonte de motivação e escola de liderança para os funcionários, porque, estimuladas em seu papel de cidadãs e engajadas em programas consistentes, as pessoas apresentam um rendimento pessoal surpreendente, com reflexos favoráveis para outros papéis, como o familiar e o pessoal;
3. Consciência coletiva interna de estar participando no encaminhamento de soluções de causas sociais, como reflexos na consolidação de valores de solidariedade e aproximação da hierarquia, raiz natural do espírito de equipe;
4. Mobilização de recursos disponíveis da empresa, sem necessariamente implicar custos adicionais.²⁶³

A empresa lucra socialmente quando suas ações sociais internas possibilitam o alcance de resultados satisfatórios. Isso pode ser percebido com o aumento da produtividade e diminuição dos gastos com saúde dos funcionários. Há ainda o chamado *marketing* verde, onde as empresas ganham notoriedade com a prática de ações de responsabilidade social, especialmente voltadas para a proteção do meio ambiente e preservação dos recursos naturais influenciando positivamente na projeção da empresa no cenário social, com benefícios econômicos, como estratégias de marketing a fim de sobreviver em um mercado altamente competitivo, tal qual aduz José Affonso Dallegrave Neto:

O necessário esforço das empresas com o objetivo de sobreviver num mercado altamente competitivo implica a busca de despesas mínimas, produtos de qualidade e estratégia de marketing. [...]²⁶⁴

Existe também uma preocupação em otimizar lucros e o patrimônio líquido dos acionistas, mas existe também consideração por aqueles que supervisionam programas de ação social. Assim, As responsabilidades sociais consistem em buscar soluções para os problemas sociais atuais, respeitando o limite do bem-estar econômico da empresa, de forma que não seja afetado negativamente.²⁶⁵

Por óbvio que a responsabilidade social não pode ser confundida com o *marketing* social, visto como uma mera doação ou repasse de recursos, pois parte do pressuposto de que

²⁶³ BUENO, Wilson da Costa. *Comunicação Empresarial: teoria e pesquisa*. São Paulo: Manole, 2003, p. 111/112.

²⁶⁴ DALLEGRAVE NETO, José Affonso. *Transformações das Relações de Trabalho à Luz do Neoliberalismo*. In *Transformações do Direito do Trabalho*. COUTINHO, Aldacy Rachid (Coord.). Curitiba: Juruá, 2002, p. 59.

²⁶⁵ MONTANA, Patrick J.; CHARNOV, Bruce H. *Administração*. São Paulo: Saraiva, 1998, p. 38.

os objetivos prioritários não são o de impulsionar as vendas ou simplesmente promover a imagem da empresa, mas de contribuir efetivamente para o desenvolvimento humano e social, como bem conclui Wilson da Costa Bueno.²⁶⁶

Há muita disponibilidade de produtos e serviços no mercado mundializado, onde a preferência do cliente tornou-se mais sutil, especialmente porque o cliente é parte da comunidade da empresa e com ela compartilha a mesma realidade, fato gerador de uma consciência coletiva de cidadania capaz de compelir o consumidor a prestigiar produtos e serviços de empresas socialmente responsáveis, tal qual afirma Ademerval Garcia:

A coletividade quer comprar produtos e serviços de empresas que não poluem, não fazem propaganda enganosa, contribuem para a melhor qualidade de vida. Responsabilidade social, hoje, pode ser a diferença entre vender ou não vender, sobreviver ou não. Responsabilidade social é, portanto, conceito estratégico e quem não enxergar isto vai rapidamente deixar o convívio social, isto é, vai sair do mercado.²⁶⁷

Afirma Luiz Fernando Fortes Félix que a responsabilidade social da empresa, por conter inserida em seu contexto a atuação ética da empresa, compromisso e responsabilidade ao negócio jurídico, bem quista no mercado e conclui que “uma empresa que centra sua atividade no fornecimento de produtos com qualidade, segurança, respeito ao consumidor e, logo, responsabilidade social, tende a obter maiores benefícios, ganhos e a manter-se no mercado.”²⁶⁸

De acordo com Francisco Paulo Melo Neto e César Fróes, a cidadania empresarial é decorrente de um movimento social internalizado por diversas empresas e que tem por objetivo conferir uma nova imagem empresarial àquelas empresas que se convertem em investidoras de projetos sociais e, com isso, obtêm diferenciais competitivos.²⁶⁹

Sobre a utilização das ações de responsabilidade social como estratégia de *marketing*, vez que as empresas que demonstram preocupação com o social ganham visibilidade no mercado e a preferência do consumidor, Luiz Fernando Fortes Félix adverte que as práticas responsáveis não deverão visar apenas esta finalidade, como se vê:

Mesmo havendo as perspectivas de ganhos, às vezes em curto prazo, é bom perceber que, além de uma oportunidade de expansão de mercado, a

²⁶⁶ BUENO, Wilson da Costa. *Comunicação Empresarial: teoria e pesquisa*. São Paulo: Manole, 2003, p. 128.

²⁶⁷ GARCIA, Ademerval. *Responsabilidade social não é ajuda, é respeito*. Gazeta Mercantil. Interior Paulista. 23/11/1999, p.2.

²⁶⁸ FELIX, Luiz Fernando Fortes. *A Conjuntura Atual e a Responsabilidade Social e Cidadã das Empresas*. São Paulo: Instituto Ethos: 2003, p. 33.

²⁶⁹ MELO NETO, Francisco Paulo; FRÓES Cesar. *Responsabilidade Social & Cidadania Empresarial: a administração do terceiro setor*. Rio de Janeiro: Qualitymark, 1999, p. 98.

responsabilidade social das empresas consiste, sim, em um dever moral dos empresários, em cumprimento de sua cidadania, e em uma estratégia de sustentação do negócio e da sociedade a longo prazo.²⁷⁰

No entender de Wilson da Costa Bueno, “para as empresas que cumprem à risca sua responsabilidade social, sobram as referências elogiosas na mídia, o respeito da comunidade e dos cidadãos, em particular, e com certeza, melhores vendas.”²⁷¹

Entretanto, para que as organizações privadas utilizem as práticas sociais como projetos de *marketing*, é necessário que atuem com compromisso na transformação da realidade comunitária de maneira eficaz, tal como observa:

As organizações não devem usar projetos sociais como mero modismo. As que optarem por vincular seu *marketing* a projetos sociais e o fizerem com seriedade e competência obterão o possível interesse dos veículos de comunicação, divulgando assim a sua marca como uma consequência natural e justa por um bom trabalho desenvolvido. Através de um trabalho ético e competente é que o marketing garantirá sua sustentação e o desenvolvimento dos projetos sociais em torno do terceiro setor.²⁷²

A empresa cidadã tem o compromisso com a promoção da cidadania e o desenvolvimento da comunidade os diferenciais competitivos. Através do exercício da cidadania, como forma de promover a inclusão social, a empresa reforça sua imagem institucional, principalmente através do apoio da mídia espontânea e da sinergia com o consumidor que se identifica com a empresa sob o prisma do exercício da sua própria cidadania, através do interesse público, e ainda promove a fidelização aos seus produtos.

Para Thelma Rocha e André Veloso, a fidelização consiste em transformar um comprador eventual em um comprador freqüente, que retorna à empresa para consumir os produtos ou serviços, que divulga a empresa, criando um relacionamento de longo prazo, estabelecido sobre bases sólidas o suficiente para resistir à pressão do tempo e do mercado.²⁷³

Ao lado da intenção lucrativa, a missão da empresa deve ser encontrar e desenvolver uma relação construtiva com a comunidade com vistas à inclusão social, contribuição com a erradicação da pobreza, e de promoção do acesso aos serviços públicos essenciais. A globalização alterou a dimensão do significado do “interesse público” pela “consciência

²⁷⁰ FELIX, Luiz Fernando Fortes. *A Conjuntura Atual e a Responsabilidade Social e Cidadã das Empresas*. São Paulo: Instituto Ethos: 2003, p. 34.

²⁷¹ BUENO, Wilson da Costa. *Comunicação Empresarial: teoria e pesquisa*. São Paulo: Manole, 2003, p. 106.

²⁷² ARAÚJO, Margarete Panerai. (org.). *Construindo o Social Através da Ação e da Responsabilidade*. Novo Hamburgo: Feevale, 2006, p. 78.

²⁷³ ROCHA, Thelma e André Veloso. *A Hora da Recompensa: como obter sucesso através dos programas de fidelização*. São Paulo: Cobra Editora e Marketing, 1999, p. 48.

coletiva”. Surge a necessidade do Estado, entidades empresariais e sociedade de imprimir transparência e lealdade em toda a cadeia de relações sociais, econômicas e políticas.

A globalização econômica, política e cultural alterou a dinâmica interna e externa das empresas fazendo com que as ações de responsabilidade social empresarial se tornem mais que um ato filantrópico, no entender de Listz Vieira.²⁷⁴

Conforme explica Luiz Fernando Fortes Félix, se a globalização propiciou linhas de crédito transnacionais, abertura de mercados consumidores internacionais, mobilidade de capitais, avançada tecnologia de informação, retirada do Estado do cenário econômico e diminuição de políticas sociais, passou a requerer das empresas mais transparência perante os consumidores, empregados, fornecedores e colaboradores e que as organizações privadas utilizem eficientes instrumentos de planejamento estratégico.²⁷⁵

A empresa através das ações de *marketing* socialmente responsável, atua com o objetivo de maximizar os resultados, ou seja, ao invés de investir em campanha publicitária tradicional para dar visibilidade a produtos ou serviços, o associa às causas relevantes para a sociedade.

Contudo, este posicionamento da empresa significa atuar rumo às ações de responsabilidade social empresarial, pois parte do princípio de que a empresa deve agregar valores sociais à atividade empresarial direcionando o empreendimento como forma de impactar positivamente a sociedade.

Responsabilidade social empresarial pressupõe a combinação de elementos internas e externas da empresa e deve integrar parte da missão, dos valores, da estratégia, dos planos operacionais da companhia, abrangendo desde a pesquisa e desenvolvimento de produtos, manufatura, comercialização, distribuição até a publicidade da empresa.

Neste aspecto, a responsabilidade empresarial e a cidadania empresarial agregam valores à gestão empresarial, pois trazem um conceito de prosperidade compartilhada, que incorpora na dinâmica do processo produtivo uma poderosa e positiva ferramenta por mudança e intervenção social, sem, contudo, demonstrar oportunismo, segundo entende Rita de Cássia Guedes.²⁷⁶

²⁷⁴ VIEIRA, Listz. *Cidadania e Globalização*. 2º Ed. Rio de Janeiro: Record, 1998.

²⁷⁵ FELIX, Luiz Fernando Fortes. *A Conjuntura Atual e a Responsabilidade Social e Cidadã das Empresas*. São Paulo: Instituto Ethos: 2003, p. 36.

²⁷⁶ GUEDES, Rita de Cássia. *Responsabilidade Social & Cidadania Empresariais: conceitos estratégicos para as empresas face à globalização*. Disponível em <<http://ritacguedes.sites.uol.com.br/pub002.htm>>, acesso em 06 de fev 2008.

4.2 RESPONSABILIDADE, DESENVOLVIMENTO E JUSTIÇA SOCIAL

É evidente que a atividade empresarial assumiu dimensões extraordinárias, que acentuam cada vez mais a importância da circulação e a produção de riquezas, bem como no desenvolvimento tecnológico, na geração de empregos, no recolhimento de tributos, no atendimento das necessidades do consumidor. Neste contexto, o Estado e a empresa devem trabalhar juntos para a concretização dos interesses sociais, onde a responsabilidade social clama por uma nova hermenêutica que deve permear o comportamento jurídico, quando da subsunção de normas relativas à atividade empresarial.

Segundo observação de Margarete Panerai Araújo “[...] a noção de que os problemas sociais não são relacionados unicamente a uma só esfera, criou, gradativamente, a percepção de que a responsabilidade pela melhoria da realidade social é dever de todos e não apenas do Estado.”²⁷⁷

A responsabilidade social das empresas consiste na iniciativa espontânea das empresas de contribuir para a construção de uma sociedade mais justa e preservar o meio ambiente, que no entender de Luiz Fernando Fortes Félix, representa:

[...] a responsabilidade social das empresas seria a integração voluntária, por parte das empresas, das preocupações sociais e ambientais com suas operações comerciais e com suas relações com seus representantes e sua área de influência.²⁷⁸

Ademerval Garcia aponta para o fato de que o acirramento da competição empresarial no mundo globalizado tem levado as empresas a buscarem um diferencial estratégico através da responsabilidade social empresarial, pois para o referido escritor, a responsabilidade social significa tratar com dignidade os seus funcionários, fabricar produtos adequados aos fins que dele se espera, prestar serviços de qualidade, veicular propaganda verdadeira, promover limpeza e adequação no ambiente de trabalho, praticar atitudes não desagregadoras do meio-ambiente ou dificultadoras do trânsito de pessoas e veículos, não explorar mão de obra infantil ou escrava, dentre outros comportamentos que contribuam para as causas da comunidade.²⁷⁹

²⁷⁷ ARAÚJO, Margarete Panerai. (org.). *Construindo o Social Através da Ação e da Responsabilidade*. Novo Hamburgo: Feevale, 2006, p. 10.

²⁷⁸ FELIX, Luiz Fernando Fortes. *A Conjuntura Atual e a Responsabilidade Social e Cidadã das Empresas*. São Paulo: Instituto Ethos: 2003

²⁷⁹ GARCIA, Ademerval. *Responsabilidade social não é ajuda, é respeito*. Gazeta Mercantil. Interior Paulista. 23/11/1999, p.2.

Para Farid Eid, a tendência do setor privado de pautar a atuação empresarial com base em ações de responsabilidade da empresa com o contexto social, reflete-se no aprimoramento do conceito de empresa, levando-se em consideração que o Estado não consegue viabilizar, por motivos variados, a implementação de políticas públicas em benefício da coletividade. E afirma, que “no terreno microeconômico o desenvolvimento da economia solidária, não capitalista e em alianças táticas com empresas de responsabilidade social, pode significar a defesa de iniciativas coletivas geradoras de novos atores econômicos.”²⁸⁰

Luiz Fernando Fortes Félix afirma que alcançar a justiça social nas empresas é, antes de manter políticas assistenciais, manter intenções de oferecer, com ética, eficiência e respeito à ecologia, produtos e serviços que os consumidores desejam e necessitam, com a finalidade de estabelecer relações de lealdade entre as empresas e os destinatários finais dos produtos e serviços comercializados.²⁸¹

Através das práticas de responsabilidade social, as empresas ou entidades devem escolher formas de interação com seus públicos de interesse e com a sociedade dentro da qual promovem o desenvolvimento social, projetando-as em longo prazo. Cada entidade ou empresa definirá a modalidade da atuação que se compatibilize com a cultura, com os negócios e com o perfil da empresa, apoiando a cultura, o esporte, a ciência e a tecnologia, a educação, a saúde, o lazer, etc.²⁸²

A responsabilidade social é coletiva, mobilizadora, porque valoriza a cidadania, promove a inclusão social e restaura a civilidade. Quanto maior a participação da empresa seja como a empresa se relaciona com os seus diversos públicos alvos, seja a dimensão político-institucional da responsabilidade social corporativista, maior e melhor será sua gestão da responsabilidade social.

