RACE INTERDISCIPLINAR
REVISTA CIENTÍFICA ELETRÔNICA
ISSN 2674-7134

A CONSTRUÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DO SISTEMA NACIONAL DE CULTURA NOS MUNICÍPIOS

Maryana Oliveira Cotrim
Discente do Curso de Direito da IFASC
Saulo Nunes dos Santos
Docente do Curso de Direito da IFASC

Resumo: Este artigo aborda a importância do Sistema Nacional de Cultura (SNC) no contexto jurídico brasileiro e sua relevância na proteção dos direitos culturais, com foco nos desafios enfrentados a nível municipal. A diversidade cultural é uma característica marcante da sociedade brasileira, refletindo sua rica herança multicultural. O direito à cultura é fundamental para a cidadania e coesão social. O SNC foi estabelecido para coordenar esforços em níveis federal, estadual e municipal, promovendo a diversidade cultural e protegendo direitos culturais. No entanto, a implementação do SNC a nível municipal é desafiadora. Descontinuidade administrativa, falta de recursos estáveis e capacitação insuficiente de gestores culturais são obstáculos significativos. O objetivo deste estudo é analisar como o SNC contribui para a promoção dos direitos culturais e explorar os desafios enfrentados nos municípios brasileiros. A pesquisa utiliza uma abordagem interdisciplinar, combinando análise jurídica, sociológica e cultural, incluindo entrevistas e análises documentais. Os resultados destacam a necessidade de leis municipais sólidas, financiamento estável e capacitação de gestores culturais para garantir o sucesso do SNC. Em conclusão, o SNC desempenha um papel crucial na proteção dos direitos culturais no Brasil, mas sua implementação a nível municipal requer esforços contínuos para superar desafios e promover uma sociedade mais inclusiva e justa.

Palavras-Chave: Sistema Nacional de Cultura. Políticas Públicas. Direito Constitucional.

1 INTRODUÇÃO

A diversidade cultural é um dos traços distintivos e enriquecedores da sociedade brasileira. O Brasil, com sua vasta extensão territorial e herança multicultural, abriga uma riqueza inigualável de expressões culturais que vão desde danças folclóricas a culinárias regionais, passando por rituais religiosos e manifestações artísticas únicas. Essa diversidade cultural é o reflexo da rica história do país, moldada pela contribuição de inúmeras comunidades e grupos étnicos que coexistem em sua vastidão geográfica.

Preservar e promover essa riqueza cultural é fundamental para a construção de uma sociedade mais inclusiva, justa e igualitária. A cultura desempenha um papel essencial na identidade nacional, na promoção da cidadania e no fortalecimento dos direitos culturais dos cidadãos. Nesse sentido, o Sistema Nacional de Cultura (SNC) desempenha um papel crucial como uma estrutura que visa garantir a proteção, promoção e difusão da cultura em todo o Brasil. No entanto, para que o SNC cumpra efetivamente seu papel, é imperativo analisar sua implementação, impacto e desafios.

O objetivo deste artigo é investigar a importância do Sistema Nacional de Cultura no campo jurídico brasileiro, explorando suas implicações para a proteção dos direitos culturais. Pretende-se analisar como o SNC contribui para a promoção da diversidade cultural e para o fortalecimento da cidadania cultural no Brasil. Além disso, busca-se avaliar os desafios enfrentados na implementação do SNC e identificar oportunidades para aprimorar sua eficácia.

Para alcançar esses objetivos, este estudo adotará uma abordagem interdisciplinar, combinando análise jurídica, sociológica e cultural. Será realizada uma revisão de literatura abrangente para compreender o panorama atual do SNC e suas implicações no campo jurídico. Além disso, serão conduzidas entrevistas e análises documentais para coletar dados qualitativos sobre a implementação do SNC em diferentes regiões do Brasil. Essa abordagem multissetorial permitirá uma análise holística do tema.

Este estudo visa contribuir para o debate sobre a importância do SNC no contexto jurídico brasileiro e sua relevância na proteção dos direitos culturais. Espera-se que os resultados desta pesquisa forneçam informações valiosas para formuladores de políticas, acadêmicos e defensores dos direitos culturais, auxiliando na tomada de decisões informadas e na melhoria das políticas culturais no Brasil.

