



Universidade de São Paulo
Centro de Estudos Latinoamericano sobre Cultura e Comunicação
Pós-graduação em gestão de Projetos Culturais e Organização de Eventos

Carolina Pavanello

Legislando a Cultura
Análise crítica: a pauta da cultura no Senado Federal

São Paulo
2010



Universidade de São Paulo
Centro de Estudos Latinoamericano sobre Cultura e Comunicação
Pós-graduação em Gestão de Projetos Culturais e Organização de Eventos

Carolina Pavanello¹

Legislando a Cultura
Análise crítica: a pauta da cultura no Senado Federal

Artigo científico de Conclusão de curso de pós-graduação em Gestão de Projetos Culturais e Organização de Eventos, sob a orientação do Professor Doutor Moisés dos Santos.

São Paulo
2010

1 Graduada em Comunicação Social com hab. em Relações Públicas pela Universidade Estadual Paulista – UNESP (2008). Chefe de Serviço da Coordenação de Eventos da Secretaria de Relações Públicas do Senado Federal. Aluna de pós-graduação em gestão de Projetos Culturais e organização de eventos – GESTCULT V, no Centro de Estudos sobre Cultura e Comunicação na América Latina – CELACC / Universidade de São Paulo.
Email: col_p@hotmail.com
carolpvn@senado.gov.br

Legislando a Cultura
Análise crítica: a pauta da cultura no Senado Federal

Carolina Pavanello

Resumo:

O presente artigo trata da relação entre a Política e a Cultura no Legislativo brasileiro, mais especificamente na estrutura do Senado Federal. A cultura é indispensável ao desenvolvimento humano, de forma que deve habitar a política e justifica-se como peça indispensável ao Legislativo. Busca-se, portanto, através de uma análise holística do cenário, hipóteses que determinam o funcionamento das atividades culturais institucionais e aprovação da pauta da cultura no Senado Federal.

Palavras-chave: Política, Cultura, Política Cultural, Processo Legislativo e Senado Federal

Abstract:

This article deals with the relationship between Politics and Culture in the Brazilian legislature, specifically the structure of the Senate. Culture is essential to human development, so that must be part of the politics and be justified as essential to the legislative. Therefore, this article, based on a holistic analysis of the scenario, aims to find hypotheses that determine the functioning of cultural and institutional approval of the culture agenda in Senate.

Key words: Politics, Culture, cultural politics, Brazilian Senate

Sumário

Introdução.....	4
1. Escopo Teórico – Conceituação.....	5
1.1. Definição etimológica de Cultura.....	5
1.2 O conceito de Poder na política.....	6
1.3. A política e sua intersecção com a cultura.....	7
1.4. Resgate histórico das políticas culturais.....	8
2. Contextualização: Recorte da realidade brasileira.....	13
2.1. Descrição do Sistema Político.....	14
2.2. O Senado Federal	19
3. O Senado Federal e a Cultura	20
3.1. A pauta da Cultura nas votações legislativas.....	20
3.2 A pauta da Cultura no âmbito institucional.....	25
Considerações Finais	28
Referências Bibliográficas.....	33
Anexos	35

Introdução

Este artigo pretende abordar a relação entre duas esferas sociais: a cultura e a política. O estudo que se almeja desenvolver parte da análise concreta da forma pela qual se deu a interrelação entre estas esferas no contexto da atividade legislativa ocorrida no curso da 53ª Legislatura do Senado Federal. Assim, objetiva-se alcançar conclusão acerca do objeto encerrado, tendo como ponto de partida o balanço acerca do momento delimitado que será abordado.

A importância do tema reside na necessidade de compreender de que maneira e com que intensidade ocorre a relação entre política e cultura no âmbito da atividade do Poder Legislativo. Para tanto é necessário ampliar o referencial teórico nesta temática, através de uma análise crítica das teorias e a descrição de experiências inseridas em uma realidade concreta. Isto é, utilizando-se do método dialético analisar-se-ão as relações entre Política e Cultura descritas pela teoria, bem como o modo como estas se manifestam em concreto, especialmente na atividade legislativa desempenhada pelos Senadores.

Isto porque as pesquisas existentes a respeito da atividade legislativa, na maioria dos casos, restringem-se aos fatores econômicos e políticos, excluindo os estudos da cultura. Porém, não se pode ignorar o estudo da atividade legislativa também sob o prisma cultural, pois analisar a sociedade a partir da cultura é resgatar o valor humano da pesquisa no campo das ciências sociais, focalizando-se a discussão na essência do ser humano e em suas produções simbólicas.

Para desenvolver uma análise, coerente com a proposta de intersecção entre duas áreas, que pouco foram discutidas em comunhão (política e cultura), é necessário aproximar teorias que estão, a princípio, dissociadas, mas que devem ser analisadas de maneira dialógica afim de se originar unidade integradora entre teoria e método.

O laço que une a política e a cultura é indissolúvel, porque de ambas pode emanar a posição crítica, que promove a ruptura das condições sociais estabelecidas, nas quais se reproduzem a exploração e a dominação. De forma que através da prática social e da política emerge a possibilidade da justiça, da liberdade, isto é, da emancipação do indivíduo, assim considerado, no centro da sociedade.

As análises que versam sobre as relações sociais, culturais e políticas das

comunidades, estão sujeitas aos modos de produção particulares aos diferentes momentos da história. Daí a importância de estudar a realidade legislativa brasileira em concreto e forma que conhecer a realidade brasileira com o intuito de descortinar os mitos e romper com a concepção da história linear, principalmente na interpretação da cultura.

Postas estas considerações introdutórias, o presente artigo buscará aprofundá-las a partir da seguinte estrutura. Primeiramente, explorar-se-ão os conceitos-base utilizados ao longo do estudo: Cultura, Poder e Política. Em seguida, será objetivada análise aprofundada da estruturada política brasileira, sobretudo no tocante às funções de cada Poder que a integra. Então, será possível a abordagem mais apropriada da atividade do Senado Federal relativamente à Cultura.

1. Escopo Teórico – Conceituação

1.1. Definição etimológica de Cultura

Para abarcar toda a dinâmica que compõe a relação indispensável e indissociável entre cultura e política é interessante a utilização do termo, de origem gramsciana, “cultura subalterna” ou “cultura das classes subalternas”, pois trás a amplificação do conceito necessário à argumentação deste artigo.

Trata-se da construção de outros sentidos, e entendimentos sobre a concepção da cultura, que se convencionou chamar de conceito expandido de cultura, o qual ultrapassa a antiga identificação de cultura apenas como “altas produções espirituais” na modernidade, complexificou-se, de acordo com Teixeira Coelho, em uma compreensão de que a cultura está presente em todas as esferas da sociedade, daí a ampliação, apta a tratar temas como a identidade, o imaginário e o cotidiano dos diversos segmentos da sociedade.

Este novo conceito é fundamental, pois permitiu abarcar toda a diversidade da construção simbólica da sociedade. Portanto, como já ressaltou darcy Ribeiro, torna-se ainda mais relevante no estudo do Brasil que é de uma formação social marcada por sincretismos, hibridação e encontros entre diversas matrizes culturais.

Após a conceitualização, fica evidente a grande influência que a cultura tem na vida do indivíduo. E é possível perceber seu caráter eminentemente transformador. Ao trabalhar a história, os valores e as riquezas imateriais de um povo, incentivamos a cidadania e o resgate

do sujeito histórico.

Desse modo, ao tratar e pesquisar sobre a cultura busca-se discutir as possibilidades que a sua valorização agrega ao ser humano. O conceito dialógico, fruto da Teoria da Complexidade do sociólogo Edgar Morin, compreende a cultura como ponto fundamental para a construção da identidade e fator imprescindível para o resgate do sujeito histórico.

Ainda, ressalta-se que a cultura é necessária para à preservação das identidades culturais do país e das diferentes regiões que o compõe, é mecanismo de transformação e valorização dos povos latino-americanos, constantemente ofuscados pelas culturas hegemônicas oriundas do neoliberalismo.

No que pertine ao objeto específico deste artigo, trabalhando as relações entre a política e a cultura na atividade legislativa, é possível alçar pinceladas sobre a importância (ou falta dela) que os políticos dão à cultura, no conceito lato ora desenvolvido, no que se refere ao envolvimento dos parlamentares nos projetos culturais, e também, na sua atividade fim, tendo em vista a pouca pauta cultural na agenda legislativa. Esse comportamento vê-se claramente refletido na escassez de políticas públicas voltadas para a cultura e, conseqüentemente, no ainda incipiente desenvolvimento de políticas culturais para o povo brasileiro.

Nesse ponto, a fim de melhor entender este fenômeno, vale, para introduzir a discussão sobre política, inicia-se pela abordagem do conceito de poder, de forma bem sucinta e sob o viés do poder político.