No Brasil, ainda prevalece a dimensão pragmática, ou seja, a análise de como a empresa desenvolve suas ações sociais, qual o foco dessas ações, seus beneficiários, total de investimentos, retorno obtido, resultados alcançados sobre as demais empresas. Entretanto, quanto à ética nos negócios desenvolvidos, nem sempre as empresas-cidadãs brasileiras primam pelo comportamento ético.

²⁸⁰ EID, Farid. *Descentralização do Estado, Economia Solidária e Políticas Públicas: construção da cidadania ou reprodução histórica do assistencialismo?* Disponível em <<http://www.unitrabalho.org.br/imagens/artigos/set05/UNEMAT2004.pdf>>, acesso em 08 de fevereiro 2008, p. 05.

²⁸¹ FELIX, Luiz Fernando Fortes. *A Conjuntura Atual e a Responsabilidade Social e Cidadã das Empresas*. São Paulo: Instituto Ethos: 2003, p. 32.

²⁸² BUENO, Wilson da Costa. *Comunicação Empresarial: teoria e pesquisa*. São Paulo: Manole, 2003, p. 114.

Luiz Fernando Fortes Félix afirma que as organizações privadas tornam-se instrumentos de justiça social, já que investem na eficiência e na manutenção da empresa no mercado, uma vez que a má distribuição de renda e a pobreza excluem do mercado uma grande quantidade de consumidores potenciais e acrescenta:

Assim, a responsabilidade social não se expressa como uma ação emergencial e pontual das empresas de ajudar o social, mas sim, como uma perspectiva a longo prazo e de consciência das empresas, que incorporam em sua missão, em sua cultura e na mentalidade de seus dirigentes e colaboradores a busca do bem-estar da população, por perceberem que o próprio desenvolvimento da organização depende da sociedade à qual pertencem e que, por sua vez, também é parte de cada um.²⁸³

As empresas são um componente da sociedade, sobre a qual exerce impacto significativo. Com elementos sociais influentes, têm responsabilidade de ajudar a manter e promover o bem-estar da sociedade como um todo.²⁸⁴

Diante da economia contemporânea, a atividade empresarial ganha contornos sociais, notadamente com a funcionalização dos institutos e rompimento da dicotomia público-privada. Entretanto, a busca pela eficiência e lucratividade não deixa de existir, constituindo-se molas propulsoras da atuação empresarial, que no entender de Fábio Konder Comparato “os grandes fatores de sucesso empresarial são de duas ordens: a criação de uma rede suficientemente grande para ocupação do mercado (*marketing* e *merchandising*) e a criação de uma estrutura gerencial adequadamente hierarquizada.”²⁸⁵

O importante para a empresa definir a visão de responsabilidade social é a escolha do seu principal foco de atuação, dentre os quais, meio ambiente, cidadania, recursos humanos, educação; criar a estratégica de ação, seja através de negócios *marketing* de relacionamento, *marketing* institucional; e papel principal, como difusora de valores, promotora da cidadania, capacitadora, fornecedora de novas consciências, disseminadora de conhecimentos, dentre outras.

A partir de três elementos, quais sejam, foco, estratégica e papel, a empresa define a sua visão predominante e visões secundárias de responsabilidade social. A empresa deve, portanto, definir primeiramente o seu foco de ação social, em seguida sua estratégia e, finalmente, o seu papel social.

²⁸³ FELIX, Luiz Fernando Fortes. *A Conjuntura Atual e a Responsabilidade Social e Cidadã das Empresas*. São Paulo: Instituto Ethos: 2003, p. 34.

²⁸⁴ CERTO, Samuel C. *Administração Moderna*. 9ª edição. São Paulo: Prentice Hall, 2003, p. 52.

²⁸⁵ COMPARATO, Fábio Konder. *Estado, Empresa e Função Social*. *Revistas dos Tribunais*, ano 85, v. 732, outubro/96. São Paulo: RT, 1996, p. 1-8.

A concretização da justiça social não é apenas objetivo das organizações privadas, mas do Estado e da própria sociedade. Diante da necessidade de se tornar um consumidor cidadão, um investidor ou fornecedor preocupado com a questão social, é necessário que sejam criadas redes de agentes organizados da sociedade para que todos contribuam com a busca da justiça social.

Os assuntos e temas relacionados à responsabilidade social empresarial encontram-se envolvidos na problemática do desenvolvimento sustentável e no novo papel atribuído aos agentes econômicos para que sejam criados novos padrões de cooperação, solidariedade e de consciência cidadã, eficazes no combate à pobreza, à injustiça e à degradação dos recursos naturais essenciais à vida, como observa Instituto Ethos.²⁸⁶

Observa Luiz Fernando Fortes Félix, que se existem incentivos fiscais à realização das políticas sociais, fato que configura uma evidente exclusão do Estado da gestão dos recursos, é necessários que sejam efetivamente utilizados em prol da sociedade, estabelecendo uma estreita colaboração entre o Poder Público e a iniciativa privada, aumentaria a eficácia dos recursos aplicados pelas empresas nas áreas sociais, já que os recursos investidos pelo setor privado não são, geralmente, negligenciáveis. E conclui:

Assim é que se faz necessário salientar a importância das parcerias das empresas com outras empresas privadas, com organizações comunitárias, com organizações não-governamentais e com instituições governamentais para que o movimento de transformação social não se dê isolado, mas, com, articulado, uma vez que, dessa forma, reduziria-se a fragmentação do atendimento e aplicaria-se, e muito, o alcance das atividades empresariais, observando-se, aí, um grande espaço para racionalizar o uso dos recursos privados na área social e a realização da cidadania e da participação em todos os sentidos.²⁸⁷

As empresas que não assumem na íntegra o novo papel oriundo da responsabilidade social podem sofrer danos na imagem, pois a sociedade cada vez mais exige das organizações atitudes transformadoras que vão além do cumprimento das obrigações legais. De outro lado, a sociedade penaliza aqueles que degradam o meio ambiente, exploram o trabalho infantil, ofertam produtos que podem ser prejudiciais aos consumidores ou atuam sem ética nas negociações.²⁸⁸

²⁸⁶ Instituto Akatu em parceria com Instituto Ethos. *Responsabilidade Social Empresarial: um retrato da realidade brasileira*. Pesquisa nº 4, Brasília: Imprensa Oficial, 2004.

²⁸⁷ FELIX, Luiz Fernando Fortes. *A Conjuntura Atual e a Responsabilidade Social e Cidadã das Empresas*. São Paulo: Instituto Ethos: 2003, p. 40.

²⁸⁸ BUENO, Wilson da Costa. *Comunicação Empresarial: teoria e pesquisa*. São Paulo: Manole, 2003, p. 128.

O que se busca atualmente é a articulação do Estado, o mundo empresarial e a sociedade civil, visando uma forma de desenvolvimento que seja socialmente justa, economicamente viável e ecologicamente prudente, com a construção de um desenvolvimento sustentável. Neste contexto, deve-se primar pelo bem estar da sociedade civil, como objetivo final do processo de desenvolvimento.

O desenvolvimento sustentável é na essência o desenvolvimento humano, e as mais diversas formas de organização do mundo moderno têm a responsabilidade de garantir que a qualidade de vida das pessoas melhore, especialmente daquelas menos favorecidas, para que elas tenham acesso a uma qualidade de vida melhor, ou seja, que as pessoas tenham perspectivas de alcançarem a felicidade.

4.3 AÇÕES DE RESPONSABILIDADE SOCIAL.

A responsabilidade social constitui-se em ações transformadoras financiadas e desenvolvidas pelas entidades empresariais como forma de promover a inserção social, bem como de intervenção direta da empresa no contexto socioeconômico, visando auxiliar na solução de problemas sociais.

Atingir o *status* de socialmente responsável não significa apenas respeitar e cumprir devidamente as obrigações legais, mas também de desenvolver ações efetivas em prol da sociedade, seja através da melhoria das condições de trabalho dos próprios empregados, de respeitar e atuar com ética perante os colaboradores. A responsabilidade social envolve práticas que transcendem o mero zelo pelo capital humano, o respeito pelo meio ambiente e pela comunidade enquanto consumidora requer atitude efetiva de envolvimento da empresa com as questões sociais, visando alcançar melhorias.

Como anunciam Paola Capellin e Gian Mário Giuliani, a responsabilidade social da empresa pode ser traduzida como um estágio de evolução da empresa em busca de sua excelência e plena realização “pode-se dizer que a eficiência não é só fazer as coisas bem, segundo as regras de mercado, mas é fazer as coisas boas, segundo princípios éticos.”²⁸⁹

²⁸⁹ CAPPELLIN, Paola; GIULIANI Gian M. *Compromisso Social no Mundo dos Negócios*. In Boletim do Ibase “Orçamento e Democracia”. n.º.11, Fev/99, p. 11.

A responsabilidade social liga-se diretamente à consciência social e ao dever cívico, e se caracteriza por não ser individual, já que reflete a ação de uma empresa em prol da cidadania. Busca ainda estimular o desenvolvimento do cidadão e fomentar a cidadania individual e coletiva, onde a ética social é centrada na ânsia de alcançar uma sociedade mais justa e humanitária, vez que são estendidas a todos que participam da vida em sociedade, indivíduos, governo, empresas, grupos sociais, igreja, partidos políticos e outras instituições.

Atuar com responsabilidade social é atuar com ética, primando pela inclusão de bons valores no desenvolvimento da atividade empresarial, afirma Richard L. Daft que “a ética trata dos valores internos que são parte da cultura organizacional e molda decisões referentes à responsabilidade social com respeito ao ambiente externo.”²⁹⁰

Na visão de Wilson da Costa Bueno, a ética é um tema estreitamente relacionado ao da responsabilidade social, pois diz respeito ao conjunto de valores e normas que vigoram em uma empresa e que respondem ou são ativados pela interação do mercado e a sociedade.²⁹¹

A ética no atuar da empresa deve ser uma constante, pois o papel e o efeito das organizações na sociedade, seja nas questões relativas às pessoas que se ligam direta ou indiretamente com a empresa, sejam referentes às questões de política interna, na relação da empresa com seus empregados. No plano individual a atitude ética é pautada nos relacionamentos interpessoais, na maneira como as pessoas devem se tratar umas às outras. Todas as facetas em que se pode constatar a atuação com ética liga-se à idéia de empreendimento com responsabilidade social.²⁹²

Embora as práticas de ética administrativa não estejam relacionadas aos indicadores específicos de lucratividade, não há conflito de atuação. Samuel C. Certo entende que atuar eticamente promove a saúde da empresa em três áreas importantes, quais sejam, a produtividade, o relacionamento com grupos de interesse e normas governamentais.²⁹³ Agir com ética empresarial afeta positivamente a empresa, pois fortalece os laços entre as partes interessadas externas, como fornecedores e consumidores. Uma imagem pública positiva é capaz de atrair clientes que se identificam com a atitude da empresa no mundo dos negócios.

A responsabilidade ética da empresa inclui comportamentos que não são necessariamente previstos em lei e que podem não servir diretamente para uma finalidade

²⁹⁰ DAFT, Richard L. *Administração*. 4ª edição. Rio de Janeiro: LTC Editora S/A, 1999, p. 83.

²⁹¹ BUENO, Wilson da Costa. *Comunicação Empresarial: teoria e pesquisa*. São Paulo: Manole, 2003, p. 116.

²⁹² CAMARGO, Marculino. *Ética na Empresa*. Rio de Janeiro: Editora Vozes, 2006, p. 83.

²⁹³ CERTO, Samuel C. *Administração Moderna*. 9ª edição. São Paulo: Prentice Hall, 2003, p. 66.

lucrativa da empresa. Para atuar com ética, os empresários devem agir com equidade, justiça e imparcialidade, respeitar os direitos individuais.²⁹⁴

A responsabilidade social e cidadã das empresas se dão por meio de políticas sociais e ambientais aplicadas em dois âmbitos, segundo o alvo das políticas sociais: a responsabilidade social interna e a responsabilidade social externa. Francisco Paulo de Melo Neto e César Fróes afirmam que uma empresa exerce plenamente a responsabilidade social empresarial quando possui uma gestão eficaz de responsabilidade social tanto com relação ao seu público interno, quanto ao externo e ainda participa ativamente da comunidade.²⁹⁵

Quando a efetivação das práticas de responsabilidade social é voltada para o âmbito da empresa, diz-se que a responsabilidade social é interna. Deste modo, quando as empresas possuem práticas de responsabilização que afetam em um primeiro momento seus próprios empregados, a saúde e a segurança no trabalho e a gestão dos recursos naturais utilizados na própria produção, estar-se-á diante de práticas de responsabilidade empresarial interna.

Em relação ao trabalho humano são muitas as possibilidades de desenvolvimento de iniciativas de responsabilidade social interna. Ultrapassam o mero respeito à legislação trabalhista, para surgirem como práticas que propiciem a promoção e o aprendizado permanente. Possibilitam uma melhora do nível de informação sobre a empresa; um maior e melhor equilíbrio entre trabalho, família e lazer; possibilitar a igualdade salarial; ampliar as perspectivas profissionais para as mulheres; promover a participação dos lucros para os empregados; permitir que empregado atue em algumas decisões da empresa; respeito ao trabalho e aproveitamento adequado da formação dos trabalhadores; e a não discriminação de trabalhadores do sexo feminino ou de indivíduos advindos de minorias étnicas.

Outra forma de atingir a responsabilidade empresarial interna, no que se refere ao trabalho humano, pode ocorrer no momento de reestruturação das empresas. Corporações responsáveis, em momentos de modificações em sua estrutura, são aquelas que se preocupam com o bem-estar dos trabalhadores e que levam em consideração seus interesses. Assim em uma reestruturação de empresa, é internamente responsável a organização que possibilita a discussão entre a diretoria e os trabalhadores, principalmente em relação àqueles empregados que serão, eventualmente, demitidos ou remanejados.

Em relação a um ambiente propício ao desempenho do trabalho, a responsabilidade social da empresa se verifica quando cumpre a legislação de segurança do trabalho e

²⁹⁴ DAFT, Richard L. *Administração*. 4ª edição. Rio de Janeiro: LTC Editora S/A, 1999, p. 90.

²⁹⁵ MELO NETO, Francisco Paulo; FRÓES Cesar. *Responsabilidade Social & Cidadania Empresarial: a administração do terceiro setor*. Rio de Janeiro: Qualitymark, 1999, p. 98.

complementarmente aumenta o nível de saúde e segurança no local do trabalho. Promove o bem-estar dos empregados e proporciona momento de integração entre os diretores e demais trabalhadores.