O artigo está estruturado da seguinte forma: na seção seguinte, aborda-se os conceitos fundamentais relacionados à cultura e ao patrimônio cultural no contexto jurídico brasileiro. Em seguida, explora-se o multiculturalismo e seu papel na proteção dos direitos culturais. Na terceira seção, analisa-se a implementação do Sistema Nacional de Cultura em nível municipal, estadual e nacional, identificando desafios e

oportunidades. Por fim, apresentaremos as conclusões desta pesquisa e suas implicações para o campo jurídico e cultural no Brasil.

2 A IMPORTÂNCIA DO SISTEMA NACIONAL DE CULTURA NO CAMPO JURÍDICO NO BRASIL

A definição de cultura, dada sua ampla multiplicidade de significados em diversas correntes filosóficas, apresenta um desafio formidável. No entanto, Maliska (2018) e Santos, Romão e Orcajo (2014) propõem uma conceituação básica, apontando para a cultura como um aglomerado de aspectos materiais e imateriais que englobam os bens, músicas, literaturas, festas, lendas, crenças e tradições, distinguindo diferentes grupos dentro de uma população. Assim, a cultura pode ser entendida como uma compilação de produções, tangíveis e intangíveis, de uma coletividade particular ou até mesmo da humanidade como um todo.

A partir dessa definição, emerge o conceito de patrimônio cultural, que o Iphan (2012) descreve como sendo uma compilação de saberes, fazeres e expressões que remetem à história e identidade de um povo, constituindo-se como uma manifestação externa de uma construção social, e sempre reflete a coletividade e seus modos de vida. Maliska (2018) ressalta que, dessa maneira, o patrimônio cultural se consolida como um conjunto de bens, sejam eles materiais ou imateriais, pertencentes a um grupo de indivíduos, nação ou instituição.

Considerando o patrimônio cultural, Brasil (2017) destaca que ele se divide em duas categorias: material e imaterial. O patrimônio material, conforme o art. 1º do Decreto-Lei nº 25, é conceituado como o agrupamento de bens culturais móveis e imóveis cuja preservação é de interesse público, em razão de seu valor histórico, arqueológico, etnográfico, bibliográfico ou artístico. Em contrapartida, o patrimônio imaterial, segundo o IPHAN (2012), é identificado pela sua intangibilidade, representando os saberes, crenças e modos de ser coletivos de um povo, podendo ser manifestado de diversas formas. A Convenção para a Salvaguarda do Patrimônio Cultural Imaterial da UNESCO informa a sua conceituação:

RACE INTERDISCIPLINAR
REVISTA CIENTÍFICA ELETRÔNICA
ISSN 2674-7134

> Artigo 2: Definições Para os fins da presente Convenção, 1. Entende-se por "patrimônio cultural imaterial" as práticas, representações, expressões, conhecimentos e técnicas - junto com os instrumentos, objetos, artefatos e lugares culturais que lhes são associados - que as comunidades, os grupos e, em alguns casos, os indivíduos reconhecem como parte integrante de seu patrimônio cultural. Este patrimônio cultural imaterial, que se transmite de geração em geração, é constantemente recriado pelas comunidades e grupos em função de seu ambiente, de sua interação com a natureza e de sua história, gerando um sentimento de identidade e continuidade e contribuindo assim para promover o respeito à diversidade cultural e à criatividade humana. Para os fins da presente Convenção, será levado em conta apenas o patrimônio cultural imaterial que seja compatível com os instrumentos internacionais de direitos humanos existentes e com os imperativos de respeito mútuo entre comunidades, grupos e indivíduos, e do desenvolvimento sustentável. [...] Se manifesta em particular nos seguintes campos: a) tradições e expressões orais, incluindo o idioma como veículo do patrimônio cultural imaterial; b) expressões artísticas; c) práticas sociais, rituais e atos festivos; d) conhecimentos e práticas relacionados à natureza e ao universo; e) técnicas artesanais tradicionais. (UNESCO, 2014); online)

A conceituação do patrimônio cultural brasileiro é estabelecida pelo art. 216 da CRFB/88, que identifica os "bens de natureza material e imaterial" como elementos centrais, tanto individualmente quanto em conjunto, que fazem referência à identidade e à memória dos diversos grupos que compõem a sociedade brasileira (BRASIL, 1988). Esses bens são discriminados nos incisos do artigo, englobando intangíveis, tais como formas de expressão e criações científicas, e tangíveis, como obras e edificações, cada uma com sua especificidade e representatividade cultural.