1.2 O conceito de Poder na política

A conceituação de poder político é assunto central na Ciência Política contemporânea, pois viabiliza a análise de um padrão que alimente as reflexões sobre a política, os políticos e as instituições democráticas contemporâneas.

Poder, na Ciência Política, é fator de influência e participação nos principais processos decisórios. Ou seja, um instrumento para fazer prevalecer certas preferências. Portanto, o poder é a capacidade de influenciar o comportamento das pessoas para que ajam de acordo com uma vontade mais forte. O poder é instituído de várias maneiras numa sociedade, mas sempre necessitando de legitimação: legal, baseada na crença, devido ao caráter

carismático ou mesmo imposto pela força ou terror.

Neste sentido, este artigo corrobora com a conceitualização de Bobbio (2007), que diz: o poder é entendido como a capacidade de influenciar o comportamento dos outros, a fim de atingir algo que se deseja.

Nesse estudo, percebe-se que os parlamentares, detentores de poder político no âmbito do Legislativo brasileiro detêm a capacidade de influenciar as decisões dos outros parlamentares e atores políticos a favor de uma estratégia de atuação, seja ela voltada ao campo econômico, das relações exteriores, da organização do Estado ou ao campo social, com especial relevância, no caso deste artigo, para a área da cultura.

Ocorre que este poder político no Congresso Nacional brasileiro é distribuído de maneira assimétrica entre os parlamentares e esta capacidade de influenciar o processo decisório é concentrada em um grupo de pessoas que constituem a chamada elite parlamentar.

A partir desta pontuação teórica sobre o poder, esclarece-se em seguida o conceito do termo política, o objetivo maior deste subitem é distinguir a chamada política partidária da política no sentido *lato* como aborda-se neste artigo.

1.3. A política e sua intersecção com a cultura

A palavra política é uma derivação de pólis (*politikós*), que significa: tudo o que se refere à cidade. Assim como o conceito de cultura, o termo política expandiu-se, entendido como forma de atividade ou práxis humana. Esta transformação etimológica é fruto, principalmente, da publicação da obra “Política” de Aristóteles, considerada como o primeiro tratado sobre o Estado.

O conceito ampliado de Política, como foi neste artigo explorado, está estreitamente ligado ao de poder. Diversos autores corroboram com a definição de Bobbio supracitada, Albuquerque (2009), cita entre os teóricos, Hobbes, Russel e Weber. Com esta argumentação e resgate dos teóricos busca-se desmistificar a abordagem pejorativa que envolve o processo de negociação inerente ao processo legislativo brasileiro.

Neste caso, o poder é definido como uma relação entre dois sujeitos, dos quais

um impõe ao outro a própria vontade.

Na temática em questão – cultura - a abordagem política e o exercício do poder têm sido lineares, uma vez que as políticas tradicionais e conservadoras de desenvolvimento social centram-se quase que exclusivamente na dimensão produtiva, pois consideram que a conquista do bem-estar social é apenas decorrente da prosperidade econômica.

Porém emerge aos poucos, na atual conjectura, uma concepção que procura inverter esses vetores: percebe-se cada vez mais que a prosperidade econômica não pode ser atingida sem o necessário aprimoramento cultural.

Isso porque, baseado na definição de cultura explanada neste artigo, percebe-se que se trata de poderosa ferramenta de transformação por sua própria natureza e possibilita o desenvolvimento do pensamento crítico e complexo, da criatividade e das relações interpessoais. É imprescindível também por significar o exercício dos sonhos e das utopias, além de possibilitar o auto-reconhecimento, seja como indivíduo, ou parte de uma comunidade.

Portanto, desenvolver uma política cultural é, *a priori*, empreender uma ação de desenvolvimento humano.

1.4. Resgate histórico das políticas culturais

A partir do levantamento do escopo teórico anterior, podemos definir que o maior ponto de intersecção entre a cultura e a política é a Política Cultural. Esta pode ser entendida como “programa de intervenções realizadas pelo Estado, instituições civis, entidades privadas ou grupos comunitários com o objetivo de satisfazer as necessidades culturais da população e promover o desenvolvimento de suas representações simbólicas” (COELHO, 2004: 293). Ainda segundo Teixeira Coelho, no Dicionário Crítico de Política Cultural:

Essas intervenções assumem a forma de:

1. Normas jurídicas, no caso do Estado, ou procedimentos tipificados, em relação aos demais agentes, que regem as relações entre os diversos sujeitos e objetos culturais; e
2. intervenções diretas de ação cultural no processo cultural propriamente dito (construção de centros de cultura, apoio a manifestações culturais específicas, etc.).

Para trabalhar as políticas de incentivo à cultura iremos pontuar fatos do nosso contexto histórico que demonstram como estas práticas se desenvolveram nos primórdios da

história da humanidade, e posteriormente como permearam a história nacional.

No Império Romano a essência de coletividade dos bens culturais se efetivava, com os financiamentos de espetáculos e obras públicas. Foi em Roma, portanto, que a expressão mecenato constituiu-se. Era referência às atividades desenvolvidas por Caius Cilnius Maecenas, ministro do Imperador Caio Julio Augusto. Entre 74 a.c. e 8 d.c. Maecenas (ou Mecenas) articulou uma política de relacionamento entre o governo e os pensadores, filósofos e artistas e utilizou o prestígio e aceitação desses últimos como efeito multiplicador para o restante da sociedade romana. (ALMEIDA, 1993: 17 apud SILVA, 2005: 30).

Com a queda do Império Romano, a Igreja Católica assume o papel social de unificar, passando a ser a principal patrocinadora da arte. Quando o sagrado perdeu sua força devido à visão racionalista do antropocentrismo, a produção cultural passou a ser impulsionada pelo patrocínio da burguesia que lutava por sua afirmação, do século XV ao XVII, e valorizou a arte a fim de expressar seu poder econômico e político junto à sociedade.

A realidade da França se aproxima mais da brasileira, pois no início do século XX, o Estado era o grande fomentador de incentivo à cultura exercendo o papel intervencionista do governo nas questões sociais do país. E no Brasil, atualmente, o Estado se mantém como maior fomentador das práticas de incentivo à cultura.

Porém o cenário nem sempre foi este, para melhor compreender nossa realidade atual regressaremos para meados do século XVIII, quando a Coroa Portuguesa “se muda” para o Brasil colônia, e assim imprime os primeiros fundamentos do mecenato em território nacional. Como consequência da presença da Coroa no país, importantes instituições foram criadas: a Biblioteca Nacional e o Jardim Botânico são alguns destes exemplos.

A coroação de D. Pedro II estabeleceu um novo impulso às artes, financiou grandes obras e artistas como o músico Carlos Gomes – autor de “O Guarani” - e procurou também distribuir fundos para as ciências.

Na Era Vargas, década de 30, o Ministro da Educação e Saúde, Gustavo Capanema e seu Chefe de Gabinete, Carlos Drummond de Andrade, reuniam frequentemente artistas e intelectuais como Villa-Lobos, Cecília Meireles e Cândido Portinari na busca de gerar prestígio e legitimação ao nacionalismo pregado na época.

Podemos definir que a preocupação com a produção cultural do começo de 1940 até 1950 restringiu-se, principalmente, a ações de personalidades da sociedade brasileira, que o faziam principalmente por um interesse pessoal. Eram eles Franco Zampari e Francisco

Matarazzo Sobrinho que criaram o Museu de Arte Moderna – MAM, o Teatro brasileiro de Comédia, Cinemateca brasileira, entre outras instituições com finalidade estritamente cultural, além da importante fundação, por Assis Chateaubriand, do MASP.

A partir de 1950 começaram os investimentos das empresas, como a Shell, Petrobras e Banco do Brasil

No Brasil do século XX, inicia-se o segundo momento importante de apoio às artes, que se caracterizou, segundo Almeida (1993, p.25 apud SILVA, 2005: 42), por ações isoladas no Governo Geisel, nos fins dos anos 1970, financiando a criação e manutenção de agências de fomento à produção artística, como a Funarte e a Embrafilme, além de institutos específicos, dando início a uma lenta reaproximação do governo ao fomento cultural, acelerada pelo fim da censura na gestão seguinte.

A partir de 1985, com a aprovação das leis de incentivos à cultura, o cenário se modificou, e os atores sociais envolvidos com a cultura se multiplicaram, aumentando cada vez mais a profissionalização do setor². Ocorre que a permissão para dedução de impostos das organizações brasileiras depositou no Estado uma intrínseca relação com os projetos culturais que são desenvolvidos no país, pois assim, centraliza o poder de decisão sobre projetos aprovados ou não pelas leis de incentivo, que é atualmente o principal mecanismo motriz das produções culturais.

Contudo, a produção de um fluxo de bens culturais deve manter políticas pluralistas, que se abrem para manifestações de todos os tipos de origem (inclusive as que não são consideradas autóctones). Deve instigar a tradição e a regularidade da atividade, a fim de, posteriormente, transformá-la em uma atividade autônoma, que não dependa da política, que seja coerente com a realidade, com a história e com a tradição da região.