Outro ponto que evidencia a preocupação das empresas com a segurança no trabalho é a inclusão de critérios de saúde e segurança nos programas de contratação e recrutamento. Hoje várias empresas, a maioria também européias, possuem requisitos de formação em saúde e segurança no trabalho como critério de contratação, fato que contribui para a diminuição de acidentes de trabalho.

Assim, efeitos positivos diretos das citadas práticas de responsabilidade social interna em relação aos recursos humanos e o ambiente de trabalho, além das já mencionadas, atingem o ambiente de trabalho, interferindo positivamente na produtividade. Este aumento na produtividade ocorre em virtude do comprometimento da empresa na motivação dos trabalhadores, proporcionando-lhes melhores condições de labor, segundo entendimento de Ciro Torres:

[...] quem não investe na educação e no progresso dos seus próprios funcionários e não está atento com a saúde e a alimentação de toda equipe - pagando baixos salários e exigindo longas jornadas de trabalho - só vai colher baixa produtividade, pouco compromisso e dedicação. Além de muito desperdício de materiais e matérias primas. Como da mesma forma e pelos mesmos motivos, terá funcionários faltosos e grande rotatividade de mão-de-obra, que obviamente vai acabar comprometendo a qualidade dos produtos e serviços, num enorme desperdício de treinamento e formação.²⁹⁶

Questão que merece destaque diz respeito ao cumprimento dos direitos ditos humanos e dos tratados internacionais relacionados às matérias trabalhistas, como por exemplo, daqueles preceitos oriundos da Organização Internacional do Trabalho (OIT), em que pese alguns não estejam devidamente incorporados em nossa legislação trabalhista, fato que se expressa pela não utilização do trabalho de forma degradante ou escrava, contratação de trabalhador mediante remuneração justa e suficiente à satisfação das necessidades mínimas do homem, bem como a recusa em aceitar parcerias comerciais com empresas que não respeitam tais direitos.

Constituem-se ainda práticas de responsabilidade social interna, a não adoção do trabalho infantil; preservação da liberdade de associação, onde os direitos dos trabalhadores de se associar a grupos e sindicatos permanece hígido e ainda, é incentivado. Outro ponto que evidencia uma empresa responsável, diz respeito ao repúdio de práticas que importam na

²⁹⁶ TORRES, Ciro. *Responsabilidade Social e transparência*. In Boletim do Ibase (Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas). Disponível em < www.balancosocial.org.br > acesso em 07 fev 2008.

discriminação do trabalhador, seja baseada na nacionalidade, raça, cor, sexo, orientação sexual, deficiência física, condição financeira; não utilização de práticas punitivas vexatórias ou ainda, a aversão à adoção de coerção e abuso verbal aos trabalhadores.

Em se tratando das práticas de responsabilidade social que dizem respeito ao meio ambiente, em âmbito interno, a empresa responsável implementa formas de atuação capaz de minimizar o consumo de recursos não renováveis, maximizar a utilização dos insumos utilizados no processo produtivo, de forma a evitar o desperdício dos recursos naturais. Luiz Fernando Fortes Félix adverte que:

Outro meio de ser socialmente correto é por meio da redução do gasto energético ou pela procura de insumos alternativos, iniciativas estas que, além de preservarem o meio ambiente, podem trazer ganhos financeiros a curto prazo às empresas pela diminuição dos custos de produção.²⁹⁷

Em apego às questões ambientais, a empresa responsável promove a reciclagem e o uso alternativo dos refugos do material utilizado no processo produtivo, ou dos excedentes da produção. Outras formas de evidenciar atuações responsáveis advém da busca pela redução do gasto energético ou a procura de insumos alternativos na produção. Estas iniciativas, além de preservar o meio ambiente e os recursos naturais, proporcionam vantagens financeiras, ainda que a curto prazo, na medida em que diminui os custos de produção.

Luiz Fernando Fortes Félix apregoa que as empresas socialmente responsáveis têm consciência de que o comportamento empresarial está inserido em uma cadeia de produção e consumo de âmbito maior e de que a eficiência e o bem-estar de outras organizações e da comunidade são dependentes da atividade desenvolvida.²⁹⁸

Com relação à dimensão externa da responsabilidade social das empresas, cujos efeitos benéficos se irradiam não apenas na circunscrição das empresas, mas se projetam para o ambiente social externo. Assim, a responsabilidade social externa ultrapassa os limites das relações da empresa com seus empregados e o melhor aproveitamento dos insumos de produção, mas reforça a relação da empresa com seus fornecedores, consumidores, comunidade e com o meio ambiente em relação aos resíduos de produção.

Inegável se considerar que as empresas são diretamente ligadas ao contexto físico-ambiental do local onde estão inseridas, vez que as atividades desenvolvidas poderão

²⁹⁷ FELIX, Luiz Fernando Fortes. *A Conjuntura Atual e a Responsabilidade Social e Cidadã das Empresas*. São Paulo: Instituto Ethos: 2003, p.22.

²⁹⁸ FELIX, Luiz Fernando Fortes. *A Conjuntura Atual e a Responsabilidade Social e Cidadã das Empresas*. São Paulo: Instituto Ethos: 2003, p. 23.

influenciar fortemente na qualidade do ar, das águas, poluição acústica, contaminação do solo, no nível de congestionamento das estradas ou no volume de poluentes lançados no ar, bem como da produção de resíduos oriundos do processo produtivo. Assim, é necessário se pensar na implementação de política de diminuição da emissão de dejetos, agentes tóxicos que provoquem distúrbios na qualidade do meio ambiente. Tais atitudes poderão igualmente serem vistas como atitudes responsáveis pelas empresas.

A questão da proteção ao meio ambiente e da adoção de práticas que garantam a estabilidade do ecossistema natural, as empresas devem pautar suas atividades em modelos de desenvolvimento sustentáveis, pois não se pode admitir uma cadeia produtiva baseada em sacrifícios dos recursos naturais. Assim, a empresa responsável é também aquela que implementa ações e promove a participação da população, em um grande movimento de conscientização da comunidade em relação às questões ecológicas.

Importante destacar posicionamento do Conselho Nacional das Industrias, no que se refere ao modelo de produção pautado em práticas que respeitem o meio ambiente, ao propor:

A experiência tem demonstrado que a gestão ambiental, ao reduzir as perdas e o desperdício de energia e de materiais, significa não apenas um passo extremamente importante para a preservação da qualidade de vida em nosso planeta, mas também para o controle e a redução de custo dentro das próprias empresas.²⁹⁹

Todo o processo produtivo deve-se pautar em ações que causem impactos positivos no meio ambiente, patrocinando ativistas e organizações não-governamentais de defesa do meio ambiente, ou ainda, trabalha no oferecimento de cursos adicionais com ênfase em formação ecológica e valorização dos recursos naturais, principalmente elegendo formas de energia menos poluentes no processo produtivo.

As sociedades empresariais são entidades altamente modificadoras do contexto socioeconômico, já que interferem diretamente na realidade da sociedade, onde estão inseridas. Sob uma ótica meramente geográfica, a situação da empresa, em relação à comunidade, tornam-se importantes postos de trabalho e em muitos dos casos, são também responsáveis pelos níveis de salário e renda, bem como do recolhimento de impostos.

Diante deste ponto de vista, percebe-se que a prosperidade econômica, a estabilidade dos mercados, a saúde e o bem-estar das comunidades circunscritas às empresas, guardam para com estas, uma relação de dependência socioeconômica. Este liame presente nas relações

²⁹⁹ Confederação Nacional da Indústria. Responsabilidade social empresarial / CNI. – Brasília : CNI, 2006. 62p.: il.

empresariais enquanto agentes de transformação social, tornam-se ainda mais estreitos quando as empresas adotam posicionamento de comprometimento com o desenvolvimento da comunidade, principalmente nas regiões agravadas pelas injustiças e exclusão social.

No que se refere às práticas de auxílio direto da empresa à comunidade, as cidadãs contratam pessoas socialmente excluídas, como por exemplo, os indivíduos com baixos níveis de escolarização e os portadores de deficiências incapacitantes. Ainda, proporcionam creches para os filhos dos empregados, como meio de garantir a permanência do empregado na empresa e promover atividades pedagógicas com as crianças, manifestando-se contra o trabalho infantil e propiciando educação e um futuro digno.

A empresa, enquanto atuante na sociedade, propicia a participação popular através do incentivo à formação e fomento às associações comunitárias, e que realiza doações às obras beneficentes. Como atividade transformadora, a empresa responsável busca incentivar o lazer, a cultura através da concessão de patrocínios.

Em relação aos consumidores e fornecedores, dentro do aspecto corporativo, as empresas cidadãs buscam a intensa colaboração com seus parceiros e clientes, através da implementação de medida que diminuam custos, aumentam a qualidade e segurança dos produtos e serviços, sempre atuando com ética, competência e seriedade. Tal qual preceitua a Confederação Nacional da Indústria, quando a empresa na esfera de influência de seus negócios:

Elas estabelecem critérios de relacionamento ou desenvolvem programas que visam, por exemplo, disseminar práticas empresariais sustentáveis junto aos seus fornecedores, comunidades, distribuidores ou parceiros estratégicos, ou, ainda, junto aos fornecedores de seus fornecedores e assim por diante, modificando positivamente todo um conjunto de atividades que gravitam, direta ou indiretamente, no seu entorno.³⁰⁰

Empresas com responsabilidade social são aquelas que valorizam o comportamento empresarial, dentro de uma visão corporativista, impingindo à cadeia produtiva e de consumo maior eficiência com vistas a promover o bom relacionamento com outras organizações e com a própria sociedade.

O exercício da responsabilidade social tem dois focos distintos, os projetos sociais e as ações comunitárias. Os projetos sociais são aos empreendimentos voltados para a busca de

³⁰⁰ Confederação Nacional da Indústria. Responsabilidade social empresarial / CNI. – Brasília : CNI, 2006. 62p.: il.

soluções de problemas sociais que afligem populações e grupos sociais numerosos ou em situações de alto risco.

As ações comunitárias correspondem à participação de empresa em programas e campanhas sociais realizadas pelo Governo, entidades filantrópicas e comunitárias ou por ambas. Pode-se citar como exemplo a adoção de escolas, creches, postos de saúde, praça, jardins, doações para campanhas sociais, dentre outras.

Neste caso, a ação é indireta sobre a comunidade, pois há o repasse para uma entidade e a gestão é feita por terceiro, são ações de doação e apoio capazes de gerar retorno tributário, social e institucional e não demandam ações de marketing social.

Nos projetos sociais próprios, a ação é direta sobre a comunidade, há aplicação direta de recursos e a gestão é feita pela própria empresa. Consistem em ações de fomento ao desenvolvimento social, geram retorno social e de mídia institucional, onde a empresa estreita laços com a comunidade, fortalece sua imagem, e obtém ganhos sociais expressivos, que se refletem no aumento do seu faturamento, vendas e participação no mercado, portanto, demandam ações de *marketing* social.

Há ações empresariais que se caracterizam como ações de responsabilidade social, vez que, inobstante o legislador não tenha feito previsão de norma cogente a respeito, tratam-se de ações que contribuem para a promoção do bem-estar da sociedade, já que o bom atendimento ao cliente, a garantia de qualidade dos produtos e serviços e preços competitivos não bastam para assegurar a sobrevivência da empresa no mercado competitivo, como forma de adequação ao novo paradigma empresarial deste início de século, qual seja, a empresa cidadã, cujas principais características segundo Instituto Ethos são:

a) alto comprometimento com a comunidade; b) atua em parceria com o governo, demais empresas e entidade em programas e projetos sociais; c) apresenta progressão de investimentos nas áreas sociais; d) viabiliza projetos sociais independentemente dos benefícios fiscais existentes; e) realizam ações sociais, cujo principal objetivo não é o marketing, mas um comportamento efetivo com a comunidade; f) seus funcionários, conscientes da responsabilidade social da empresa, atuam como voluntários em campanhas e projetos sociais; g) os valores e princípios empresariais, além de sua missão e visão estratégica, incorporam responsabilidades diversas, envolvendo o seu relacionamento com o governo, clientes, fornecedores, comunidade, sociedade, acionistas e demais parceiros.³⁰¹

³⁰¹ Indicadores Ethos de Responsabilidade Social Empresarial 2007. Coord. da versão 2007 de Ana Lúcia de Melo Custódio e Renato Moya. São Paulo: Instituto Ethos, 2007. Disponível em www.uniethos.org.br. Acesso em 12 dez 2007.

Como meio de definição do foco de atuação, muitas empresas privilegiam as comunidades onde se situa o estabelecimento empresarial, também denominadas de áreas de vizinhança, enquanto outras preferem dispersar as ações em diversas comunidades, algumas muito distantes de sua área de atuação e mercado.

As empresas cidadãs devem estar atentas às novas exigências que surgem no ambiente da vida comunitária, para tanto, as empresas que exercem a responsabilidade social corporativa sob a ótica da transformação e não da caridade, da mera filantropia, buscam algumas diretrizes de ação social:

a) desenvolvimento de projetos sociais que buscam institucionalizar-se através da formação e apoio de comunidades de serviço voluntário; b) uso do potencial de adesão e participação das comunidades internas (corpo de funcionário) e externas (membros da sociedade e da própria comunidade-região circunvizinha) de serviço voluntário; c) busca de apoio de membros de outras comunidades por interesses já constituídos e atuantes na área de realização dos projetos sociais; d) foco na adesão voluntária dos membros da sociedade e da comunidade alvo das ações sociais corporativas; e) uso das ações sociais como estratégia de valorização da ação dos membros das comunidades; f) formação de uma rede de comunidades de serviço voluntário e de interesse como suporte técnico institucional dos projetos; g) fomento e geração de oportunidades para a criação de novas comunidades.³⁰²

Tais procedimentos não significam que devam ser ignoradas as comunidades religiosas, culturais, geográficas e profissionais existentes no local e região objeto das ações sociais das empresas. Ao contrário, devem ser mobilizadas para participar das ações sociais cujas feições e marcas deverão ser a objetividade, a transparência, a descentralização, a participação do espírito comunitário.

É inegável que as empresas que contribuem com o desenvolvimento social ganham afeição do consumidor, pois os clientes sabem que, ao consumir, estão mesmo que indiretamente, contribuindo com a sociedade, tratando-se de uma das vertentes do consumo consciente.

As empresas socialmente responsáveis destacam-se pelo seu padrão de comportamento social, econômico, cultural e político, ao promover a modificação do contexto social nos quais se encontram inseridas, de forma a promover ações estratégicas que interfiram de forma positiva no nível de bem-estar social, bem como proporcione a inserção social dos cidadãos menos favorecidos.

³⁰² Indicadores Ethos de Responsabilidade Social Empresarial 2007. Coord. da versão 2007 de Ana Lúcia de Melo Custódio e Renato Moya. São Paulo: Instituto Ethos, 2007. Disponível em www.uniethos.org.br. Acesso em 12 dez 2007.