Por sua vez, o IPHAN, entidade federal encarregada de preservar o patrimônio cultural nacional, emprega vários métodos para cumprir sua missão. Exemplos desses métodos incluem o tombamento, que limita movimentações ou alterações em bens materiais, e o registro, que tem como objetivo catalogar e documentar bens imateriais para manter vivas as tradições culturais (IPHAN, 2012).

Varella (2014) esclarece que o direito à cultura envolve várias prerrogativas, que podem ser organizadas em quatro dimensões. A primeira refere-se ao direito às liberdades culturais, que protege a liberdade de pensamento e criação, enquanto a segunda enfoca o direito de promoção e acesso à cultura, com base na igualdade e na obrigação estatal de

garanti-la. A terceira dimensão é caracterizada pelo direito ao patrimônio cultural de uma coletividade ampla, ancorado em princípios de fraternidade e solidariedade, com o público e o privado compartilhando a responsabilidade de sua preservação. Finalmente, a quarta dimensão se refere ao direito de participar na formulação de políticas culturais, associado diretamente à cidadania e oferecendo à sociedade - através de seus diversos agrupamentos e indivíduos - a chance de influenciar diretamente as ações governamentais relacionadas à cultura.

No cenário internacional, a proteção das dimensões culturais começou a tomar forma após a Segunda Guerra Mundial. A ONU, criada na sequência do conflito, emitiu em 1948 a Declaração Universal dos Direitos Humanos, que pela primeira vez codificou os direitos culturais como direitos humanos, enfocando a liberdade de acesso e prazer cultural e direitos autorais nos artigos 22 e 27 (VARELLA, 2014).

Subsequentemente, uma série de convenções e tratados relativos a direitos culturais foram instituídos e ratificados pelo Brasil. Notavelmente, o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU, datado de 1966, sublinha valores fundamentais como o multiculturalismo, a cooperação cultural e a liberdade de desenvolvimento cultural, que se destacaram em seus artigos (VARELLA, 2014).

Além disso, a UNESCO, com o propósito primário de formular políticas para assegurar direitos culturais endossados pelos países membros da ONU, tem lançado vários instrumentos. Destacam-se a Declaração Universal sobre a Diversidade Cultural (2001), a Convenção para Salvaguarda do Patrimônio Cultural Intangível (2003) e a Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais (2005). Tais documentos, sendo alguns dos instrumentos de proteção mais recentes da UNESCO, são cruciais na defesa das diferenças, na cooperação internacional e na expressão livre (VARELLA, 2014).

Salienta-se que a Declaração da UNESCO de 2001 inclui um ponto notável, especificamente no Artigo 4º, que estabelece a defesa da diversidade cultural como um imperativo ético, indissociável do respeito pela dignidade humana. De acordo com este artigo, é impossível invocar a diversidade cultural para violar os direitos humanos garantidos pelo direito internacional ou para limitar seu escopo (UNESCO, 2001).

Da mesma forma, a Convenção sobre a Proteção e a Promoção da Diversidade das Expressões Culturais, de 2005, que foi ratificada pelo Brasil em 2007 pelo Decreto nº 6.177, estipula que a diversidade cultural só pode ser protegida e promovida se os direitos humanos e as liberdades fundamentais, como a liberdade de expressão e a liberdade de escolher expressões culturais, estiverem assegurados. Esta Convenção enfatiza que suas disposições não podem ser utilizadas para infringir os direitos humanos e as liberdades fundamentais consagradas na Declaração Universal dos Direitos Humanos e garantidas pelo direito internacional.

2.1 PLURALIDADE CULTURAL BRASILEIRA E SUA RELEVÂNCIA JURÍDICA

Dada a complexidade envolvente de conceitos como o multiculturalismo, existem múltiplas definições e controvérsias que se entrelaçam ao termo (TAYLOR, 2012). Em uma perspectiva ampla, é possível conceber o multiculturalismo não somente como um movimento político, mas também como uma amalgama de noções filosóficas, sociais e políticas (ARTHUR, 2005).

Embora seja percebido como um movimento, a realidade essencial do multiculturalismo se reflete na realidade tangível: a manifesta constatação de que a diversidade cultural compõe vários Estados, inclusive o Brasil. Assim, surge uma reflexão imprescindível sobre como um Estado liberal democrático poderia acomodar os indivíduos em meio a tal diversidade (MURPHY, 2012).