Isto porque, as políticas culturais são necessárias, em sociedades nas quais há uma ruptura histórica, uma descontinuidade entre o passado e o presente, que refletem as formas como se deu o progresso econômico, a exploração do capital, uma acumulação de bens em detrimento do sistema social. Para que com elas, haja a retomada da identidade nacional e do desenvolvimento sustentável.

Trata-se, portanto, de enxergar as políticas culturais como políticas públicas,

² Ressaltando que o objetivo destas leis, regra geral, é o incentivo ao financiamento privado de atividades culturais por meio de, em contrapartida, possibilidade de dedução (até 3% do valor devido) dos valores dos investimentos neste setor da base de cálculo de alguns tributos.

que:

baseiam-se no princípio de que a cultura é uma força social de interesse coletivo que não pode ficar a mercê das disposições ocasionais do mercado, devendo portanto ser apoiada de acordo com os princípios consensuais. Procura criar condições de acesso igualitário à cultura para todos, indivíduos e grupos. Não privilegia modelos previamente determinados, como os do nacionalismo, e tem no Estado e em suas instituições públicas e semipúblicas seus principais agentes (COELHO, 2004: 299)

Desta forma, seguem nos próximos parágrafos problematizações a cerca das políticas públicas no cenário em que estamos inseridos. O primeiro desafio prático é criar uma lógica de descentralização dos pontos de produção cultural. No Brasil se restringe ao eixo São Paulo – Rio de Janeiro, com uma produção um pouco mais acentuada no Sul e no Distrito Federal. Aqui se define a necessidade de políticas que contemplem todas as regiões, com uma rede de bibliotecas públicas, por exemplo, ou incentivo às orquestras regionais.

Posteriormente, é indispensável conseguir pensar o mercado e a cultura em conjunto. O mercado externo é um fator importante para diminuir os custos das produções nacionais, a importação de telenovelas, por exemplo, utiliza o lucro advindo da sua comercialização, para custear a sua produção. “Reavaliar as incompatibilidades clássicas entre patrimônio e comércio, procurando um caminho que transcenda a mera defesa do valor simbólico dos bens culturais e limite sua comercialização” (CANCLINI, 2003: 34).

Também se discute se uma política cultural é o melhor destino para o dinheiro público, ou se o interesse e desenvolvimento da cultura seria consequência de uma política pública voltada para a educação. Todas essas problematizações são atuais, e portanto, não possuem conclusões, ou certo e errado, cada Estado se porta de uma maneira de acordo com as ideologias políticas que sustentam seu governo.

Porém, é importante lembrar que o acesso à cultura é um direito garantido por lei, pelo artigo XXVII da Declaração Universal dos Direitos do Homem que confere a toda pessoa o direito de participar livremente da vida cultural da comunidade e de fruir as artes; e o artigo 215 da Constituição da República de 1988 que determina ao poder público o dever de garantir a todos o exercício dos direitos culturais e o acesso às fontes de cultura nacional e também que incentive a valorização e difusão das manifestações culturais.

Retomando a perspectiva histórica, a partir dos anos 1990, as políticas públicas

de atuação do Estado brasileiro, no âmbito cultural, se resumem na disposição de leis de incentivo à cultura. Existem várias leis de apoio às atividades culturais no país, que se distribuem nas esferas federal, estadual e municipal. A mais significativa dentre elas é a Lei Federal de Incentivo à Cultura conhecida como Lei Rouanet.

Através da Lei Rouanet, que implantou duas modalidades de financiamento da cultura – mecenato e Fundo Nacional de Cultura (FNC) -, foi estabelecida uma política cultural bipartite da distribuição das verbas, repassando ao particular a escolha dos projetos que serão viabilizados pelo mecenato. A forma, os limites e a inter-relação dessas duas modalidades de distribuição de verba implicam na definição dos papéis do Estado e do mercado no fomento da produção cultural, bem como na definição do conceito de cultura abrangido por essas ações. (OLIVIERI, 2004: 49)

Em um processo democrático, a política cultural deve trabalhar com um conceito abrangente, que inclui toda a diversidade da produção humana. A aplicação deste conceito dificulta a operacionalização das políticas culturais do Estado em razão das limitações de toda ordem, cabe a consciência e perseguição de um conceito abrangente de inclusão para que se chegue cada vez mais perto de sua concretização. O abandono deste ideal em nome da busca de conceito mais exequível e factível traz em si a essência de uma política limitadora.

Assim, o governo democrático deve ir além da viabilização de produtos materiais destinados e/ou produzidos por uma classe, deve ainda, estar ciente da tensão que se estabelece no exercício da cultura e deve buscar garantir, através de sua política cultural, a viabilização de processos criativos da sociedade, desenvolvendo direta ou através da estimulação de parceiros, procedimentos para tornar possível a produção e o acesso.

Esse estudo, que contempla uma retrospectiva histórica das políticas Culturais e o resgate teórico dos principais conceitos do artigo, é fruto do interesse de compreender o processo legislativo sob uma ótica ampliada e descobrir os principais fatores políticos que influenciam o processo decisório no Congresso Nacional brasileiro, em especial a pauta da cultura na agenda legislativa do Senado Federal.

2. Contextualização: Recorte da realidade brasileira

Com base no resgate dos conceitos supracitados (cultura, poder, política e política cultural) desenvolve-se a base argumentativa deste artigo. Após essa reflexão, mergulho no objeto deste estudo fazendo as intersecções entre estes conceitos e o Senado Federal.

A partir de uma análise de cenário, reconstitui as definições históricas, práticas e constitucionais dos Poderes na República Federativa do Brasil, e em especial do Poder Legislativo, aprofundando principalmente na estrutura e atribuições do Senado Federal. Em coerência com o escopo metodológico escolhido, começo a análise do objeto pelo todo e posteriormente aprofundando na parte específica. Ou seja, a partir de um resgate teórico estabelecerei as intersecções entre os conceitos e o Senado Federal.

Para compreender a realidade em que estamos imersos, é necessário pautar-se no objetivo de construir possibilidades de análise dos conflitos e dos processos em sua dinamicidade. Nesta perspectiva de análise iremos nos pautar na obra de Darcy Ribeiro, assim como Aníbal Quijano, Renato Ortiz e Antonio Albino Canela Rubim.

Como definiu Darcy Ribeiro em seu livro o “O Processo Civilizatório”, a América Latina necessita de “Uma teoria geral, cuja luz nos tornasse explicáveis em seus próprios termos, fundada em nossa experiência histórica”, para descolonizar não somente o povo e a cultura latinoamericana, como também nossos conceitos construídos historicamente, a base do pensamento e dos nossos paradigmas acadêmicos.

Portanto é necessário construir um esquema conceitual mais verossímil do que os disponíveis, através da proposição de novas revoluções tecnológicas, processos civilizatórios e formações sócio-culturais, que se aplique mais adequadamente à realidade nacional, construída pelos olhos dos próprios sujeitos nacionais e não analisada pelos olhares exógenos e colonizadores dos teóricos europeus.

Assim é indispensável resgatar a atualidade do pensamento de Darcy Ribeiro que dizia ser necessário: “Reconstruir o processo de formação dos povos americanos, num esforço para explicar as causas de seu desenvolvimento desigual”.

Portanto, resgatar o contexto do capitalismo global neoliberal dentro desta nova perspectiva é de suma importância para compreender os fluxos e jogos de poder que regem nossas relações sociais, e assim poder portar-se como sujeito capaz de transformar a realidade. Este sistema está articulado mundialmente pelo fluxo de bens de consumo e mercadorias e

aumenta progressivamente as disparidades entre ricos e pobres, centro e periferia.

O sistema socioeconômico é essencialmente desigual, e sustenta-se através da exclusão e exploração, nestes conceitos como ética, coletividade, igualdade, fizeram-se cada vez mais distantes, em um cenário no qual prospera a miséria, a doença, a fome, enfim, a degradação humana³.

Avaliando a situação social em que estamos inseridos, faz-se necessária uma reflexão crítica sobre os modelos de desenvolvimento que vimos preconizando desde a década de 50, pois estes modelos baseiam-se na lógica da acumulação das forças produtivas, prevalecendo o quantitativo.