4.4 PARTICIPAÇÃO DOS EMPREGADOS NA GESTÃO DA EMPRESA

O ambiente de trabalho passou por muitas mudanças estruturais significativa na década de 90, dissociando-se dos processos industriais desenvolvidos nos regimes fordistas e tayloristas, caracterizados pela produção em massa, utilização de mão-de-obra pouco qualificada e controle direto e coercitivo sobre o trabalho individual. Começa a surgir um novo perfil de qualificação do trabalhador, ao lado de uma nova estrutura de controle da força de trabalho, que tem por finalidade assegurar a subordinação do trabalho ao capital no contexto da chamada "produção flexível", conforme explicação de Noela Invernizzi:

As formas autoritárias de gestão da força de trabalho, herdadas do período militar, e reforçadas quando da reativação dos sindicatos no início da década de 80, vão sendo combinadas ou substituídas por novos critérios orientados a lograr o envolvimento e compromisso dos trabalhadores através da “gestão participativa”.³⁰³

Com o desenvolvimento econômico e a intensificação do mercado globalizado, da tecnologia e da informação, há uma preocupação crescente por parte dos empresários com aspectos pessoais do trabalhador, relacionados com as atitudes individuais, posicionamentos frente ao desenvolvimento do trabalho, senso de responsabilidade, capacidade de envolvimento, cooperação e iniciativa, além da confiabilidade e predisposição para soluções e idéias criativas. Cobra-se do trabalhador um novo perfil, novas atitudes e habilidades, capazes de redefinir parâmetros tanto na contratação do empregado quando no decorrer das atividades desenvolvidas na empresa.

Aliado a este novo perfil do empregado, as empresas começaram a desenvolver processos sistemáticos de transmissão de valores, através de palestras e treinamentos acerca das atitudes e comportamentos tomados no dia-a-dia, bem como da definição da nova função dos papéis de líderes e facilitadores, a fim de que os empregados possam alcançar melhores níveis salariais, progressão na carreira e garantia de emprego.

Johannes Schregle, citado por Walküre Lopes Ribeiro da Silva, aduz que:

³⁰³ INVERNIZZI, Noela. Qualificação e Novas Formas de Controle da Força de Trabalho no Processo de Reestruturação da Indústria Brasileira: tendências dos últimos vinte anos. ANPED 2000, GT Trabalho e Educação nº do GT: 9, Tese de Doutorado em Política Científica e Tecnológica. DPCT/IG/Unicamp, 2000, disponível em <http://www.ced.ufsc.br/gtteamped/23ra/trabalhos/0920t.PDF>, acesso em 10 mar 2008.

A expressão participação operária abrange todas as formas de associação dos trabalhadores e seus representantes no processo de elaboração de decisões que compreende desde a informação, consulta, discussão e negociação até formas mais institucionalizadas, como a presença de membros trabalhadores nos conselhos de direção ou supervisão, e inclusive a gestão pelos próprios trabalhadores.³⁰⁴

A participação dos empregados nos resultados da empresa é um benefício que melhora a qualidade de vida do trabalhador e sua família, já que influencia de forma benéfica na motivação e na produtividade. Esta participação poderá ser vista sob diversos ângulos, onde de um lado, corresponde ao desenvolvimento pessoal do empregado, e de outro, pode se configurar pela concessão e acesso às funções gerenciais do empreendimento aos trabalhadores, como mecanismo viabilizador da participação operária na elaboração de decisões e gestão dos negócios da empresa.³⁰⁵

Como observado por Noela Invernizzi, na participação dos empregados na gestão da empresa “opera-se uma transição para o controle via organização do trabalho, sustentado na responsabilidade e autonomia do trabalhador frente a seu trabalho, no autocontrole e no controle inter-trabalhadores”.³⁰⁶ No âmbito gerencial, um indicativo deste novo enfoque da gestão participativa é a expressiva redução do número de supervisores, já que a supervisão passa a ser exercida pela própria massa operária.

Norberto Bobbio acentua que os grupos de interesse organizados influenciam a tomada de decisões políticas, configurando a revanche da representação de interesses sobre a representação política, em um processo de relativização da dicotomia público-privado, características dos Estados Democráticos.³⁰⁷

A Constituição Federal de 1988, no artigo 7º, inciso XI, prevê a participação dos trabalhadores nos lucros e na gestão da empresa. Entretanto, esta participação não se esgota na esfera intra-empresarial, mas se estende a todas as dimensões da vida social, apresentando vinculação com diversos outros dispositivos constitucionais, quando apontam a justiça social, a sociedade igualitária e a dignidade da pessoa humana.

³⁰⁴ SCHREGLE, Johannes *Apud* SILVA, Walküre Lopes Ribeiro. *Representação e Participação dos Trabalhadores na Gestão da Empresa*. São Paulo: Editora LTr, 1988, p. 16.

³⁰⁵ SILVA, Walküre Lopes Ribeiro. *Representação e Participação dos Trabalhadores na Gestão da Empresa*. São Paulo: Editora LTr, 1988, p. 25.

³⁰⁶ INVERNIZZI, Noela. *Qualificação e Novas Formas de Controle da Força de Trabalho no Processo de Reestruturação da Indústria Brasileira: tendências dos últimos vinte anos*. ANPED 2000, GT Trabalho e Educação nº do GT: 9, Tese de Doutorado em Política Científica e Tecnológica. DPCT/IG/Unicamp, 2000, disponível em <http://www.ced.ufsc.br/gtteeanped/23ra/trabalhos/0920t.PDF>, acesso em 10 mar 2008.

³⁰⁷ BOBBIO, Norberto. *O Futuro da Democracia: uma defesa das regras do jogo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986, p. 25.

Segundo José Afonso da Silva, a norma sugere duas formas de participação, de uma lado, nos lucros e de outro, na gestão da empresa. Ambas as formas encontram-se correlacionadas com o fim da ordem econômica de assegurar a todos uma existência digna conforme os ditames da justiça social, entretanto, afirma o autor que se trata de uma promessa constitucional, de uma norma de eficácia limitada e aplicabilidade diferida, vez que depende de lei infraconstitucional para sua efetivação.³⁰⁸

No entender de Sérgio Pinto Martins, a participação na gestão não se confunde com a participação nos lucros. Enquanto na participação dos lucros o objetivo é o de que parte do lucro seja distribuída entre os empregados, como uma forma indireta de co-gestão, na participação na gestão, a interferência dos empregados ocorre na direção da própria empresa, e prossegue:

A co-gestão pode ser classificada como de empresa ou de estabelecimento. A co-gestão no estabelecimento não envolve toda a empresa, apenas os estabelecimento. Já a co-gestão de empresa importa, inclusive, na delegação de poderes de direção ao empregado e de deliberação, que irão envolver a empresa toda, não apenas um estabelecimento. A co-gestão estabelecida na Constituição é a de empresa, pois fala-se em participação na gestão da empresa, e não do estabelecimento.³⁰⁹

Desenvolveu-se a noção de que o regime democrático pressupõe a participação dos interessados e que esta participação não se esgota na esfera política, mas refere-se a todas as instâncias da vida social, justificando a intervenção legislativa do Estado no sentido de limitar o poder empresarial na direção dos meios privados de produção, através da criação de mecanismos de limitação do poder, que poderia se traduzir na representação e participação dos trabalhadores na empresa, segundo observado por Walküre Lopes Ribeiro da Silva.³¹⁰

Sergio Pinto Martins compartilha do mesmo entendimento, quando afirma que um dos objetivos principais da participação dos empregados na gestão da empresa é de promover a democracia em âmbito empresarial e de exercício do pluralismo político, conforme previsto no artigo 1º, V da Constituição Federal. Acentua ainda o referido autor que tal mecanismo legal tem ainda por finalidade o nivelamento social através da valorização do trabalho humano.³¹¹

³⁰⁸ SILVA, José Afonso da. *Comentário Contextual à Constituição*. São Paulo: Ed. Malheiros, 2005.

³⁰⁹ MARTINS, Sérgio Pinto. *Direito do Trabalho*. 16ª ed. São Paulo: Editora Atlas, 2002, p. 708.

³¹⁰ SILVA, Walküre Lopes Ribeiro. *Representação e Participação dos Trabalhadores na Gestão da Empresa*. São Paulo: Editora LTr, 1988, p. 26.

³¹¹ MARTINS, Sérgio Pinto. *Direito do Trabalho*. 16ª ed. São Paulo: Editora Atlas, 2002, p. 709.

É possível que a participação na gestão da empresa seja uma das formas de incrementar a produção pelo fato de gerar no empregado o interesse na maior produção, vez que o aumento na lucratividade é fato que lhe beneficia. O direito de participação pode envolver a colaboração, inspeção, administração de certos setores da empresa, como reflexo de um poder de fazer sugestões, que importa em transparência nas negociações e nas informações transmitidas aos empregados e na valorização da relação capital-trabalho.³¹²

A atuação estatal se revela um apoio fundamental na utilização e controle da força de trabalho, nas premissas ideológicas, principalmente através da promoção da empregabilidade, em que os postos de trabalho e a qualificação pessoal são apresentados como responsabilidade individual do trabalhador. Assim, o Estado poderá influir no barateamento e desorganização coletiva, tal como observa Noela Invernizzi:

O Estado faz isto ao garantir a flexibilização da legislação trabalhista, potenciando as práticas de subcontratação e contratação temporária; ao minimizar sua participação na reprodução da força de trabalho, em aspectos tais como educação, saúde, seguro desemprego, etc; ao assumir frequentemente uma posição ofensiva contra os sindicatos, limitando os direitos trabalhistas, decretando ilegalidade das greves, etc.³¹³

Diante da escassez de postos de emprego, há um acirramento da concorrência individual, que analisada no âmbito empresarial, se traduz na concorrência entre trabalhadores pela manutenção do emprego, onde os trabalhadores vêm-se obrigados a aceitar ritmos intensos de trabalho, comprometem-se com os objetivos da empresa, permanecendo à disposição na realização de hora extraordinária, aceitando férias coletivas, acumulando funções, sacrificando as horas de lazer e descanso, dentre outras situações de ansiedade no ambiente de trabalho, como observa André Furtado.³¹⁴

Trata-se a participação dos trabalhadores na empresa de uma espécie de representação coletiva perante o empregador, visando uma cooperação jurídica, com o objetivo de constituir uma pessoa para o cumprimento de atos que beneficiam a toda a coletividade operária.

³¹² MARTINS, Sérgio Pinto. *Direito do Trabalho*. 16ª ed. São Paulo: Editora Atlas, 2002, p. 710.

³¹³ INVERNIZZI, Noela. *Qualificação e Novas Formas de Controle da Força de Trabalho no Processo de Reestruturação da Indústria Brasileira: tendências dos últimos vinte anos*. ANPED 2000, GT Trabalho e Educação nº do GT: 9, Tese de Doutorado em Política Científica e Tecnológica. DPCT/IG/Unicamp, 2000, disponível em <http://www.ced.ufsc.br/gtteanped/23ra/trabalhos/0920t.PDF>, acesso em 10 mar 2008.

³¹⁴ FURTADO, André. *Capacitação Tecnológica, Competitividade e Política Industrial: uma abordagem setorial por empresas líderes*. Texto para Discussão no. 348. IPEA. Brasília, 1994.

Obtém-se a partir daí uma potencialização da capacidade dos sujeitos de direito, que, em decorrência da representação, adquirem ubiqüidade.³¹⁵

Para a implementação da participação dos trabalhadores na gestão da empresa é necessário promover algumas inovações estruturais no ambiente empresarial. Para que a reestruturação do ambiente de trabalho ocorra sem gerar traumas nos trabalhadores, que poderão se sentir pressionados, ansiosos e angustiados com as novas alterações e novos paradigmas, deve ser implementada pelo empresariado direcionando ações à natureza do próprio local de trabalho. Isso porque Kanter afirma que, com a implementação da participação dos empregados na gestão da empresa, pode ocorrer uma sobrecarga de responsabilidades antes não existente sobre os trabalhadores, como um fenômeno não exclusivo da gerência ou do pessoal administrativo.³¹⁶

Como ação de responsabilidade social, ainda que pendente de regulamentação poderia ser implementada. Basta que a lei determine a separação da parte dos lucros para a formação de uma reserva de participação em cada empresa, que seria repartida em cada exercício entre os trabalhadores na proporção dos respectivos salários, após o balanço da empresa. Assinala José Afonso da Silva que essa reserva, como tantas outras da empresa, seria deduzida dos lucros para efeitos de incidência do imposto sobre a renda, onde a fiscalização do procedimento caberia aos agentes tributantes em conjunto com a coletividade de trabalho, por meio dos seus representantes, nos termos do artigo 11 da Constituição Federal.³¹⁷

Como se observa, para democratizar as empresas no contexto de uma economia mercantilista, concorrencial e privatística, será necessária a intervenção do Estado como exercício da autonomia privada coletiva, criando mecanismos de representação e participação no local de trabalho, sob pena dos empregados não serem reconhecidos como sujeitos nas relações empresariais, não desenvolverem habilidades necessárias à uma gestão participativa e não assumirem o devido comprometimento com as atividades da empresa, ocasionando na perda de oportunidades no acirrado contexto da boa empregabilidade.

³¹⁵ MAGANO, Octávio Bueno. *Manual de Direito do Trabalho*. Vol. 3, São Paulo: LTr, 1993, p. 137.

³¹⁶ KANTER, Rosabeth Moss. *Quando os Gigantes Aprendem a Dançar: dominando os desafios de estratégia, gestão e carreiras nos anos 90*. Rio de Janeiro: Campus, 1997, p. 278.

³¹⁷ SILVA, José Afonso da. *Comentário Contextual à Constituição*. São Paulo: Ed. Malheiros, 2005.

5 O DESENVOLVIMENTO DAS PRÁTICAS DE RESPONSABILIDADE SOCIAL MEDIANTE A CONCESSÃO DE INCENTIVOS FISCAIS

No plano constitucional, feita a análise dos princípios da ordem econômica, a concessão dos incentivos fiscais para empresas privadas com ou sem finalidade lucrativa é uma possibilidade viável, já que a promoção da dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa fundamentam a República Federativa do Brasil, conforme preconiza o artigo 1º da Carta Constitucional, a garantia de desenvolvimento nacional, a erradicação da pobreza, da marginalização e das desigualdades sociais objetivos fundamentais da República.

Afirma Odair Tramontin que qualquer ação governamental que resulte em desenvolvimento nacional, regional ou setorial, desde que realizada em harmonia com o ordenamento jurídico, contribuirá para a promoção da dignidade humana, dos valores sociais do trabalho, com a redução das desigualdades sociais, diminuição da exclusão social, promoção da justiça social e soberania nacional.³¹⁸

Ao Direito Econômico cabe a definição da política econômica de desenvolvimento, ao determinar e estabelecer as condições em que os incentivos deverão ser oferecidos, em observância às diretrizes preconizadas pelo Direito Constitucional e Tributário.