É crucial enfatizar que o multiculturalismo pode ser interpretado tanto como um aglomerado de filosofias políticas quanto como uma política pública. A conexão entre essas duas interpretações demanda uma observação meticulosa, uma vez que as diversas ferramentas utilizadas por um Estado multicultural para acomodar sua população não estão necessariamente ligadas a uma corrente filosófica específica.

Ademais, enquanto a filosofia política pode fornecer uma justificação moral para as políticas públicas adotadas (MURPHY, 2012), é patente que nem todas as atividades

governamentais estão fundamentadas em uma justificação particular para o multiculturalismo. Esta relação é particularmente vital, dado que em alguns países, é perceptível a influência da filosofia política na formulação de políticas públicas, contrariando a perspectiva de desconexão entre filosofia e prática (KYMLICKA, 2012).

Em resumo, o multiculturalismo pode ser percebido como um conjunto de ideias e estratégias que visam a acomodação legal e política da diversidade étnica (KYMLICKA, 2012). Vale ressaltar que a busca por acomodação da diversidade se deve compreender de uma maneira bidirecional: o multiculturalismo busca uma acomodação mútua, onde tanto minorias quanto maiorias fazem diferentes sacrifícios em prol do respeito à diversidade étnica do país, não estabelecendo privilégios para uma categoria específica de indivíduos, mas sim direcionando-se exatamente para o sentido oposto.

Há mais de quatro décadas, observa-se nos estados multiétnicos e multinacionais uma reflexão sobre os princípios de acomodação política e legal das minorias. Alguns estudiosos apontam que, em meados da década de 1980, esses princípios se tornaram um foco significativo na teoria política.

O multiculturalismo, muitas vezes, é interpretado como um elemento de uma revolução dos Direitos Humanos que teve início após a Segunda Guerra Mundial, e que vai além da década de 1980, período em que a diversidade étnica e religiosa era frequentemente percebida por meio de uma perspectiva de hierarquia e assimilação. Essa perspectiva era, muitas vezes, fundamentada por ideologias que afirmavam a supremacia de uma cultura ou povo sobre outros (KYMLICKA, 2012).

No contexto global, tais ideologias impulsionaram políticas coloniais, enquanto, internamente, promoveram políticas racistas, exemplificadas na segregação racial nos Estados Unidos e no holocausto promovido pelos nazistas.

Após os horrores da guerra, surgiu a necessidade de reavaliar o conceito de igualdade entre os indivíduos, originando três movimentos políticos significativos. Estes movimentos, frequentemente referidos como três grandes ondas da revolução dos Direitos Humanos, incluíram as lutas pela descolonização (1948-65), contra a segregação e discriminação (1955-65) e pelos direitos das minorias (final dos anos 60), de acordo com KYMLICKA (2012).

O multiculturalismo, nesse contexto, é frequentemente visto como parte dessa ampla revolução dos Direitos Humanos, englobando a diversidade étnica e racial, especialmente emergindo nas democracias ocidentais no final dos anos 60 (KYMLICKA, 2012). Ele pode ser categorizado como um componente integral da terceira onda, que, como as outras, centra-se fundamentalmente na igualdade dos direitos humanos.

Assim, a revolução dos Direitos Humanos não apenas serve como uma inspiração para diversas lutas sociais, mas também como uma ferramenta para limitar e definir o escopo dessas lutas. A busca pela igualdade entre indivíduos, previamente hierarquizados e separados, inicia-se por atuar para redefinir desigualdades dentro dos próprios grupos minoritários e suas tradições de exclusão e opressão, como é o caso das praticadas contra mulheres e homossexuais, por exemplo.

Kymlicka (2012) sugere que esses movimentos auxiliaram no processo de construção de uma cidadania democrática, modificando não apenas as "relações verticais entre as minorias e o Estado em que elas habitam, mas também as relações horizontais entre os membros de diferentes grupos" (p. 5).

Como um resultado dos diálogos iniciados na década de 60, torna-se evidente que o modelo de cidadania anterior, aplicado indistintamente a todos os indivíduos, foi superado. Desde então, a cidadania deve ser percebida como um respeito às demandas de todas as minorias, filtradas através dos Direitos Humanos, liberdades civis, e democracia. A revolução dos direitos humanos estabelece os alicerces práticos que informam as discussões filosóficas e políticas atuais sobre o assunto.

As políticas públicas voltadas para o multiculturalismo surgem da observação de que os Estados contemporâneos são notavelmente diversificados em termos culturais. Esta observação é acompanhada pelo entendimento de que a adequada acomodação dessa diversidade é essencial para o avanço social e robustecimento econômico desses Estados (LEVY, 2000).