A desigualdade social decorrente da exploração da mais-valia e da alienação do trabalhador se vê refletida no acesso à cultura, que é ponto fundamental no trato desta mazela socioeconômica; dados da realidade brasileira explicitam este cenário de abismo social:

- Apenas 13% dos brasileiros frequentam cinema algumas vezes por ano;
- 92% dos brasileiros nunca frequentaram museus;
- 93,4% dos brasileiros jamais frequentaram alguma exposição de arte;
- Mais de 90% dos municípios brasileiros não possuem salas de cinema, teatros, museus e espaços culturais multiuso;
- O brasileiro lê em média 1,8 livros per capita/ano;
- 73% dos livros estão concentrados nas mãos de apenas 16% da população;
- Dos cerca de 600 municípios brasileiros que nunca receberam uma biblioteca, 405 ficam no nordeste, e apenas 2 no Sudeste;
- 56,7% da população ocupada na área de cultura não tem carteira assinada ou trabalha por conta própria;⁴

2.1. Descrição do Sistema Político

O sistema político foi busca constante dos pensadores que procuravam uma forma de equilíbrio em que o poder não se mantivesse centralizado. Desde o passado remoto, as implicações de um governo autoritário preocupavam as mentes daqueles que se voltavam ao

3 Segundo o Banco Mundial o número de desnutridos aumentou em todo o mundo de 923 milhões em 2007, para 967 milhões em 2008.

4 Dados coletados no site do Ministério da Cultura: www.cultura.gov.br

terreno político.

Montesquieu, no livro “O Espírito das Leis”, aborda uma forma de reformulação das instituições políticas através da chamada “teoria dos três poderes”. Segundo tal hipótese, a divisão tripartite poderia se colocar como uma solução frente aos excessos do regime absolutista.

Mesmo propondo a divisão entre os Poderes, o autor apontou que cada um destes deveria se equilibrar entre a autonomia e a fiscalização dos demais. Neste nosso sistema observamos a existência dos seguintes poderes: o Poder Executivo, o Poder Legislativo e o Poder Judiciário. Abaixo as atribuições e características de cada um deles já no contexto brasileiro.

O **Poder Executivo**⁵ é um dos poderes governamentais, cuja responsabilidade é a de implementar, ou executar, as leis e a agenda diária do governo ou do Estado. De fato, o Poder Executivo de uma nação é regularmente relacionado ao próprio governo. O Poder Executivo é representado, em nível nacional, por apenas um órgão (presidência da república, no caso de um presidencialismo).

Nos países presidencialistas, o Poder Executivo é representado pelo seu presidente, que acumula as funções de chefe de governo e chefe de estado.

O Executivo, porém, nem sempre se resume somente aos chefes. Em regimes democráticos, o presidente conta com seu conselho de ministros, assessores, secretários, entre outros.

- Obrigações: Aplicar as leis. Para isso, fica a cargo do Executivo órgãos como a polícia, prisões etc., para punir criminosos. Manter as relações do país com as outras nações. Manter as forças armadas. Administrar órgãos públicos de serviços à população, como bancos.

Por sua vez, o **Poder Legislativo**⁶ é o poder de legislar, criar leis. Representado pelos legisladores, que devem elaborar as leis que regulam o Estado. O Poder Legislativo na maioria das repúblicas é constituído por um congresso, parlamento, assembleias ou câmaras.

O objetivo do Poder Legislativo é elaborar normas de direito de abrangência geral que são estabelecidas aos cidadãos ou às instituições públicas nas suas relações. Em

5 www.presidencia.gov.br / www.redegoverno.gov.br.

6 www.camara.gov.br / www.senado.gov.br.

regimes ditatoriais o poder legislativo é exercido pelo próprio ditador.

- Obrigações: Fiscalizar o Poder Executivo, votar leis orçamentárias e, em situações específicas, julgar determinadas pessoas, como o Presidente da república ou os próprios membros do legislativo.

Por último, o **Poder judiciário**⁷, o terceiro dos poderes do Estado moderno. Ele possui a capacidade de julgar, de acordo com as leis criadas pelo Poder Legislativo e de acordo com as regras constitucionais em determinado país. Ministros, desembargadores e Juízes formam a classe dos magistrados (os que julgam).

- Obrigações: capacidade de julgar, de acordo com as leis criadas pelo Poder Legislativo e de acordo com as regras constitucionais

Dessa forma, após um panorama geral sobre a estrutura do Estado Moderno, aprofundaremos a análise do Legislativo.

A Constituição da República de 1988 trata das determinações concernentes ao Poder Legislativo nos artigos 44 a 75⁸, denominado “Da organização dos Poderes”, no qual define-se que o Poder Legislativo nacional é exercido pelo Congresso Nacional, que se compõe da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.



Figura 1: Foto do Palácio do Congresso Nacional, destaque para a cúpula do Plenário da Câmara dos Deputados

Descrevendo cada uma das Casas que compõem o Congresso Nacional, podemos determinar que a Câmara dos Deputados é composta por representantes do povo,

7 www.stf.gov.br / www.stj.gov.br / www.tst.gov.br / www.tse.gov.br / www.tjadf.com.br - dentre diversos outros.

8 Vide anexo 3

eleitos, pelo sistema proporcional, em cada Unidade da Federação.

O número total de Deputados e a representação por cada Estado e pelo Distrito Federal é estabelecido por lei complementar, proporcionalmente à população, procedendo-se aos ajustes necessários, para que nenhuma daquelas unidades da Federação tenha menos de oito ou mais de setenta Deputados. Ao final a Câmara dos Deputados é composta por 513 (quinhentos e treze) deputados.



Figura 2: Foto do Palácio do Congresso Nacional em destaque a cúpula do Plenário do Senado Federal.

Já o Senado Federal é estabelecido na Constituição como a Casa do Parlamento brasileiro responsável pela representação das Unidades da Federação, ao contrário da Câmara que representa o povo brasileiro.

O Senado Federal é composto de representantes dos Estados e do Distrito Federal, eleitos segundo o princípio majoritário. A representação de cada Estado no Senado Federal será feita por três Senadores. Tendo em vista a existência de vinte e seis Estados e do Distrito Federal, somam-se vinte e sete unidades federadas a serem representadas no Senado da República. Portanto, o número de senadores é de 81 (oitenta e um).

A eleição baseia-se no princípio majoritário, previsto na Lei Ordinária Federal nº 4.737/1965, art. 83, com redação na Lei nº 6.534/1978, que estabelece a eleição direta para o Senado Federal.

O mandato de cada Senador durará oito anos, ou seja, o dobro dos demais mandatos Legislativos e Executivos. Entretanto, como as eleições ocorrem de quatro em quatro anos, a representação de cada Estado e do Distrito Federal será renovada de quatro em quatro anos, alternadamente, por um e dois terços.

A compreensão dos conceitos envolvidos é o caminho que leva ao entendimento de qualquer área. Neste estudo, faz-se imprescindível compreender o processo legislativo e a distinção entre “procedimento legislativo” e “processo legislativo”, que na linguagem comum designam de forma genérica as vicissitudes da produção das leis.

PROCEDIMENTO LEGISLATIVO



PROCESSO LEGISLATIVO

Figura 3: Diferenciação dos conceitos legislativos

O procedimento legislativo, por vezes chamado rito, é o modo utilizado para se elaborar regras, diz respeito à tramitação das matérias nas Casas Legislativas.

Já o processo legislativo é o conjunto de ações e procedimentos que levam à elaboração de normas jurídicas, ou seja, que as antecedem. Ele é ordenado e limitado por regras constitucionais e regimentais e, mais do que um processo burocrático, técnico ou legal, de formular leis e políticas públicas, é um campo político.

Neste campo atuam forças representativas da sociedade, que buscam a efetivação de seus interesses, os partidos políticos e obviamente os parlamentares, onde se refletem os processos de poder anteriormente explanados e o momento no qual se pautam as considerações finais deste artigo.

2.2. O Senado Federal



Figura 4: Foto do Palácio do Congresso Nacional, em destaque a cúpula do Senado Federal

Como o objeto de estudo deste artigo é a tramitação da pauta da cultura no Senado Federal, faremos um aprofundamento histórico-metodológico sobre esta Casa, que será base importante para as considerações finais e conclusões que advirem da análise do seu funcionamento.

O Senado Federal foi criado em 1824, com a primeira Constituição do Império. Desde então, tem exercido papel fundamental na consolidação da democracia e na estabilidade das instituições. Tem sido, ao longo de seus quase 200 anos de existência, um dos pilares da estabilidade institucional do Brasil, possui funções legislativas de caráter mais geral que são compartilhadas com a Câmara dos Deputados, e outras, que são de sua exclusiva competência, como as descritas no Art. 52. da Constituição Federal:

- Processar e julgar: Presidente da República, Vice Presidente, Ministros do Supremo Tribunal Federal, Membros do Conselho de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público, Procurador-Geral da República, Advogado-Geral da União e, nos crimes conexos ao Presidente e Vice, Ministros de estado, Comandantes da Forças Armadas;
- Escolher: Ministros do Tribunal de Contas indicados pelo Presidente da República, Presidente e Diretores do Banco Central do Brasil, Procurador-Geral da República, Chefes de Missão Diplomática e outros cargos que a lei determinar;
- Autorizar operações externas de natureza financeira, de interesse da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios;
- Fixar, por proposta do Presidente da República, limites globais para o montante da dívida consolidada da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

3. O Senado Federal e a Cultura

3.1. A pauta da Cultura nas votações legislativas

Para trabalhar os dados e informações referentes ao trabalho legislativo do Senado Federal, utilizei como fonte primária os relatórios da Consultoria Legislativa do Senado Federal que é um órgão de assessoramento superior, voltado para o atendimento de toda demanda relacionada com as atividades-fim desta Casa, do Congresso Nacional, proveniente da Mesa Diretora, das Comissões, Permanentes e Temporárias, bem como dos gabinetes das Senadoras e dos Senadores.