Afirma Odair Tramontin que “a concessão de incentivos representa uma concretização efetiva da intervenção do Estado na economia, consoante prevê a Constituição Brasileira. Cuida-se de uma concepção moderna de desenvolvimento capitalista como meta do próprio Estado.”³¹⁹ E apregoa o referido autor:

Aliás, o planejamento é tão importante que, quando a Constituição reconhece o Estado como agente normativo e regulador da atividade econômica (art. 174), estabelece como suas funções o incentivo e o planejamento, do que se conclui que o incentivo somente pode ser concedido de forma planejada.³²⁰

Analisando o artigo 174 da Constituição Federal, José Cretella Júnior afirma que “incentivo é a segunda das funções exercidas pelo Estado, como agente normativo e regulador

³¹⁸ TRAMONTIN, Odair. *Incentivos Públicos a Empresas Privadas & Guerra Fiscal*. Curitiba: Juruá, 2002, p. 114.

³¹⁹ TRAMONTIN, Odair. *Incentivos Públicos a Empresas Privadas & Guerra Fiscal*. Curitiba: Juruá, 2002, p. 112.

³²⁰ TRAMONTIN, Odair. *Incentivos Públicos a Empresas Privadas & Guerra Fiscal*. Curitiba: Juruá, 2002, p. 112.

da atividade econômica, aliás, a mais moderada forma da presença do Estado na economia”.³²¹

Odair Tramontin afirma que “o termo incentivo pode ser compreendido como norma jurídica de direção econômica a serviço do desenvolvimento que interessa ao país ou determinada região ou setor da economia”, tratando-se de “uma manifestação de dirigismo estatal através da intervenção do Estado na iniciativa privada para estabelecer os rumos da economia.”³²²

Segundo Odair Tramontin, através dos incentivos o Poder Público busca alcançar basicamente três objetivos, são eles:

- 1) estabelecer um modelo de desenvolvimento nacional visando ao fortalecimento da economia; 2) estabelecer um modelo de desenvolvimento regional com os propósitos de integração nacional e recuperação econômica regional; 3) estabelecer uma política de desenvolvimento setorial, em face de algumas peculiaridades que justificam tratamentos especiais para alguns setores básicos da economia.³²³

Nas modalidades de intervenção por indução, através de estímulos, o Estado proporciona vantagens adicionais àqueles que incorrerem nos atos contemplados pela norma, que não seriam obtidos no livre funcionamento do mercado, como mecanismo de conduzir os particulares à prática de determinada atitude contemplada na lei merecedora de recompensas fiscais.

Os incentivos fiscais se justificam, pois não se constituem de meros privilégios, porque o Estado reconhece o esforço do cidadão em cumprir a lei e não apenas castiga o recalcitrante, tributa-se menos, a título de prêmio, quem realiza a atividade desejada pelo Estado. Entretanto, deve-se ter em mente que os benefícios fiscais não implicam, necessariamente, em mudança do comportamento.³²⁴

Os incentivos fiscais, apesar de se tratarem de instrumentos que visam ao desenvolvimento nacional, devem ser concedidos em observância aos princípios que fundamentam a ordem fiscal e tributária brasileira. É necessário respeitar a capacidade

³²¹ CRETELLA JÚNIOR, José. *Comentários à Constituição Brasileira de 1988*. vol. VIII. Rio de Janeiro: Forense, 1993, p. 4047.

³²² TRAMONTIN, Odair. *Incentivos Públicos a Empresas Privadas & Guerra Fiscal*. Curitiba: Juruá, 2002, p. 111.

³²³ TRAMONTIN, Odair. *Incentivos Públicos a Empresas Privadas & Guerra Fiscal*. Curitiba: Juruá, 2002, p. 111.

³²⁴ SCHOUERI, Luís Eduardo. *Normas Tributárias Indutoras e Intervenção Econômica*. Rio de Janeiro: Forense, 2005, p. 51.

contributiva, observar o princípio da redistribuição de rendas e ao princípio da destinação pública.

A concessão de incentivos fiscais deve ser entendida como uma intervenção do Estado no domínio econômico, representando uma forma de promoção do desenvolvimento digno da economia, como mecanismo de obtenção de qualidade de vida da população, seja através da criação de postos de trabalho, redistribuição de renda e redução das desigualdades sociais, seja permitindo o acesso à cultura, ao esporte, ao lazer e ao aperfeiçoamento profissional e pessoal, com o desenvolvimento de projetos sociais de alfabetização, profissionalizantes, culturais, dentre outros.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n. 101-2000) exige que a “concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes.” É o que Ricardo Lobo Torres denomina de princípio da gestão orçamentária responsável, como subprincípio do princípio da responsabilidade.³²⁵

A concessão de incentivos não pode ser feita de forma discricionária, pois encontra limites no próprio texto constitucional, como por exemplo em atendimento ao desenvolvimento socioeconômico nacional, ou ainda, em um setor da atividade econômica que necessite de incentivo para se desenvolver.

Odair Tramontin afirma que a concessão dos incentivos poderá ocorrer em três principais hipóteses, quais sejam, na promoção do desenvolvimento nacional, regional e setorial, ou como forma de eliminar desequilíbrios de desenvolvimento entre diferentes regiões e setores da economia ou ainda, como base em um planejamento econômico-tributário.³²⁶

De igual forma, no parágrafo 6º, do artigo 150 da Constituição Federal determina que “qualquer subsídio ou isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão, relativo a impostos, taxas ou contribuições, só poderá ser concedido mediante lei específica, federal, estadual ou municipal, que regule exclusivamente as matérias acima enumeradas ou o correspondente tributo ou contribuição, sem prejuízo no disposto no artigo 155, parágrafo 2º, inciso XII, aliena g.”

³²⁵ TORRES, Ricardo Lobo. *Curso de Direito Financeiro e Tributário*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

³²⁶ TRAMONTIN, Odair. *Incentivos Públicos a Empresas Privadas & Guerra Fiscal*. Curitiba: Juruá, 2002, p. 118.

Como argumentos favoráveis para a concessão dos benefícios de natureza fiscal, Luís Eduardo Schoueri elenca:

i) os benefícios fiscais impulsionam o setor privado da economia a participar de programas sociais [...]; ii) que os benefícios fiscais seriam mais simples e exigiriam menos controle estatal ou normas individuais [...]; iii) que os benefícios fiscais atraem melhor a iniciativa privada do que as iniciativas que partam de despesas públicas diretas.³²⁷

Leandro Marins de Souza observa que:

Este movimento – o constitucionalismo – tem como norte a busca pelo delineamento dos princípios ideológicos de cada Estado e suas tradições, através da tutela dos direitos fundamentais dos cidadãos e da organização estatal e limitação de suas ações, de modo que o poder do Estado não subsista sobre os direitos fundamentais.³²⁸

De outro lado, é preciso investigar se a concessão dos incentivos fiscais são hábeis a gerar os resultados esperados quando da sua concessão, especialmente, a finalidade de promoção dos interesses públicos, que constitui o fundamento de toda atuação estatal. Assim, deve ser observado se os benefícios fiscais produzirão reflexos benéficos em toda a coletividade ou atingirão apenas a empresa, configurando o desvio de finalidade.

Hely Lopes Meirelles sustenta que o desvio de finalidade é verificável quando:

[...] a autoridade, embora atuando nos limites de sua competência, pratica o ato com motivos ou com fins diversos dos objetivados pela lei ou exigidos pelo interesse público. O desvio de finalidade ou de poder é, assim, a violação ideológica da lei, ou, por outras palavras, a violação moral da lei, colimando o administrador público fins não queridos pelo legislador, ou utilizando motivos e meios imorais para a prática de um ato administrativo aparentemente legal.³²⁹

Analisando alguns dos incentivos previstos nas legislações infraconstitucionais em âmbito federal, pode-se citar o Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente (FUNCRIANÇA), o Programa Universidade para todos (PROUNI), a Lei Rouanet de Incentivo à Cultura, a Lei do Audiovisual, Fundo de Financiamento da Indústria

³²⁷ SCHOUERI, Luís Eduardo. *Normas Tributárias Indutoras e Intervenção Econômica*. Rio de Janeiro: Forense, 2005, p. 62.

³²⁸ SOUZA, Leandro Marins. *Tributação do Terceiro Setor no Brasil*. São Paulo: Dialética, 2004, p. 142.

³²⁹ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 24 ed. São Paulo: Malheiros, 1999, p. 97.

Cinematográfica (FUNCINE), Doações à Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, Doações às Entidades Cíveis sem Fins Lucrativos, dentre outros.

O Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente consiste em um fundo de arrecadação criado por lei federal com finalidade de angariar recursos a serem revertidos em benefício da criança e do adolescente. É constituído por doações de pessoas físicas, jurídicas ou do próprio Poder Público. Para as instituições privadas e pessoas físicas, a lei permite a dedução do Imposto de Renda devido, de doações devidamente comprovadas, observados os limites estabelecidos pela legislação própria.

As contribuições ao FUNCRIANÇA visam à proteção de direitos que são inerentes aos indivíduos que se encontra em situação peculiar de desenvolvimento, bem como assegurar à criança e ao adolescente o direito à vida, saúde, alimentação, educação, lazer, profissionalização, cultura, ao respeito, à liberdade e convivência familiar e comunitária, além de combater toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão, e possui como normatização base uma série de legislação, tanto federais, como instruções normativas³³⁰.

O Fundo constitui-se de um recurso especial que objetiva a viabilização dos direitos contidos no Estatuto da Criança e do Adolescente e Constituição Federal, bem como busca implementar e executar políticas públicas de atendimento infanto-juvenil. Os recursos do Fundo são geridos pelos Conselhos da Criança e do Adolescente (CONDECA), órgãos subordinados à administração pública e que têm como função a fiscalização e aplicação das doações subsidiadas, bem como das demais receitas do Fundo da Criança.

O Governo Federal dá autonomia aos Estados e Municípios para estabelecer o regramento da matéria. Desta forma, no tocante à distribuição dos recursos para as entidades habilitadas no Fundo, deve-se observar o que dispõe a legislação municipal ou estadual. Cabe salientar que, em determinados Municípios, a legislação prevê a possibilidade do doador indicar diretamente as entidades que serão beneficiadas com as doações.

Este incentivo fiscal é conhecido como o FUNCRIANÇA. Entretanto, alguns municípios adotam outras denominações – FIA ou Conselho Municipal da Criança. Trata-se do mesmo incentivo, pois a legislação base é a legislação federal. Em qualquer dos casos, a dedutibilidade fiscal ficará condicionada ao pagamento efetivo da doação ao FUNCRIANÇA,

³³⁰ Decreto nº 3.000, de 26 de março de 1999 – art. 591; Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990; Lei nº 9.532, de 10 de dezembro de 1997; Lei nº 9.249, de 26 de dezembro de 1995; Instrução Normativa SRF nº 258, de 17 de dezembro de 2002; Instrução Normativa SRF nº 311, de 28 de março de 2003 e Instrução Normativa SRF nº 390, de 30 de janeiro de 2004.

dentro do ano-calendário da declaração de ajuste anual para pessoa física e dentro do período-base de apuração para pessoa jurídica.

As pessoas físicas poderão deduzir integralmente as doações no limite de 6% do imposto devido. No que se refere às pessoas jurídicas, o valor das doações ao FUNCRANÇA são dedutíveis do Imposto de Renda devido mensal, estimado, trimestral ou anual, calculado na alíquota de 15%, limitado a 1% deste, desde que efetuado no próprio período-base³³¹. Para as pessoas jurídicas, a aplicação no Fundo da Criança é independente, não somando com as demais aplicações incentivadas, especialmente a Lei *Rouanet* e o Audiovisual.

Somente as empresas que apuram seu Imposto de Renda pelo lucro real podem utilizar-se deste incentivo fiscal. As doações ao FUNCRANÇA devem ser contabilizadas como despesa operacional.

No caso do FUNCRANÇA, a destinação dos recursos torna-se fundamental na concretização dos objetivos ditados e perseguidos pela legislação. Em muitas cidades, organismos internacionais como a UNESCO (Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura) e OIT (Organização Internacional do Trabalho) firmaram parcerias no sentido de se obter melhor direcionamento de recursos.

Trata-se da cartilha que eleva a condição das crianças e adolescentes a patamar superior de preocupação, criando oportunidades e facilidades ao seu pleno desenvolvimento, a começar pela reafirmação dos direitos fundamentais que lhe são inerentes, de forma prioritária, criando uma verdadeira política de atendimento, através de um conjunto articulado de ações governamentais e não-governamentais, da União, dos Estados Membros da União, do Distrito Federal e dos Municípios, conforme interpretação legal realizada por Leandro Marins de Souza.³³²

Vários são os exemplos em que os benefícios foram bem utilizados e reverteram em benefícios das crianças e adolescentes, como na manutenção e criação de casas de apoio infanto-juvenil, capacitação de educadores, fortalecimento de redes de atendimento especializado local, desenvolvimento de programas de combate às drogas, atendimento psicossocial e jurídico gratuitos, reestruturação familiar, cursos profissionalizantes e de inserção social, dentre outras medidas necessárias à garantia de direitos.

Já o Programa Universidade para Todos é um programa do Governo Federal, visa a promover o acesso ao ensino superior, mediante a concessão de bolsas de estudo por Instituição de Ensino Superior, com ou sem fins lucrativos.

³³¹ Instrução Normativa SRF nº 258-02.

³³² SOUZA, Leandro Marins. *Tributação do Terceiro Setor no Brasil*. São Paulo: Dialética, 2004, p. 316.

O PROUNI tem por objetivo a concessão de bolsas de estudo integrais e parciais para estudantes de graduação e seqüenciais de formação específica, em instituições privadas de ensino superior, para alunos de baixa renda, que atendam aos requisitos, conforme estabelecido no artigo 1º da Lei nº 11.096/2005. Tal programa visa ampliar o acesso das pessoas carentes às instituições de ensino, como forma de promover melhora no desenvolvimento profissional e colocação no mercado de trabalho daqueles que não tem condições de arcar com o valor das mensalidades de um curso universitário em instituição privada de ensino.

A Instituição de Ensino Superior com fins lucrativos que aderir ao PROUNI terá a isenção de alguns impostos e contribuições, no período de vigência do termo de adesão ao programa, tais como do Imposto de Renda da Pessoa Jurídica; da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido; da Contribuição Social para Financiamento da Seguridade Social (COFINS); Contribuição ao Programa de Integração Social (PIS).

Importante ressaltar que, de acordo com o artigo 8º, parágrafo 1º, da Lei nº 11.096/05, estas isenções recairão, nas hipóteses do Imposto de Renda e da Contribuição Social sobre o lucro líquido e, nas hipóteses do COFINS e do PIS, sobre a receita auferida. Tais lucros e receitas são decorrentes da realização de atividades de ensino superior e provenientes de cursos de graduação ou cursos seqüenciais de formação específica.

O PROUNI tem se mostrado importante mecanismo não apenas de inclusão de pessoas carentes e marginalizadas nos cursos de ensino superior, mas também como meio de controle da qualidade dos cursos de nível médio, vez que quase universalizou o ENEM (Exame Nacional do Ensino Médio), onde o aluno, para usufruir das bolsas do PROUNI, deverá apresentar boa média na prova do ENEM.

Ainda, as Instituições de Ensino Superior que não obtiverem boa avaliação pelo SINAES (Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior), que tenham recebido conceito insatisfatório, sejam descredenciadas do programa, e as bolsas concedidas, deverão ser remanejadas para cursos com conceito satisfatório, garantido o direito dos alunos matriculados, fato que contribui para o controle da qualidade do ensino superior no Brasil.³³³

No que se refere ao Programa Nacional de Apoio à Cultura (PRONAC), foi instituído pela Lei nº 8.313/91, o visando à captação de recursos para investimentos em projetos de caráter cultural. Tanto as pessoas físicas que apresentarem seus rendimentos no modelo completo, como as jurídicas tributadas pelo lucro real, poderão destinar a aplicação de

³³³ HADDAD, Fernando. *O Impacto do PROUNI*. Disponível em http://www.prouni.com.br/index.php?edicao_id=1&menu_id=23&id=27, acesso em 19 março 2008.

recursos em projetos culturais previamente aprovados pelo Ministério da Cultura, podendo deduzir os valores do Imposto de Renda devido.

A legislação pertinente³³⁴ visa promover, apoiar, incentivar a produção cultural e artística brasileira, através da angariação de fundos a serem destinados à produção de espetáculos culturais e artísticos. Além desses objetivos, foi editada com a finalidade de incentivar a formação artística e cultural, fomentar a produção cultural e artística, preservar e difundir o patrimônio artístico, cultural e histórico, e ainda, estimular o conhecimento dos bens e valores culturais, bem como apoiar outras atividades culturais e artísticas.

O incentivador não pode beneficiar projetos de pessoas ou instituições a ele vinculadas, tais como o próprio titular, administrador, gerente, acionista ou sócio do doador, na data da operação ou nos doze meses anteriores; o cônjuge, os parentes até terceiro grau, inclusive afins, e os dependentes do doador ou patrocinador ou dos titulares, administradores, acionistas ou sócios de pessoa jurídica vinculada ao doador ou patrocinador; outra pessoa jurídica da qual o doador ou patrocinador seja sócio.

Entretanto, não se consideram vinculadas às instituições culturais sem fins lucrativos, aquelas criadas pelo doador ou patrocinador, desde que devidamente constituídas e em funcionamento, na forma da legislação em vigor (artigo 27 da Lei nº 9.874/99).

Os projetos devem ser previamente cadastrados e aprovados pelo Ministério da Cultura, de acordo com os critérios estabelecidos pela referida lei, e devem abranger as artes cênicas, os livros de valor artístico, literário ou humanístico, as músicas eruditas ou instrumentais, a circulação de exposições de artes plásticas, as doações de acervos para bibliotecas públicas e para museus. Cumpre ressaltar que os incentivos fiscais da Lei Rouanet não excluem ou reduzem outros benefícios, abatimentos ou deduções em vigor.

A partir do ano de 1999, com o advento da Lei nº 9.874 de 23 de novembro, alguns dispositivos da Lei Rouanet foram alterados, e inovou-se quanto à possibilidade de dedução integral do Imposto de Renda devido, pois houve o estabelecimento de regras especiais de incentivo para doações ou patrocínios na produção cultural que atenderem, exclusivamente, aos segmentos das artes cênicas; livros de valor artístico, literário ou humanístico; música erudita ou instrumental; exposições de artes visuais; doações de acervos para bibliotecas públicas e museus, arquivos públicos e cinematecas, bem como treinamento de pessoal e aquisição de equipamentos para a manutenção desses acervos; produção de obras

³³⁴ Lei nº 8.313, 23 de dezembro de 1991; Lei nº 9.874, de 23 de novembro de 1999; Decreto nº 3.000, de 26 de março de 1999 (Arts.475 a 483); Decreto nº 5.761, de 27 de abril de 2006; Instrução Normativa SRF nº 267, de 23 de dezembro de 2002 (Arts. 15 a 26); Instrução Normativa SRF nº 390, de 30 de janeiro de 2004.

cinematográficas e videofonográficas de curta e média metragem e preservação e difusão do acervo audiovisual; e preservação do patrimônio cultural material e imaterial.

O valor das doações e patrocínios em favor de projetos culturais dos segmentos acima referidos, quando previamente aprovados pelo Ministério da Cultura, poderão ser integralmente deduzidos do imposto de renda devido pelo contribuinte. Isto significa que as pessoas jurídicas, quando contribuírem a projetos dessa natureza, não estão mais sujeitas ao limite de 30% (trinta por cento) no caso do patrocínio, ou dos 40% (quarenta por cento) no caso das doações.

Entretanto, deve-se ressaltar que o valor da dedução a ser efetuada continua sujeita ao limite de 4% do imposto de renda (sem adicional) devido, nos casos das pessoas jurídicas, e 6% (seis por cento), para pessoas físicas.

Para o mundo empresarial, o apoio a projetos culturais tem sido uma das estratégias de marketing mais aplicadas, uma vez que, além de agregar valor social à imagem da empresa, oferece significativa economia fiscal, já que as pessoas físicas e jurídicas podem deduzir do Imposto de Renda devido até 100% dos valores aplicados nestes projetos culturais, observando-se os limites de dedutibilidade, que, no caso das pessoas jurídicas, até 4% do Imposto de Renda devido, calculado à alíquota de 15%. Este incentivo fiscal alcança somente as empresas que apuram seu Imposto de Renda pelo lucro real.

Nota-se nesta legislação o cunho social bastante intenso, quando se aduz o inegável intuito de promover o desenvolvimento cultural em determinadas áreas, de forma a “popularizar o acesso à cultura e possibilitar a equiparação social do acesso às fontes e do pleno exercício dos direitos culturais, a Lei Rouanet institui as formas pelas quais, para a implementação do Programa Nacional de Apoio à Cultura, estes objetivos serão alcançados.”³³⁵

Há que se ressaltar, entretanto, que tal legislação não está isenta de sofrer desvio de finalidade ou promoção de interesses meramente particulares em detrimento dos objetivos coletivos, sob um alegado enfoque cultural, quando na verdade a finalidade principal é de desenvolver atividade de marketing e não promover o desenvolvimento cultural do país, nem resgate da cultura e história do povo brasileiro, como comumente é utilizada a referida legislação.

³³⁵ SOUZA, Leandro Marins. *Tributação do Terceiro Setor no Brasil*. São Paulo: Dialética, 2004, p. 307.

Com relação à Lei do Audiovisual, referia-se a um incentivo fiscal federal, com vasta base legislativa³³⁶, que tinha por objetivo o estímulo às atividades desta natureza, e, principalmente, assegurar as condições de equilíbrio e competitividade no mercado para a obra audiovisual, bem como para estimular sua produção, distribuição, exibição e divulgação no Brasil e no exterior, colaborando ainda para preservar a memória da música brasileira. Apresenta como objetivo central o incentivo à produção audiovisual de filmes brasileiros.

Segundo a legislação pertinente, obra audiovisual é definida como resultante da fixação de imagens, com ou sem som, que tenha a finalidade de criar, por meio de sua reprodução, a impressão de movimento, independentemente dos processos de sua captação, do suporte usado inicial ou posteriormente para fixá-las, bem como dos meios utilizados para sua veiculação.

Os contribuintes do imposto de renda tinham a opção de deduzir do imposto devido, as quantias destinadas aos investimentos feitos na produção de obras audiovisuais cinematográficas brasileiras de produção independente, mediante a aquisição de quotas representativas de direitos de comercialização sobre as referidas obras, que são caracterizados por Certificados de Investimento.

As pessoas físicas que apresentassem a declaração completa e as jurídicas tributadas pelo lucro real poderão deduzir do Imposto de Renda devido a íntegra do valor destinado às estas atividades, dentro do exercício social, em projetos aprovados pela Agência Nacional do Cinema. Entretanto, as pessoas jurídicas gozam de até 3% (três por cento) do Imposto de Renda devido calculado à alíquota de 15%.

Para que o investidor fosse beneficiado com a dedutibilidade do imposto era necessário que os investimentos fossem realizados no mercado de capitais, em ativos previstos em lei e autorizados pela Comissão de Valores Mobiliários, aliado ao requisito de que os projetos de produção financiados tivessem sido previamente aprovados pelo Ministério da Cultura.

Ao adquirir os Certificados de Investimento Audiovisual, o investidor transforma-se em cotista do direito de comercialização da obra cinematográfica, fazendo jus a receber rendimentos periodicamente, de acordo com o resultado do produtor na comercialização do filme patrocinado.

³³⁶ Lei nº 8.685, de 20 de julho de 1993; Decreto nº 974, de 08 de novembro de 1993; Decreto nº 3.000, de 26 de março de 1999, artigos 484 a 489; Instrução Normativa SRF nº 267, de 23 de dezembro de 2002 (artigos 27 a 37); Lei nº 9.323/96 e Lei nº 11.329, de 25 de julho de 2006.

Analisando os resultados alcançados com as legislações de incentivos à cultura, tem-se que:

Os números de investimento em cultura ao longo dessa mais de uma década são bastante significativos e os resultados estão estampados na mídia da quase totalidade das produções em todas as áreas e nas obras de preservação de nossa memória. Os divergentes das leis de incentivo em nenhum momento propõem a sua extinção, mas o aperfeiçoamento de seus critérios e prioridades.³³⁷

A lei de incentivo à cultura se fundamenta em um princípio *sui generis* se comparada a outros benefícios fiscais, que no mais das vezes se tornam componentes da guerra fiscal. Assim, ao invés de beneficiar a empresa para sua instalação em determinado Estado, funcionando como instrumento de captação, a lei de incentivo à cultura beneficia àquelas empresas que efetivamente investirem em projetos culturais pré-aprovados pelo governo, nos termos das legislações específicas, como verdadeiros prêmios concedidos ao empresariado que investe recursos em projetos culturais.

Fábio Cesnik observa que “os incentivos à cultura, por não terem relação com a atividade econômica direta da empresa, não são mecanismos para atrai-las a um Estado ou outro, mas são políticas transversais de base social, com beneficiários dispersos em uma sociedade”.³³⁸

As doações às Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), tratam-se das doações realizadas às entidades, sem fins lucrativos, certificadas como OSCIP. As entidades, para obterem a qualificação como OSCIP, deverão ter autorização de órgão federal, com renovação anual e obrigatoriamente um Conselho Fiscal estruturado. Assim, possuem acesso a algumas facilidades, tais como remuneração dos dirigentes, e processo de funcionamento menos burocrático.

Podem enquadrar-se como OSCIP, conforme o que dispõe o artigo 3º da Lei nº 9.790/99, as pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujo objetivo social tenha, dentre outras, a promoção de finalidades de assistência social; da cultura, defesa e conservação do patrimônio histórico e artístico; gratuita da educação; gratuita da saúde; do voluntariado; do desenvolvimento econômico e social e combate a pobreza; e a defesa, preservação e conservação do meio ambiente.

³³⁷ CESNIK, Fábio de Sá. *Reforma Tributária Pode Afetar as Leis Estaduais de Incentivo à Cultura*. Disponível em <http://www2.uol.com.br/revistadecinema/edicao41/legislacao/index.shtml>, acesso em 19 março 2008.

³³⁸ CESNIK, Fábio de Sá. *Reforma Tributária Pode Afetar as Leis Estaduais de Incentivo à Cultura*. Disponível em <http://www2.uol.com.br/revistadecinema/edicao41/legislacao/index.shtml>, acesso em 19 março 2008.

Segundo o artigo 2º da referida lei, não se enquadram como OSCIP os sindicatos, associações de classe e representação de categoria profissional; as instituições religiosas; as organizações partidárias e fundações; as instituições hospitalares privadas não-gratuitas; as fundações públicas.

A legislação objetiva o fortalecimento do terceiro setor, mediante a simplificação de algumas exigências e procedimentos e possuem como base legal a Lei nº 9.249, de 26 de dezembro de 1995, no artigo 13; Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999; Decreto nº 3.100, de 30 de junho de 1999; Lei nº 10.637, de 30 de dezembro de 2002; Medida Provisória nº 2.158-35, de 24 de agosto de 2000 e Decreto nº 3.000, de 26 de março de 1999, especialmente no artigo 365.

Visando evitar fraudes e simulações, as doações deverão obedecer a certos requisitos formais criados pelo próprio dispositivo instituidor do benefício. O primeiro é que as doações em espécie sejam realizadas mediante crédito em conta corrente bancária em nome da instituição beneficiária. De outro lado, a pessoa jurídica doadora deverá manter arquivada à disposição da Secretaria da Receita Federal declaração firmada pela beneficiária, comprometendo-se a aplicar todos os recursos na consecução dos objetivos sociais e a não distribuir lucros, bonificações ou vantagens a dirigentes, mantenedores ou associados, a qualquer título.

Trata-se de mecanismo legal que visa prevenir fraudes ou desvio de dinheiro no âmbito das entidades civis, mas certamente tais diretrizes não são hábeis o suficiente para evitar doações simuladas ou garantir que o dinheiro doado seja efetivamente revertido em projetos sociais.

As pessoas jurídicas tributadas pelo lucro real podem contabilizar a contribuição como despesa dedutível para fins de Imposto de Renda e Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), desde que a entidade beneficiada atenda às exigências citadas anteriormente e a empresa doadora faça a sua contribuição até o limite de 2% do seu resultado operacional, antes de computada a sua própria dedução.

As doações das pessoas jurídicas para as instituições de ensino e pesquisa também gozam de incentivo. Criadas por lei federal, elas têm sua dedutibilidade fiscal admitida, desde que a doação fique limitada a até 1,5% (um e meio por cento) do lucro operacional da empresa doadora. O efeito sobre o resultado será o valor da contribuição menos o da carga tributária correspondente.

Muito se discute a respeito da Lei 9.790/99, que surgiu como um verdadeiro marco legal do Terceiro Setor. Entretanto, não houve uma adesão tão significativa por parte das

entidades à lei, uma vez que poucos benefícios foram previstos a quem adquirissem tal qualificação, contudo, o surgimento desse incentivo pode ser considerado uma vitória para aqueles que se dedicam a promover o bem-estar social utilizando-se das Organizações não-governamentais como veículo de transformação social.

De outro lado, as Entidades Cíveis sem Fins Lucrativos também poderão ser beneficiadas com doações. Estas doações caracterizam-se como investimentos voluntários da pessoa jurídica diretamente à entidade civil sem fins lucrativos, que atuem na área de saúde, educação e/ou assistência social. Até 1995, as contribuições e doações a estas entidades eram dedutíveis como despesa para fins de Imposto de renda. O atual regulamento do Imposto de Renda estabelece que são operacionais e, portanto, dedutíveis como tal, no cálculo do Imposto de Renda e da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido, somente as despesas necessárias à atividade da empresa e à manutenção da respectiva fonte produtora.