A missão institucional da Consultoria Legislativa, esta descrita nos termos da Resolução nº 9, de 1997, que alterou o Regulamento Administrativo do Senado Federal:

A prestação de Consultoria e assessoramento à Mesa, às Comissões e aos Senadores no desempenho, no âmbito do Congresso Nacional, de suas funções legislativas, parlamentar e fiscalizadora, consistindo na elaboração e divulgação de estudos técnicos opinativos sobre matérias de interesse institucional do Senado Federal e do Congresso Nacional, na preparação, por solicitação dos Senadores, de minutas de proposições, de pronunciamentos e de relatórios, bem como, na prestação de esclarecimentos técnicos atinentes ao exercício das funções constitucionais do Senado Federal.

O conjunto dos Consultores Legislativos encontra-se distribuído em áreas temáticas de especialização, a saber: administração pública, direito administrativo, agropecuária, assistência social e minorias, ciência e tecnologia, comércio, serviços e turismo, comunicações, **cultura**, desenvolvimento regional, desporto, direito civil, processual civil e agrário, direito constitucional e administrativo, direito penal e processual penal, educação, informática, meio ambiente, minas e energia, agricultura, e política agrária, política econômica, política industrial, trabalho e previdência, pronunciamentos parlamentares, regimento interno, relações internacionais e defesa nacional, saúde, sistema financeiro e dívida pública, sistemas políticos e eleitorais, transportes e desenvolvimento urbano e tributação.

Essas áreas, por sua vez, estão agrupadas em quatro Núcleos: Direito, Economia, Pronunciamentos e Social. Cada um desses Núcleos conta com um coordenador, que ocupa a função de Consultor-Geral Adjunto.

Tabela 1: Distribuição por Áreas Temáticas⁹	
Pronunciamentos Parlamentares	1.106
Política Econômica, Sistema Financeiro e Dívida Pública	843
Comunicações	755
Direito Constitucional	734
Tributação	658
Trabalho e Previdência	653
Saúde	539
Direito Penal, Processual Penal	475
Relações Internacionais e Defesa Nacional	465
Transportes e Desenvolvimento Urbano	420
Educação	365
Meio Ambiente	353
Administração Pública e Direito	350
Direito Civil e Processual Civil	283
Assistência Social e Minorias	264
Comércio, Serviços e Turismo	234
Política Agrária e Agropecuária	197
Minas e Energia	181
Desenvolvimento Regional	157
Regimento Interno	145
Cultura	124
Sistemas Políticos, Eleitorais	121
Ciência, Tecnologia e Informática	65
Desporto	27
Política Industrial	17

9 Devido a peculiaridades do sistema de fluxo de trabalho da CONLEG, a quantidade de solicitações distribuídas por área poderá ser diferente do total demandado. Ressalto ainda, que os relatórios são referente ao período de 2009, pois aqueles referentes a 2010 ainda não estavam finalizados no momento de elaboração desta pesquisa.

Nota-se pelos dados coletados nos relatórios anuais da CONLEG, que apesar da cultura ser definida como área temática para os trabalhos legislativos, o que demonstra uma preocupação do legislativo brasileiro com esta pauta, ela, em comparação com as demais agendas, encontra-se em posição desfavorável, ou seja, entre as 35 áreas temáticas definidas, a cultura está em 20º lugar na atenção dos parlamentares.

Em contrapartida, no dia 9 de novembro de 2010, o Plano Nacional de Cultura (PNC) foi aprovado pela Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal, por unanimidade. O projeto de lei¹⁰ que sistematiza o PNC estava em tramitação no Legislativo desde 2006. Este projeto é uma construção coletiva dos parlamentares com o Ministério da Cultura (MinC), tem o objetivo de definir as diretrizes da política cultural pelos próximos 10 anos. O projeto tramita em caráter terminativo e segue agora para sanção presidencial.



Figura 5: Capa do Plano Nacional de Cultura

O PNC está previsto na Constituição Federal desde a aprovação da emenda constitucional 48 em 2005 – que instituiu o Plano – com a finalidade de planejar a implementação de políticas públicas de longo prazo voltadas à proteção e promoção da diversidade cultural brasileira. O PL aprovado traz as diretrizes elaboradas e pactuadas entre Estado e sociedade, por meio das pesquisas, estudos, debates e encontros participativos realizados como a 1ª Conferência Nacional de Cultura, as Câmaras Setoriais, os Fóruns e os Seminários.

Desta forma, podemos perceber que apesar das poucas iniciativas para trazer a pauta da cultura em votação nos Plenários do Congresso Nacional, temos a constatação de que os projetos em andamento na Casa são aprovados, apesar de sofrerem com a morosidade do processo legislativo brasileiro.

10 PL é a abreviação usual para Projeto de Lei .

Abaixo destaco os principais projetos da Cultura ainda em tramitação no Congresso Nacional, são eles:

Tabela 2: PROJETOS Culturais em tramitação no legislativo¹¹	
1.	Sistema Nacional de Cultura – A Comissão Especial da Câmara que analisa o SNC aprovou o substitutivo do relator, deputado federal Rubem Santiago, no dia 14 de abril. A PEC 416/2005 será votada em dois turnos na Câmara e seguirá para o Senado. A Proposta de Emenda à Constituição institucionaliza a cooperação entre a União, os Estados e os Municípios para formular, fomentar e executar as políticas culturais, de forma compartilhada e pactuada com a sociedade civil.
2.	PEC 150/2003 – A Proposta de Emenda à Constituição (PEC 150/2003) foi aprovada na Comissão Especial e está na Mesa da Câmara para ser votada em plenário, em dois turnos. Depois será encaminhada ao Senado. A PEC é uma iniciativa dos mais de 400 deputados e senadores de todos os partidos integrantes da Frente Parlamentar Mista da Cultura, que estabelece um piso mínimo de 2% do orçamento federal; 1,5% do orçamento estadual e 1% do orçamento municipal para a cultura. Conta com o apoio de artistas e produtores de todo o país.
3.	Vale-Cultura – Primeira política pública voltada para o consumo cultural, o Vale-Cultura, no valor de R\$ 50, possibilitará aos trabalhadores adquirir ingressos de cinema, teatro, museu, shows, livros, CDs e DVDs, entre outros produtos culturais. O projeto de lei nº 5798/2009 foi aprovado na Câmara dos Deputados em outubro do ano passado, com emendas que estenderam o benefício a servidores públicos federais, a estagiários e também a aposentados, sendo que para estes o valor é de R\$ 30. No Senado, o projeto recebeu duas emendas que ampliam o leque de serviços e produtos culturais previstos na proposta do Poder Executivo, incluindo periódicos. As emendas dos senadores foram aprovadas pelas comissões que analisam a matéria na Câmara. O PL segue para votação em plenário e, posteriormente, para sanção da presidente da República.
4.	Cultura como Direito Social - Proposta que reconhece a Cultura como direito social na

¹¹ Os dados foram retirados do Boletim Mensal da Secretaria de Identidade e da Diversidade Cultural do Ministério da Cultura, edição de setembro.

Constituição Federal (PEC 236/2008), aguarda constituição da comissão especial que vai analisá-la na Câmara dos Deputados.

5. Procultura – Após uma ampla e democrática consulta pública, o projeto de atualização da Lei Rouanet pretende corrigir as distorções na lei atual. As principais alterações são o fortalecimento e desburocratização do Fundo Nacional de Cultura, a democratização do acesso à produção cultural e o estímulo para que o setor privado invista na economia da cultura. A matéria foi anexada ao PL 1139/2007 e aprovada na Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio da Câmara dos Deputados. Sua tramitação tem regime de prioridade e caráter conclusivo. Agora será analisada pela Comissão de Educação e Cultura (CEC), depois segue para apreciação nas comissões de Finanças e Tributação e de Constituição e Justiça e de Cidadania, antes de ir para o Senado.
6. Fundo Social do Pré-Sal – O PL 5940/09 foi aprovado com emendas no Senado Federal e retornou à Câmara dos Deputados para apreciação das modificações. O projeto prevê que uma parte dos recursos arrecadados com a exploração da camada de petróleo Pré-Sal será destinada à cultura. O Fundo também beneficiará ações de combate à pobreza, ciência e tecnologia, educação e meio ambiente.
7. O anteprojeto que moderniza a Lei de Direito Autoral (Lei 9.610/1998) esteve em consulta pública. A proposta visa promover o equilíbrio entre o direito de quem cria, o direito de quem investe e o direito de toda sociedade de ter acesso à cultura, à informação e ao conhecimento.
8. O Simples da Cultura foi aprovado pelo Congresso Nacional em dezembro do ano passado e tornou-se a Lei 133/2009. Reduz a carga tributária para produções cinematográficas, artísticas e culturais, corrige uma distorção criada em dezembro de 2008, quando o setor foi enquadrado de forma inadequada no chamado Supersimples. A alíquota mínima passa a ser de 6%, em vez de 17,5%. Dados do IBGE indicam que 5% das empresas brasileiras desempenham atividades culturais. O setor emprega mais de 1 milhão de pessoas.