Com a vigência da Lei nº 9.249/95, as doações ficaram sofrerem limitações, vez que a nova sistemática trouxe regras mais rígidas, onde a dedutibilidade das contribuições a entidades cíveis sem fins lucrativos ficam limitadas a 2% do lucro operacional da pessoa jurídica doadora, antes de computada a própria dedução; a entidade civil beneficiária não pode ter fins lucrativos, devendo ainda ser reconhecida como de utilidade pública federal, com renovação anual desta condição; aplicar os recursos conforme estipulado no objetivo social da entidade; não distribuir lucros ou vantagens aos seus dirigentes ou associados; bem como prestar efetivamente serviços à comunidade.

A Lei 9.249/95 também faz previsão de extensão do benefício fiscal para entidade civil, sem fins lucrativos, que prestar serviços gratuitos em favor dos empregados da doadora, sem a necessidade, neste caso, de ser reconhecida como utilidade pública federal.

Há que se observar ainda que as doações em dinheiro deverão ser efetuadas mediante crédito na conta-corrente bancária de titularidade da entidade favorecida e a entidade beneficiada deve preencher e entregar à pessoa jurídica doadora a declaração a que se refere a Instrução Normativa da Receita Federal nº 87, de 31 de dezembro de 1996.

Percebe-se que as contribuições previstas nesta legislação têm por objetivo a conscientização da prática de ações de responsabilidade social dos empresários, e ainda, visa ampliar a participação em projetos de inclusão social. Possui como base legal a Lei nº 9.249, de 26 de dezembro de 1995, no artigo 13 e o Decreto nº 3.000, de 26 de março de 1999, no artigo 365.

Com dito, houve redução dos benefícios fiscais oriundo dessa legislação, onde o único benefício fiscal previsto, para fins do cálculo do Imposto de Renda e da Contribuição Social

sobre o Lucro Líquido concedido às pessoas jurídicas que contribuem com as entidades civis sem fins lucrativos enquadradas nas condições estabelecidas pela legislação pertinente é o da dedutibilidade da doação como despesa operacional.

A dedução da doação efetuada é contabilizada como despesa operacional na pessoa jurídica e não propriamente como uma dedução direta no Imposto de Renda. De outro lado, as doações efetuadas por pessoas físicas diretamente a estas entidades não têm o benefício fiscal em sua declaração de ajuste anual.

O Fundo de Financiamento da Indústria Cinematográfica (FUNCINE) foi instituído pela Medida Provisória nº 2.228-1 de 2001, regulamentando conceitualmente a Lei do Audiovisual, bem como em substituição ao regime de benefícios fiscais instituídos por aquela lei, apresentando nova sistemática para a indústria cinematográfica nacional.

Os Funcines, em larga escala, se formalizam como condomínios fechados administrados por instituições financeiras, cujo patrimônio é representado por cotas a serem alienadas aos interessados em investir, e os recursos serão prioritariamente destinados às obras cinematográficas brasileiras de produção independentes; construção, reforma e recuperação de salas de exibição; aquisição de ações de empresas cinematográficas de produção independente brasileiras; obras cinematográficas ou videofonográficas brasileiras de produção independentes.

As pessoas jurídicas sujeitas à tributação com base no lucro real podem deduzir do lucro líquido, regressivamente, parcela do valor dos investimentos, sendo, 100% (cem por cento) nos anos-calendários dos anos de 2002 a 2005; 50% (cinquenta por cento) nos anos-calendários dos anos de 2006 a 2008; e, 25% (vinte e cinco por cento) nos anos de 2009 e 2010.

Ainda, segundo o artigo 44 da Medida Provisória, as parcelas do valor das cotas adquiridas poderão ser deduzidas do valor do imposto de renda devido, até o período de apuração do exercício do ano de 2010, alternando-se à dedução da Lei do Audiovisual, até o ano de 2006, ano em que a Lei do Audiovisual se extinguirá.

Há vasta legislação esparsa contendo a previsão de incentivos fiscais às empresas que realizem atividades e atitudes voltadas à obtenção de benefícios sociais, vez que os valores sociais concretizados transformam-se em direitos sociais sistematizados, pois é característica da Constituição sistematizar os anseios sociais em cada momento histórico, segundo os princípios que regem determinada sociedade em determinado contexto social.³³⁹

³³⁹ SOUZA, Leandro Marins. *Tributação do Terceiro Setor no Brasil*. São Paulo: Dialética, 2004, p. 143.

As leis de incentivo à cultura constituíram-se em elementos essenciais no fomento da atividade cultural em no país e nos diversos níveis federativos. Entretanto, há que se considerar as peculiaridades destes mecanismos de incentivo fiscal, que se dissocia da lógica da guerra fiscal e se inscreve como importante componente das políticas públicas de cultura, desde que não se destinem à promoção de interesses particulares, como ocorre com certa frequência.

O Estado brasileiro, ao se constituir em Estado Democrático de Direito, fundado nos princípios da soberania popular, da justiça e da solidariedade social, dignidade da pessoa humana, denunciam a resposta normativa à idéia de interferência do Estado no domínio econômico, no sentido de garantia dos anseios sociais da comunidade e da aplicação direta da justiça social, com a desoneração de certas atividades e seu conseqüente crescimento.

CONCLUSÃO

A Constituição Federal de 1988 orienta a ação do Estado na promoção do bem estar social, define os fundamentos, os objetivos e a ordem econômica da República. Mesmo diante da corrente neoliberal surgida na década de 80, o Estado brasileiro apresenta um perfil social, voltado para a concretização dos anseios sociais. Com isso, conclui-se que as políticas públicas a serem implementadas deverão ser norteadas pelos princípios constitucionais, visando a realização dos objetivos da República, como a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa, a construção de uma sociedade livre, justa e igualitária, o desenvolvimento socioeconômico nacional, a redução das desigualdades sociais e a erradicação da pobreza, discriminação e marginalização dos menos abastados.

Seguindo orientação constitucional, a política econômica, notadamente a política tributária deverá ser direcionada à satisfação das necessidades sociais, bem como incentivadora da atividade empresarial que respeita os ditames legais na medida em que pratica a função social e desenvolve práticas de responsabilidade social, as quais consistem nas atividades deliberativas promovidas pela sociedade empresária com a finalidade de promover a modificação do contexto social.

Como forma de intervenção do Estado no domínio econômico, os incentivos fiscais, quando induzem a iniciativa privada a praticar ações desejadas pelo Estado, encontra-se em consonância com os fins constitucionais, na busca da realização do desenvolvimento econômico e da justiça social. Assim, percebe-se que o Estado renuncia a receitas fiscais em prol do direcionamento da atividade privada na consecução de atividade de interesse público.

Restou demonstrado que as renúncias tributárias representam perda financeira dos cofres públicos, mas o Estado pretende orientar e desenvolver o senso de coletividade junto ao empresariado. Mais do que isto, o Estado espera alcançar mais benefícios sociais provenientes das renúncias do que propriamente da arrecadação.

Os impactos das políticas tributárias extrafiscais no contexto macroeconômico tem-se mostrado uma alternativa de política fiscal em consonância com o modelo de Estado Social preconizado pela Constituição Federal brasileira.

É dever do Estado, conforme delimitado constitucionalmente, a promoção do desenvolvimento econômico, e não simplesmente o crescimento econômico díspar, sem que ocorra a promoção estrutural da sociedade, com especial ênfase para a redução das

desigualdades regionais e sociais, cabendo-lhe o papel de agente normalizador e regulador das relações econômicas e sociais, na busca do bem comum.

Por se tratarem de medidas de importante relevância na consecução dos seus fins, pode o Estado se utilizar das normas tributárias indutoras, concedendo, em atenção aos limites constitucionais, determinados incentivos fiscais no intuito de fomentar atividades econômicas nas regiões menos desenvolvidas, deficitárias e carentes de recursos e investimentos com promoção de atividades consideradas prioritárias e que apresentem reflexos sociais benéficos.

As normas tributárias indutoras, ao instituírem incentivos para a finalidade de fomentar atividades econômicas consideradas prioritárias para a redução das desigualdades regionais e sociais, em cumprimento aos preceitos da Constituição Federal brasileira, especialmente no que se refere à Ordem Econômica, deverão observar também, o pacto federativo, respeitando-se os limites conferidos no plano constitucional a cada pessoa jurídica de direito público interno.

Constitui portanto, matéria de cunho obrigatório, a fiel observância das competências reguladora e tributária, vez que as normas tributárias indutoras devem limitar-se em face da unidade nacional. A concessão de incentivos fiscais deverão igualmente ser examinada a partir dos benefícios que geram para o sistema social como um todo. Não podem, portanto, violar os princípios que informam a ordem econômica, especialmente livre iniciativa e livre concorrência, já que o Estado não pode impedir o acesso de novos agentes ao mercado e/ou a manutenção dos mesmos no exercício de suas atividades econômicas.

Diante de um contexto socioeconômico em que afloram significativas mudanças de paradigmas, exige-se das sociedades empresárias a gestão do negócio com vistas à promoção de mudanças sociais, através das práticas de responsabilidade social, além de uma atuação ecologicamente correta, com ética no desenvolvimento das atividades, primando pelo respeito e preservação do meio ambiente, com o reaproveitamento dos resíduos oriundos do processo produtivo, motivação e valorização dos empregados e especialmente, investimento em projetos de inserção e desenvolvimento social.

O conceito de Responsabilidade Social Empresarial se consolidou como uma iniciativa interdisciplinar, multidimensional e associada a uma abordagem sistêmica, focada nas relações entre os públicos, ligados direta ou indiretamente ao negócio da empresa. Portanto, é imprescindível a sua incorporação à orientação estratégica da empresa, refletida em desafios éticos para as dimensões econômica, ambiental e social dos negócios empresariais.

A finalidade da implementação das atividades de responsabilidade social é ampla, em princípio, as empresas são responsáveis pelas conseqüências de suas operações, incluindo os impactos diretos, assim como as externalidades que afetam terceiros, que, inclusive, poderá envolver toda a cadeia produtiva. Importante ressaltar que as ações da empresa afetam o mercado, ou, de forma mais concreta, interferem diretamente na qualidade de vida de seus clientes, consumidores, fornecedores, parceiros estratégicos, e até mesmo dos concorrentes.

Incluem-se na prática de responsabilidade social, a produção de bens ou prestação de serviços com qualidade e adequação ao uso, de forma a proporcionar a plena satisfação dos consumidores e destinatários finais dos produtos e serviços prestados, bem como contribuição para o desenvolvimento da sociedade, com a implementação de projetos de inclusão social.

Há uma preocupação por parte do empresariado de promover uma gestão da empresa levando em consideração os novos paradigmas de respeito ao consumidor, com a promoção do consumo consciente, abertura de postos de trabalho e valorização do trabalhador, melhor aproveitamento dos recursos naturais e energéticos e o compromisso empresarial com a realização dos valores sociais.

A empresa responsável investe e implementa pesquisas tecnológicas que promovem a preservação do meio ambiente, mediante a utilização de práticas não predatórias no processo produtivo e reaproveitamento dos resíduos oriundos da produção. Deverá procurar incentivar a participação dos trabalhadores nos resultados e decisões da empresa, a fim de que se sintam integrados ao ambiente de trabalho e, ainda no âmbito das relações de trabalho, respeitar os direitos dos cidadãos mediante pagamento de salário justo, implementar no âmbito interno e externo, a adoção de práticas não discriminatórias, como também primar pela segurança do trabalho e investir em desenvolvimento e aprimoramento profissionais.

Assim, deverá valorizar a imagem institucional e a marca comercializada, e ainda buscar um ambiente de lealdade do consumidor, com maior capacidade de recrutar e manter talentos. Flexibilidade e longevidade nas atividades são alguns dos benefícios oriundos da atuação responsável da empresa.

Porém, é necessário que a empresa desenvolva a cultura da responsabilidade social incorporada às suas finalidades precípuas, principalmente na imagem a ser projetada no cenário concorrencial e econômico, pois comprovou-se que desenvolver programas sociais apenas para divulgar a empresa, ou como forma compensatória, não traz resultados positivos que sirvam de sustentabilidade a esses projetos, pois a intenção precípua não consiste exatamente em modificar o cenário social, mas sim em obter vantagens meramente mercadológicas das práticas sociais.

Isso porque quanto maior a participação da empresa, seja através de seu comportamento econômico e sua dimensão pragmática da responsabilidade social corporativa, e de como a empresa se relaciona com os seus diversos públicos alvos, seja a dimensão político-institucional da responsabilidade social corporativista, maior e melhor será sua gestão da responsabilidade social.

Como forma de incentivar o empresariado a implementar projetos de responsabilidade social, há na legislação nacional a previsão de alguns incentivos fiscais nas áreas social e cultural, bem como de promoção dos direitos e garantias de crianças e adolescentes, os quais estabelecem um teto de dedução dos impostos devidos, em percentual que não afeta, significativamente, os cofres públicos. O importante é perseguir a finalidade social do tributo, ainda que proveniente de políticas extrafiscais, com o objetivo de implementar de fato os princípios consubstanciados em especial no artigo 170 da Constituição Federal, com vista à realização dos valores que contribuem para que sejam alcançados os objetivos estabelecidos constitucionalmente, em especial os que se encontram contidos no artigos 1º e 3º da Constituição Federal.

REFERÊNCIAS

- ARCARY, Valério. *As Esquinas Perigosas da História: um estudo sobre a história dos conceitos de época, situação e crise revolucionária no debate marxista*. Tese apresentada ao Departamento de História da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da USP, na área de concentração em História Social. São Paulo, 2000.
- AMARO, Luciano. *Direito Tributário Brasileiro*. 2ª edição São Paulo: Saraiva, 1998.
- ARAÚJO, Margarete Panerai. (org.). *Construindo o Social Através da Ação e da Responsabilidade*. Novo Hamburgo: Feevale, 2006.
- ATALIBA, Geraldo. *Sistema Constitucional Tributário Brasileiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1968.
- ÁVILA, Humberto. *Limites à Tributação com Base na Solidariedade Social*. In *Solidariedade Social e Tributação*. GRECO, Marco Aurélio; GODOI, Marciano Seabra (coord.) São Paulo: Dialética, 2005.
- ÁVILA, Humberto. *Teoria dos Princípios*. 4ª edição. São Paulo: Malheiros, 2004.
- BALEEIRO, Aliomar. *Limitações Constitucionais ao Poder de Tributar*. 7ª edição. Rio de Janeiro: Forense, 2005.
- BALEEIRO, Aliomar. *Direito Tributário Brasileiro*. Ed. atualizada por Misabel Abreu Machado Derzi. Rio de Janeiro: Forense, 2003.
- BECKER, Alfredo Augusto. *Teoria Geral do Direito Tributário*. São Paulo: Saraiva, 1963.
- BOBBIO, Norberto. *O Futuro da Democracia: uma defesa das regras do jogo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.
- BROWEN, Howard. *Responsabilidades Sociais do Homem de Negócios*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1957.
- BUCHHOLZ, Todd G. *Novas Idéias de Economistas Mortos*. Rio de Janeiro/São Paulo: Editora Record. 2000.
- BUENO, Wilson da Costa. *Comunicação Empresarial: teoria e pesquisa*. São Paulo: Manole, 2003.
- BULGARELLI, Waldírio. *Sociedades Comerciais: empresa e estabelecimento*. 5ª edição. São Paulo: Atlas, 1993.
- CAMARGO, Marculino. *Ética na Empresa*. Rio de Janeiro: Editora Vozes, 2006.
- CAPPELLIN, Paola; GIULIANI Gian Mário. *Compromisso Social no Mundo dos Negócios*. In Boletim do Ibase “Orçamento e Democracia”. n.º.11, Fev/99.

CARAZZA, Roque Antônio. *Curso de Direito Constitucional Tributário*. 9ª edição. São Paulo: Malheiros, 1997.

CARNEIRO, João Piquet. *Uma Nova Visão da Ética Empresarial*. In TEIXEIRA, Nelson Gomes (coord.). *A Ética no Mundo da Empresa*. São Paulo: Pioneira, 1991.

CARVALHO, Paulo de Barros. *Curso de Direito Tributário*. 14ª edição. São Paulo: Saraiva, 2002.

CERTO, Samuel C. *Administração Moderna*. 9ª edição. São Paulo: Prentice Hall, 2003.

CESNIK, Fábio de Sá. *Reforma Tributária Pode Afetar as Leis Estaduais de Incentivo à Cultura*. Disponível em <http://www2.uol.com.br/revistadecinema/edicao41/legislacao/index.shtml>, acesso em 19 março 2008.

COMPARATO, Fábio Konder. *Estado, Empresa e Função Social*. *Revistas dos Tribunais*, ano 85, v. 732, outubro/96. São Paulo: RT, 1996.

COMPARATO, Fábio Konder. *Direito Empresarial: estudos e pareceres*. São Paulo: Ed. Saraiva, 1990.

Confederação Nacional da Indústria. *Responsabilidade Social Empresarial / CNI*. – Brasília: CNI, 2006. 62 p.: il.

CORREA, Oscar Dias. *A Constituição de 1988: contribuição crítica*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991.

DAFT, Richard L. *Administração*. 4ª edição. Rio de Janeiro: LTC Editora S/A, 1999.

DALLEGRAVE NETO, José Affonso. *Transformações das Relações de Trabalho à Luz do Neoliberalismo*. In *Transformações do Direito do Trabalho*. COUTINHO, Aldacy Rachid (Coord.). Curitiba: Juruá, 2002.

DIAS, Reinaldo. *Gestão Ambiental: responsabilidade social e sustentabilidade*. São Paulo: Atlas, 2006.

DINIZ, Maria Helena. *Lei de Introdução do Código Civil Brasileiro Interpretada*. Ed. Saraiva, São Paulo, 1996.

EID, Farid. *Descentralização do Estado, Economia Solidária e Políticas Públicas: construção da cidadania ou reprodução histórica do assistencialismo?* Disponível em <<http://www.unitrabalho.org.br/imagens/artigos/set05/UNEMAT2004.pdf>>, acesso em 08 de fevereiro 2008.

ELALI, André. *Sobre a Imunidade Tributária como Garantia Constitucional e como Mecanismo de Políticas Fiscais – questões pontuais*. In *Imunidade Tributária*. PEIXOTO, Marcelo Magalhães (coord.). São Paulo: MP Editora, 2005.

FANUCCHI, Fábio. *Curso de Direito Tributário Brasileiro*. São Paulo: Resenha Tributária, 1976.

FELIX, Luiz Fernando Fortes. *A Conjuntura Atual e a Responsabilidade Social e Cidadã das Empresas*. São Paulo: Instituto Ethos: 2003.

FERRAZ JUNIOR, Tércio Sampaio. *Fundamentos e Limites Constitucionais da Intervenção do Estado no Domínio Econômico*. Revista de Direito Público. São Paulo: Revista dos Tribunais, n. 47-48.

FERREIRA, Felipe Alberto Verza. *Função Social da Empresa*. Jus navegandi, Teresina, ano 9, nº 731, 6 julho 2005, disponível em <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=6967>. Acesso em 28 jan. 2008.

FERREIRA, Jussara Suzi Assis Borges Nasser. *Função Social e Função Ética da Empresa*. In Argumentum – Revista de Direito da Universidade de Marília, v.04, Marília: Unimar, 2004.

FILHO, Alberto Venâncio. *A Intervenção do Estado no Domínio Econômico: o direito público econômico no Brasil*. Rio de Janeiro: Renovar, 1998.

FISCHER, Rosa Maria. *O Desafio da Colaboração: práticas de responsabilidade social entre empresas e o terceiro setor*. São Paulo: Editora Gente, 2002.

FONSECA, João Bosco Leopoldino. *Direito Econômico*. 5ª edição. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

FURTADO, André. *Capacitação Tecnológica, Competitividade e Política Industrial: uma abordagem setorial por empresas líderes*. Texto para Discussão no. 348. IPEA. Brasília, 1994.

GALBRAITH, John Kenneth. *O Pensamento Econômico em Perspectiva*. São Paulo: Ed. Universidade de São Paulo, 1989.

GAMA, Tácio Lacerda. *Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico*. São Paulo: Quartier Latin, 2003.

GARCIA, Ademerval. *Responsabilidade social não é ajuda, é respeito*. Gazeta Mercantil. Interior Paulista. 23/11/1999.

GOUVÊA, Marcus de Freitas. *A Extrafiscalidade no Direito Tributário*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

GRAU, Eros. *A Ordem Econômica na Constituição de 1988*. 10ª edição. São Paulo: Malheiros, 2005.

GUEDES, Rita de Cássia. *Responsabilidade Social & Cidadania Empresariais: conceitos estratégicos para as empresas face à globalização*. Disponível em <http://ritacguedes.sites.uol.com.br/pub002.htm> , acesso em 06 de fev 2008.

HADDAD, Fernando. *O Impacto do PROUNI*. Disponível em http://www.prouni.com.br/index.php?edicao_id=1&menu_id=23&id=27, acesso em 19 março 2008.

HUGON, Paul. *História das Doutrinas Econômicas*. São Paulo: Ed. Atlas S/A. 1995.

INVERNIZZI, Noela. *Qualificação e Novas Formas de Controle da Força de Trabalho no Processo de Reestruturação da Indústria Brasileira: tendências dos últimos vinte anos*. ANPED 2000, GT Trabalho e Educação nº do GT: 9, Tese de Doutorado em Política Científica e Tecnológica. DPCT/IG/Unicamp, 2000, disponível em <http://www.ced.ufsc.br/gtteanped/23ra/trabalhos/0920t.PDF>, acesso em 10 mar 2008.

Indicadores Ethos de Responsabilidade Social Empresarial 2007. Coord. da versão 2007 de Ana Lúcia de Melo Custódio e Renato Moya. São Paulo: Instituto Ethos, 2007. Disponível em www.uniethos.org.br. Acesso em 12 dez 2007.

KANTER, Rosabeth Moss. *Quando os Gigantes Aprendem a Dançar: dominando os desafios de estratégia, gestão e carreiras nos anos 90*. Rio de Janeiro: Campus, 1997.

LAGE, Marco Antônio. *Responsabilidade Social: muito além do assistencialismo*. Disponível em www.uniethos.org.br, acesso em 31 março 2006.

MAGANO, Octávio Bueno. *Manual de Direito do Trabalho*. Vol. 3, São Paulo: LTr, 1993.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 24 ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Eficácia das normas constitucionais sobre a Justiça Social*. Revista do Serviço Público, São Paulo, v. 110, n. 04, 1982.

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

MELO NETO, Francisco Paulo; FRÓES Cesar. *Responsabilidade Social & Cidadania Empresarial: a administração do terceiro setor*. Rio de Janeiro: Qualitymark, 1999.

MONCADA, Luís S. Cabral. *Direito Econômico*. 2ª edição. Coimbra: Coimbra Editora, 1988.

MONTANA, Patrick J.; CHARNOV, Bruce H. *Administração*. São Paulo: Saraiva, 1998.

NALIN, Paulo. *Economia, Mercado e Dignidade do Sujeito*. In Ramos, Carmem Lúcia Silveira. *Diálogos sobre Direito Civil*, Rio de Janeiro: Ed. Renovar, 2002.

NOGUEIRA, Ruy Barbosa. *Curso de Direito Tributário*. São Paulo: Saraiva, 1986.

NUNES, Antônio José Avelãs. *Neoliberalismo e Direitos Humanos*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

NUSDEO, Fábio. *Curso de Economia: introdução ao direito econômico*. 3ª edição. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais. 2001.

NUSDEO, Fábio. *Fundamentos para a Codificação do Direito Econômico*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1995.

OLIVEIRA, Lourival José. *A Função Social da Empresa Privada e a Desagregação Causada pelo Novo Modo de Produção*. In Revista de Direito da Universidade de Marília. Vol. 04. Marília: Unimar, 2004.

PAULSEN, Leandro. *Direito Tributário: constituição e código tributário à luz da doutrina e da jurisprudência*. 5ª edição. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.

PETTER, Lafayette Josué. *Princípios Constitucionais da Ordem Econômica: o significado e o alcance do art. 170 da Constituição Federal*. São Paulo: Editora Revista do Tribunal, 2005.

PIMENTA, Paulo Roberto Lyrio. *Contribuições de Intervenção no Domínio Econômico*. São Paulo: Dialética, 2002.

REALE, Miguel. *Filosofia do Direito*. 19.ª edição. São Paulo: Saraiva, 1999.

RIBEIRO, Daniele Santos. *A Extrafiscalidade como Instrumento para Intervenção em Matéria Econômica e Social*. In Reflexões em Direito Político e Econômico. CAGGIANO, Mônica Herman Salem (org.). São Paulo: Editora Mackenzie, 2002.

RIBEIRO, Maria de Fátima. *O IPTU como Instrumento de Intervenção no Uso e Ocupação do Solo Urbano Conforme Disposições do Estatuto da Cidade*. In IPTU: aspectos jurídicos relevantes. MAGALHÃES, Marcelo Peixoto. (coord.). São Paulo: Quartier Latin, 2002.

RIBEIRO, Maria de Fátima; BASSOLI, Marlene Kempfer. *Planejamento Tributário e o Valor Jurídico da Solidariedade*. In Planejamento Tributário. PEIXOTO, Marcelo Magalhães; ANDRADE, José Maria Arruda. (coord.). São Paulo: MP Editora, 2007.

RIBEIRO, Maria de Fátima; FERREIRA, Jussara S. Borges Nasser. *O Papel do Estado no Desenvolvimento Sustentável: reflexões sobre a tributação ambiental como instrumento de políticas públicas*. In Direito Tributário Ambiental. TÓRRES, Heleno Taveira (org.). São Paulo: Malheiros, 2005.

RIMA. Ingrid Hahne. *História do Pensamento Econômico*. São Paulo: Ed. Atlas, 1990.

ROCHA, Thelma e André Veloso. *A Hora da Recompensa: como obter sucesso através dos programas de fidelização*. São Paulo: Cobra Editora e Marketing, 1999.

SALOMÃO FILHO, Calixto. *Regulação da Atividade Econômica (princípios e fundamentos jurídicos)*. São Paulo: Malheiros Editores, 2001.

SCHOUERI, Luís Eduardo. *Normas Tributárias Indutoras e Intervenção Econômica*. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

SCHREGLE, Johannes Apud SILVA, Walküre Lopes Ribeiro. *Representação e Participação dos Trabalhadores na Gestão da Empresa*. São Paulo: Editora LTr, 1988.

SCOTT, Paulo Henrique Rocha. *Direito Constitucional Econômico: estado e normalização da economia*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 2000.

SILVA, Américo Luís Martins da. *A Ordem Constitucional e Econômica*. Rio de Janeiro: Ed. Forense, 2003.

SILVA, José Afonso da. *Comentário Contextual à Constituição*. São Paulo: Ed. Malheiros, 2005.

SILVA, José Afonso. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 16ª.ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1999.

SILVA, Walküre Lopes Ribeiro. *Representação e Participação dos Trabalhadores na Gestão da Empresa*. São Paulo: Editora LTr, 1988.

SOUZA, Hamilton Dias. *Comentários ao Código Tributário Nacional*. Vol 1. Ives Gandra da Silva Martins (Coord.), São Paulo: Saraiva, 1998.

SOUZA, Leandro Marins. *Tributação do Terceiro Setor no Brasil*. São Paulo: Dialética, 2004.

SOUZA, Nali de Jesus. *Desenvolvimento Econômico*. São Paulo: Editora Atlas, 2005.

SOUZA, Washington Peluso Albino. *Primeiras Linhas de Direito Econômico*. São Paulo: Ltr Editora Ltda. 6ª edição. 2005.

SOUTO, Marcos Juruema Villela. *Desestatização: privatização, concessões e terceirizações*. Rio de Janeiro: Editora Lúmen Júris, 1997.

SPAGNOL, Werther Botelho. *As Contribuições Sociais no Direito Brasileiro*. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

TAVARES, André Ramos. *Direito Constitucional Econômico*. São Paulo: Editora Método, 2003.

TORRES, Ciro. *Responsabilidade Social e transparência*. In Boletim do Ibase (Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas). Disponível em < www.balancosocial.org.br > acesso em 07 fev 2008.

TIMM, Luciano Benetti; MACHADO, Rafael Bicca. *Direito, Mercado e Função Social*. Disponível em www.viadesignlabs.com/lawandconomics/Direito_Mercado_Funcao_Social.pdf. acesso em 30 jan. 2008.

TORRES, Ricardo Lobo. *Curso de Direito Financeiro e Tributário*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

TRAMONTIN, Odair. *Incentivos Públicos a Empresas Privadas & Guerra Fiscal*. Curitiba: Juruá, 2002.

VAZ, Izabel. *Direito Econômico das Propriedades*. Rio de Janeiro: Forense, 1992.

VIEIRA, Listz. *Cidadania e Globalização*. 2ª edição. Rio de Janeiro: Ed. Record, 1998.

VIDIGAL, Geraldo de Camargo. *O Objeto do Direito Econômico*. São Paulo: RT, 1977.

VINHA, Thiago Degel; RIBEIRO, Maria de Fátima. *Efeitos Socioeconômicos dos Tributos e sua Utilização como Instrumento de Políticas Governamentais. In Tributação, Justiça e Liberdade, Homenagem da Associação Paulista de Estudos Tributários a Ives Gandra da Silva Martins. PEIXOTO, Marcelo Magalhães (Coord). Curitiba: Jurua Editora. 2005.*

Livros Grátis

(<http://www.livrosgratis.com.br>)

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)
[Baixar livros de Matemática](#)
[Baixar livros de Medicina](#)
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)
[Baixar livros de Meteorologia](#)
[Baixar Monografias e TCC](#)
[Baixar livros Multidisciplinar](#)
[Baixar livros de Música](#)
[Baixar livros de Psicologia](#)
[Baixar livros de Química](#)
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)
[Baixar livros de Serviço Social](#)
[Baixar livros de Sociologia](#)
[Baixar livros de Teologia](#)
[Baixar livros de Trabalho](#)
[Baixar livros de Turismo](#)