Por conta da tendência social discutida no início deste artigo, que trata da

valorização do simbólico, da cultura e do ser humano em relação ao desenvolvimento econômico, abordaremos também com a análise conjunta das esferas legislativas e institucionais procura-se traçar o perfil das experiências bem-sucedidas no âmbito do Senado Federal.

3.2 A pauta da Cultura no âmbito institucional

Para trazer uma visão mais institucional/organizacional e assim cruzar as informações e dados da cultura na atividade fim, o processo legislativo, e a questão cultural internamente no Senado Federal, apresentarei sucintamente três projetos culturais desenvolvidos pela Casa. Os três foram escolhidos, pois passam, necessariamente, pela organização e execução da Secretaria de Relações Públicas.

Porém é importante salientar que outras áreas dentro do Senado Federal têm iniciativas culturais, a citar: algumas das demais secretarias da Secretaria Especial de Comunicação Social – SECS, como por exemplo a TV Senado e seus documentários, a Rádio Senado e sua coleção em áudio. Fora da esfera da Comunicação Social podemos citar: Presidência do Senado Federal, Secretaria de Recursos Humanos, entre outras.

Começando com o **Senado Cultural**¹², que consistia em uma comissão formada por servidores da Casa, cujo objetivo era fomentar e viabilizar diversas atividades de cunho cultural dentro da organização, esta projeto foi encerrado no final de 2009. Para ilustrar o trabalho desenvolvido pela comissão, destacamos o projeto “Cultura ao meio-dia”.



Figura 6: Logomarca do Projeto Senado Cultural

Realizado pela Subsecretaria de Relações Públicas do Senado Federal (como era denominado na época, atualmente Secretaria de Relações Públicas), o projeto “Cultura ao Meio-Dia” consistia na exibição de filmes nacionais e estrangeiros, em 35mm, no auditório Petrônio Portella, todas as quartas-feiras, ao meio-dia. A projeção era aberta ao público em

¹² Vide Anexo 1

geral e tinha entrada franca. O projeto visava a difusão cultural através do entretenimento.

Existiram algumas sessões motivadas por eventualidades especiais, com o intuito de aproximar a instituição e seus projetos da sociedade. Podemos destacar as seguintes efemérides:

Tabela 3: Projeto Cultura ao Meio Dia	
Projeto	Público
Caramuru – A invenção do Brasil. A exibição do longa metragem faz parte do programa especial Cultura ao Meio-Dia, em comemoração às Data Cívicas do mês de abril . O filme mostrado faz alusão ao Descobrimento do Brasil, comemorado no dia 22.	300 crianças de 5 escolas públicas do Distrito Federal
Em homenagem ao Dia do Índio , a Subsecretaria de Relações Públicas do Senado apresenta nesta quarta-feira o filme Tainá- Uma aventura na Amazônia, contou com a presença da atriz Eunice Baía (Tainá).	Cerca de 700 crianças de escolas públicas da periferia

Os resultados apresentados para esta iniciativa são: a exibição de aproximadamente 40 filmes por ano, com um público médio de 50 a 150 espectadores por sessão, composto basicamente por servidores e prestadores de serviço do Senado e da Câmara. Já em sessões com mais de 300 pessoas, como foi o caso das efemérides supracitadas, percebeu-se um grande número de visitantes.



Figura 7: Logomarca do III Concurso de Redação do Senado Federal

Ainda Neste perfil institucional aponto o projeto do **Concurso de Redação do Senado Federal**¹³, que busca estimular a reflexão acerca da política e do legislativo nos adolescentes, incentivando os alunos à reflexão crítica e ao exercício da cidadania.

No ano de 2010, a terceira edição do Concurso de Redação do Senado Federal apresentou o tema "Brasília, capital dos brasileiros" e trabalhou com os alunos das 27 Unidades da Federação, matriculados nos dois últimos anos do ensino médio, em escolas públicas estaduais e distritais. As duas primeiras edições envolveram mais de 40 mil escolas.

As escolas dos três primeiros lugares são premiadas com computadores, livros e DVDs para o acervo da sua instituição e seus alunos vencedores recebem um troféu. Além disso, os 27 finalistas ganham um microcomputador portátil e o certificado de participação honrosa, todos entregues em cerimônia solene no Palácio do Congresso Nacional.

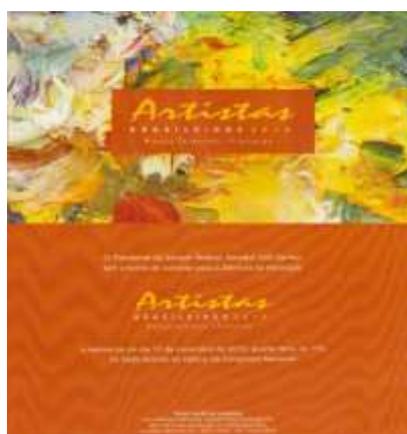


Figura 8: Logomarca da sexta edição da exposição Artistas Brasileiros

Por último, descrevo sucintamente o **Projeto Artistas Brasileiros**, uma mostra composta de obras de artistas plásticos indicados pelos Senadores, que tem como objetivo

13 Vide Anexo 4

representar o movimento artístico de cada um dos estados brasileiros.

Em 2010, na sua sexta edição, destaca a diversidade cultural do país, reunindo artistas que ainda estão fora do circuito comercial. Estes ganham a oportunidade de participar de uma exposição no Salão Branco do Congresso Nacional, patrocinada pelo Senado Federal. o objetivo é gerar projeção para o potencial criativo do povo brasileiro, e divulgar em âmbito nacional os artistas antes confinados nas fronteiras estaduais.

Nas considerações finais, trago minhas conclusões, baseadas na pesquisas qualitativas feitas no Senado Federal acerca da pauta da Cultura na instituição e cruzando os dados da atividade legislativa com os projetos institucionais busco traçar um perfil entre: o poder político do parlamentar, o interesse pessoal do parlamentar, a força econômica do grupo envolvido ou beneficiado pelo projeto de lei (declarado ou oculto) e por fim a pressão popular.

Considerações Finais

É de grande importância para justificar o desenvolvimento desta pesquisa, e suas limitações iminentes, ressaltar que não existe nenhuma pesquisa anterior que trate das pautas culturais nas atividades legislativas e tampouco na estrutura organizacional do Senado Federal. Neste sentido, este artigo mostra seu ineditismo ao buscar mesclar as temáticas da política e da cultura no âmbito da atividade legislativa do Senado Federal e das preocupações institucionais deste órgão do poder federal.

Conseqüentemente a esta primeira justificativa, faz-se mister explicar as dificuldades no desenvolvimento desta pesquisa, por tratar-se de dois temas que, apesar de ligados intrinsecamente, como foi discutido no escopo teórico, são pouco desenvolvidos em conjunto, o que justifica a escassa bibliografia de teóricos que tenham estudos exatamente relacionados ao tema proposto neste artigo.

Com base nas pesquisas quantitativas analisadas (relatório anual da CONLEG e site do Ministério da Cultura), e nas análises qualitativas desenvolvidas ao longo da construção deste artigo, provenientes principalmente da vivência neste espaço, com seus profissionais e efetivamente o envolvimento com os projetos analisados durante o último ano, conclui-se que se podem definir três forças motrizes que permeiam o desenvolvimento e perenidade dos projetos culturais no Senado Federal, em âmbito institucional, que são traços também marcantes na

aprovação das leis no legislativo, são eles:

1. A força política e pessoal do parlamentar envolvido com o projeto, bem como seu interesse na demanda;
2. A força políticoeconômico do grupo de interesse envolvido;
3. A pressão popular;

A fim de explicar a primeira conclusão: “A força política e pessoal do parlamentar envolvido com o projeto, bem como seu interesse na demanda”, pode-se começar a análise pensando que o Congresso Nacional é uma organização social em que os 513 Deputados e os 81 Senadores são a sociedade, nela emergem lideranças que dirigem os trabalhos das Casas. Essas lideranças constituem uma minoria cujo objetivo é permanecer o maior período de tempo com o poder de influenciar as principais decisões do coletivo.

No caso do Parlamento, as lideranças políticas, investidas de legitimidade, devido ao conhecimento, aos cargos formais e à autoridade para falar em nome de suas bancadas ou grupo representado, normalmente estes cumprem os objetivos da coletividade que os colocaram nos postos decisórios.

Acontece, no entanto, que a agenda legislativa é bastante concorrida, devido ao tempo escasso e dos custos envolvidos para a formação dos consensos e deliberações, tendo assim os líderes, presidentes de comissões e membros da Mesa Diretora um grande poder de escolha dos assuntos e políticas a serem colocados no centro da agenda de decisões.

Assim sendo, todo partido ou organização social é composto por diversas pessoas que carregam consigo objetivos comuns e objetivos que, apesar de aceitos pela coletividade, são individuais. Para ilustrar, veja-se o caso dos partidos políticos. É fácil compreender que, reunidos parlamentares de diversas regiões do país, existem pautas que são comuns à maioria e pautas que são específicas de sub-grupos. Os líderes possuem então o poder de selecionar e levar para o centro do debate da Casa Legislativa algumas pautas em detrimento de outras.

Percebeu-se que os elementos que compõem o perfil dos parlamentares mais influentes, são: formuladores, debatedores, negociadores, formadores de opinião e articuladores, ou ainda a importância da experiência ou conhecimento especializado na política atual, são estas as características que mais rendem cargos de poder dentro da estrutura legislativa, assim como poder de interferir no processo legislativo como um todo, trazendo à frente pautas de interesse de seu partido, Estado, ou até mesmo crenças pessoais.

Esta característica pode ser percebida, por exemplo, na perenidade que o Projeto Artistas Brasileiros possui, sendo anualmente apoiado pelos parlamentares, já que estes usufruem da publicidade decorrente do projeto para mostrarem sua imagem no Estado de origem, garantido que seu nome perdure e influencie a memória dos eleitores da base.

Em menor escala, o Concurso de Redação se apropria do caráter nacional do projeto para garantir apoio institucional dos parlamentares. Já o Senado Cultural que era voltado para o público interno, gerava pouca mídia espontânea, e mesmo quando ocorria estava centralizada no Distrito Federal. Teve, conseqüentemente, pouco suporte dos parlamentares, e foi, por fim, desativado.

É importante salientar que sem apoio político é impossível desenvolver projetos no âmbito do Senado Federal, uma vez que todas as proposições são regimentalmente submetidas à aprovação parlamentar. Ou seja, apesar de haver uma separação entre a estrutura organizacional do Senado Federal, e o processo político dos parlamentares eleitos, a primeira estrutura depende da segunda para criar projetos e propor mudanças.

Já o segundo processo conclusivo, no que tange à garantia de aprovação e perenidade dos projetos culturais, “a força político-econômico do grupo de interesse envolvido”, entende-se que: uma vez existente um interesse político ou econômico que envolva a aprovação do projeto, este estará automaticamente marcado como prioritário na agenda legislativa.

Neste caso, pode-se exemplificar com a tramitação da Lei Rouanet, lei de incentivo à cultura surgida em Dezembro de 1991, pelo número 8.113, que tem como objetivo fomentar e promover a produção cultural brasileira em suas mais diversas áreas, priorizando o produto cultural originário do país. Este mecanismo pode ser usado por empresas e pessoas físicas que desejam financiar projetos culturais, sendo requisito indispensável o fato do projeto cultural não ser de uso privativo.

A Lei Rouanet institui o Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac), que é formado por três mecanismos, os incentivos advêm da receita orçamentária da União, com o Fundo Nacional da Cultura (FNC), ou da aprovação de projetos pelo mecanismo de Mecenato, o incentivo fiscal em si, e o ainda inativo Fundo de Investimento Cultural e Artístico (Ficart).

Cada frente de trabalho tem um tipo de atuação administrativa. O FNC destina recursos a projetos culturais por meio de empréstimos reembolsáveis ou cessão a fundo perdido.

O Incentivo fiscal pode ser definido como o estímulo a determinados setores da economia concedido pelo governo, ou seja, cria-se um estímulo tributário, para viabilização de

empreendimentos estratégicos, para que os recursos sejam canalizados diretamente para o segmento específico. O artigo 174 da carta constitucional é o agente normativo do incentivo, quesito este, que foi grande motivador das grandes corporações.

Mais conhecido pelo mecanismo do Mecenato, o Incentivo Fiscal utiliza dos benefícios fiscais para incentivar os investidores a se envolverem com projetos culturais, sob forma de doação ou patrocínio. Empresas e pessoas físicas podem utilizar-se de isenção, percentual sob valor no Imposto de Renda devido e investir em projetos culturais. Em contrapartida, além da isenção fiscal, as organizações investem também em sua imagem institucional e em sua marca.

A Lei também autorizou a constituição do Fundo de Investimento Cultural e Artístico - FICART, sob a forma de condomínio e sem personalidade jurídica. Podemos defini-lo como a comunhão de recursos, que serão destinados à aplicação em projetos culturais e artísticos.

As políticas culturais como discutido anteriormente, são de inegável importância para a divulgação e democratização da cultura. E neste aspecto as leis de incentivo produziram efeitos positivos para a gestão cultural do nosso país.

Mas, não podemos aceitar de forma acrítica as contradições provenientes deste processo, como por exemplo, a transformação das leis de incentivo em um instrumento de privilégios. E é exatamente por conta desta apropriação, que a aprovação desta lei, e sua posterior manutenção, tem grande influência externa dos grandes patrocinadores (empresas que utilizam a isenção fiscal para patrocinar projetos culturais que geram imagem positiva à suas instituições), se beneficiam da estrutura da lei como está, e dessa forma, barganham no legislativo para que sua re-estruturação não prejudique a formatação da prática do mecenato como é atualmente determinado.

O terceiro ponto, ao qual atribuo poder de influência sobre o legislativo é a “pressão popular”. No Brasil, até por influência dos vários e longos períodos de ditadura, o povo foi impedido de participar nas decisões do Estado. Esses impedimentos passaram por formas diversas, desde as mais violentas, como a repressão, até as mais sutis como a propaganda.

São grandes barreiras para a eficiência desta pressão popular, a insuficiência da representação política para expressar a real vontade do povo, o que provoca o declínio da autoridade e legitimidade do parlamento, no que diz respeito ao seu aspecto substancial. E o fato de que a Constituição Federal de 1988 considerou a soberania popular como um princípio

democrático, o que deveria demandar uma maior participação do povo brasileiro no exercício do poder, mais especificamente, no parlamento, onde se elaboram as leis.

Porém estas posturas são pouco apropriadas pela população brasileira, que se mantém frequentemente alienada do processo político, restringindo-se ao dever constitucional e obrigatório do voto. No aspecto sociológico do processo legislativo, considera-se que a pressão popular, a partir da iniciativa popular é um instrumento de *lobby* da sociedade, ou como forma de esta exercer o direito de resistência.

Esta postura ativa do povo brasileiro, mais especificamente dos públicos setoriais diretamente envolvidos com a atividade da cultura, exerceu grande pressão popular no que tange à aprovação do Plano Nacional da Cultura. Uma vez que foi aprovado posteriormente à realização de inúmeros fóruns, redes de cultura, debates, a geração de mídia espontânea para tratar da temática e sensibilização da população como um todo, o que gerou pressão da sociedade sobre os parlamentares, e certamente adiantou o processo legislativo de aprovação que tramitava a anos no Congresso Nacional e foi aprovado este ano.

Dessa forma, pode-se extrair, neste último caso, a evidente importância da participação popular no processo de elaboração das leis, não obstante as dificuldades em seu exercício, pois permite que a sociedade exerça um controle sobre a atividade dos seus representantes, contribuindo para o aprimoramento da democracia representativa.

Com relação as atividades institucionais é importante manter como objetivo a ser atingido, e este obviamente superior aos interesses correlatos, que a instituição Senado Federal, estenda esta produção à população como um todo, para que as mesmas não se percam nos meandros da burocracia e acabem esquecidas sem a divulgação que a elas agrega valor.

A pesquisa caminha, assim, na direção das constituições contemporâneas que procuram, não somente alargar os espaços para a participação popular nas decisões centrais do poder, mas também para que a vontade real do povo prevaleça sobre as decisões do Congresso Nacional. Isso com base no pensamento popular de que: “soberano é o povo, e não os seus representantes”, o qual precisa ser sempre reforçado.

E assim, busca-se emplacar a discussão sobre o deslocamento das políticas públicas, em especial as políticas culturais, para o centro das estratégias de desenvolvimento, atreladas às políticas públicas voltadas para a educação, a fim de empreender uma ação de desenvolvimento humano que privilegia a diversidade e multiplicidade cultural.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALBUQUERQUE, Rebeca de Souza Leão. **Processo Legislativo e Tomada de Decisões: A elite Parlamentar da Câmara dos Deputados**. Brasília. Centro de formação Treinamento e Aperfeiçoamento - Programa de Pós-Graduação. Câmara dos Deputados, 2009.
- ALMEIDA, 1993. In PAVANELLO, Carolina. **Gestão Cultural para a Diversidade: Uma possibilidade para o Relações Públicas**. Bauru. Trabalho Experimental de Conclusão de Curso Unesp, 2008.
- ASSIS, Machado de. **O Velho Senado**. Senado Federal. Brasília: Conselho Editorial, 2004.
- BOBBIO, Norberto. **Dicionário de Política**. BOBBIO, Norberto et al. Editora Universidade de Brasília, 13ª Ed. 2007. 2v.
- CANCLINI, Néstor García. **Políticas Multiculturais e Integração através do mercado**. In CANCLINI et al. Políticas Culturais para o desenvolvimento: Uma base de dados para a cultura. Brasília: UNESCO Brasil. 2003.
- CHAUI, Marilena. **Cidadania cultural – O direito à cultura**. Editora Fundação Perseu Abramo, São Paulo, 2006.
- CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. Texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com alterações dadas pelas Emendas Constitucionais nº 1/92 a 64/2010, pelo Decreto nº 186/2008 e pelas Emendas Constitucionais de Revisão nº 1 a 6/94. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2010.
- FERREIRA, Maria Nazareth. **Alternativas metodológicas para a produção científica**. São Paulo: CELACC – ECA/USP, 2006.
- FILHO, Francisco de Salles Almeida Mafra. **Do Poder Legislativo (I)**. In “O Servidor Público e a Reforma Administrativa”, Rio de Janeiro: Forense, no prelo.
- ORTIZ, Renato. **Cultura Brasileira e Identidade Cultural**. São Paulo: Editora Brasiliense, 2006
- QUIJANO, Anibal. **Dossiê América Latina: Dom Quixote e os moinhos de vento na América Latina**. In: Estudos Avançados vol 19. no. 55. São Paulo. Setembro/Dezembro. 2005.
- MONTESQUIEU, Charles de. **O Espírito das Leis**. 1748
- NOGUEIRA, Octaciano da Costa. **Vocabulário da Política**. Brasília: Senado Federal, Edições Unilegis de Ciência Política, 2010.
- OLIVIERI, Cristiane Garcia. **Cultura Neoliberal – Leis de Incentivo como política pública de cultura**. Escrituras Editora: São Paulo, 2004.
- ORTIZ, Renato. **Cultura Brasileira e Identidade Cultural**. São Paulo: Editora Brasiliense, 2006
- RIBEIRO, Darcy. **O Povo Brasileiro: a formação e o sentido do Brasil**. Editora Cia das Letras: São Paulo, 1995.
- RUBIN, Antonio Albino Canelas. **Políticas Culturais e novos desafios**. In matrizes Ano 2 – nº 2, primeiro semestre de 2009. P. 93-115.
- SEVERINO, Antônio Joaquim. **Metodologia do Trabalho Científico**. 23. ed. rev. e atual. - São Paulo: Cortez, 2007.
- WEBER, Max. **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. Brasília : Editora da Universidade de Brasília, 1999, Vol II.

Sites:

- www.senado.gov.br
- www.senado.gov.br/relacoespublicas
- www.camara.gov.br
- www.stj.gov.br
- www.tst.gov.br
- www.tse.gov.br
- www.tjdf.com.br
- www.presidencia.gov.br
- www.redegoverno.gov.br

Anexo 1**Caracterização**

Realizado pela Subsecretaria de Relações Públicas do Senado Federal (como era denominado na época, atualmente Secretaria de Relações Públicas), o projeto “Cultura ao Meio-Dia” consiste na exibição de filmes nacionais e estrangeiros, em 35mm, no auditório Petrônio Portella, todas as quartas-feiras, ao meio-dia. A projeção é aberta ao público em geral e tem entrada franca. O projeto visa a difusão cultural através do entretenimento.

Operacionalização

Por meio de solicitação da Subsecretaria de Relações Públicas (como era denominado na época, atualmente Secretaria de Relações Públicas) à Primeira Secretaria, o auditório Petrônio Portella é reservado para o projeto durante todo o ano, às quartas-feiras das 11h30 às 14h30. A SUSTEL é responsável pelos equipamentos de projeção e pelos técnicos projetoristas. Os filmes são cedidos gratuitamente por distribuidores como a Fox-Warner do Brasil e a Riofilme. O transporte dos filmes (coleta e entrega) é feito por empresa participante de licitação. A Voetur é a empresa que atendeu ao projeto.

Divulgação

O “Cultura ao Meio-Dia” é divulgado internamente através da rede local, dim-dom, Rádio Senado

e TV Senado. Alguns veículos locais participam da divulgação do Projeto através dos releases que enviamos semanalmente. São também produzidos cartazes e folhetos com os títulos, sinopses e os nomes dos distribuidores. Os cartazes são distribuídos internamente em diferentes locais do Senado, de acordo com roteiro de distribuição de cartazes em anexo, e os folhetos são distribuídos aos visitantes que participam do “Visite o Senado”.

Resultados Obtidos

Anualmente são exibidos aproximadamente 40 filmes. Temos alcançado um público médio de 50 a 150 espectadores por sessão, composto basicamente por servidores e prestadores de serviço do Senado e da Câmara. Já tivemos sessões com mais de 300 pessoas. Nestes casos percebeu-se um grande número de visitantes.

Parcerias

Inicialmente, o projeto exibia apenas filmes nacionais, através de uma parceria entre a Subsecretaria de Relações Públicas (como era denominado na época, atualmente Secretaria de Relações Públicas) e a Riofilme. A partir de 1999, foram feitas novas parcerias que possibilitaram a exibição de filmes de outras nacionalidades. As Embaixadas são potenciais parceiros para realização de mostras de filmes estrangeiros. As Embaixadas da Itália e de Portugal foram importantes colaboradores para realização de mostras realizadas em 1998 e 1999.

Anexo 2

Um Plano para a Cultura

Congresso Nacional aprova diretrizes para política cultural

O Plano Nacional de Cultura (PNC) foi aprovado, por unanimidade, nesta terça-feira (9), na Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal e segue agora para sanção presidencial. Depois de sua assinatura, o Ministério da Cultura terá 180 dias para definir metas a atingir na implementação do plano.

Demandado pela sociedade por meio da I e II Conferência Nacional de Cultura e em esforço conjunto entre o Ministério da Cultura e o Congresso Nacional, o PNC representa um avanço para a Cultura do país ao definir as diretrizes da política cultural pelos próximos 10 anos.

“A aprovação do Plano Nacional de Cultura é uma vitória muito grande, primeiro, porque institucionaliza os avanços obtidos nos últimos anos pelo governo federal na área da cultura e, depois, porque garante a continuidade das políticas culturais no Brasil”, comemorou o ministro da Cultura, Juca Ferreira.

A relatora do projeto, senadora Marisa Serrano, afirmou ser necessário ao Legislativo dar continuidade aos projetos em prol da cultura brasileira para que as diretrizes estabelecidas no Plano Nacional sejam eficazes ao marco regulatório do setor: “O PNC servirá como ponto de partida para um conjunto de políticas culturais a serem construídas”.

O que é o Plano Nacional de Cultura?

O Plano Nacional de Cultura (PNC) é o primeiro planejamento de longo prazo do Estado para a área cultural na história do país. Sua elaboração como projeto de lei é obrigatória por determinação da Constituição desde que o Congresso Nacional aprovou a Emenda Constitucional nº 48, em 2005.

As prioridades e os conceitos trazidos por ele constituem um referencial de compartilhamento de recursos coletivos que norteará as políticas públicas da área num horizonte de dez anos, inclusive com metas.

Seu texto foi aperfeiçoado pela realização de 27 seminários, em cada unidade da federação, resultantes de um acordo entre MinC e Comissão de Educação e Cultura da Câmara.

Os 13 princípios do PNC

- Liberdade de expressão, criação e fruição
- Diversidade cultural
- Respeito aos direitos humanos
- Direito de todos à arte e à cultura
- Direito à informação, à comunicação e à crítica cultural
- Direito à memória e às tradições
- Responsabilidade socioambiental
- Valorização da cultura como vetor do desenvolvimento sustentável
- Democratização das instâncias de formulação das políticas culturais
- Responsabilidade dos agentes públicos pela implementação das políticas culturais
- Colaboração entre agentes públicos e privados para o desenvolvimento da economia da cultura
- Participação e controle social na formulação e acompanhamento das políticas culturais

Pelo projeto, o governo federal terá 180 dias para definir metas para atingir esses objetivos, que serão medidas pelo Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais (SNIIC), já em implantação no Ministério da Cultura.

Os estados e municípios que quiserem aderir às diretrizes e metas do Plano Nacional de Cultura terão de elaborar seu respectivo plano decenal em até 180 dias. Para isso, contarão com assistência do MinC. O conteúdo será desdobrado, ainda, em planos setoriais.

(Comunicação Social/MinC)