Quando se aborda o multiculturalismo como política pública, é indispensável considerar seu vínculo com o Direito. Os Estados reconhecidos como multiétnicos ou multinacionais são impelidos a adotar uma série de medidas para acomodar tanto os valores das culturas dominantes quanto das minorias. Essas estratégias implicam uma

atuação conjunta dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, que desempenham um papel fundamental na concepção e aplicação dos direitos das minorias.

A essência de uma eficaz política pública multicultural está na educação. Ela sublinha que o propósito central do multiculturalismo na educação é valorizar a diversidade e combater sistemas opressivos. Por sua vez, Kymlicka (2012) sugere que a inclusão de currículos multiculturais nas escolas deveria ser uma das prioridades, abrangendo, por exemplo, a oferta de educação bilíngue. Contudo, as políticas públicas multiculturais não se restringem apenas à educação e apresentam uma variedade de categorias.

Dentro deste contexto, algumas das políticas mais comumente adotadas por países com uma abordagem multicultural são identificadas. Uma delas enfatiza a necessidade de proporcionar representação às minorias (MURPHY, 2012). Isto implica na elaboração de mecanismos legislativos que assegurem a eleição de representantes de grupos minoritários, seja através de eleições proporcionais ou mediante a reserva de assentos específicos nos órgãos legislativos. Esta perspectiva alinha-se com as propostas de Kymlicka (2012), que advoga pela afirmação multicultural no contexto legislativo em diversas instâncias governamentais.

Neste sentido, aponta Campos (2019, p.119):

> Com isso, é necessário implementar diferentes métodos dentro do processo de representação do legislativo. Cabe aqui a construção de um arcabouço normativo que possibilita a eleição de representantes das minorias, como eleições proporcionais ou até mesmo a garantia de determinado número de cadeiras nos legislativos estaduais e nacionais reservadas a grupos minoritários. Essa postura coaduna com uma das políticas públicas sugeridas por Kymlicka (2012, p. 7), que propõe a afirmação multicultural no âmbito do legislativo das mais diversas esferas federativas.

Portanto, é nesta seara que o Sistema Nacional de Cultura deve ser inserido nos municípios, a fim de garantir o direito à cultura e reafirmar os compromissos com o multiculturalismo.

3 O SISTEMA NACIONAL DE CULTURA (SNC) E SEUS FUNDAMENTOS JURÍDICOS

A realização de direitos culturais ultrapassa as políticas voltadas para o atendimento das diretrizes constitucionais relacionadas. Paralelamente aos bens jurídicos fundamentais para a dignidade humana, a Constituição também estabelece ferramentas para protegê-los contra possíveis negligências e ações infratoras por parte dos Poderes Públicos e de indivíduos. Essas ferramentas, conhecidas como garantias, nas primeiras constituições modernas, foram configuradas como medidas protetoras que defendem os indivíduos contra possíveis ataques às suas posições jurídicas subjetivas, uma noção que se expandiu com o Estado Social, assim como o papel das garantias, que passou a incluir a defesa de interesses difusos e coletivos (BONAVIDES, 2010).

Os direitos e as garantias muitas vezes são diferenciados, com os primeiros sendo declarados, e os segundos sendo medidas que asseguram os primeiros. Entretanto, a separação entre esses dois conceitos não é sempre clara na Constituição de 1988, pois em determinadas passagens, direitos e garantias podem parecer intercambiáveis, como é o caso da ação popular (TAVARES, 2018). A despeito da existência ou não de uma fronteira clara entre os dois, garantias, assim como direitos fundamentais, não necessariamente precisam estar explicitamente definidos na Constituição Federal (CUNHA FILHO, 2000).

Os direitos culturais, tanto de status positivus quanto de status negativus, também podem se beneficiar dessas medidas de valor instrumental, incluindo garantias de natureza processual e remédios constitucionais, como habeas corpus, mandado de segurança, ação popular, ação civil pública e ações de constitucionalidade (ADI, ADC, ADPF), que servem para proteger tanto direitos individuais quanto coletivos, bem como a unidade e coesão do próprio sistema jurídico.

Com relação ao aspecto comercial ou empresarial, especialmente no que tange às indústrias culturais, o surgimento desta esfera ocorreu devido a processos e movimentos não somente acadêmicos, mas também da procura do mercado por especialistas em

relações privadas entre os agentes culturais, especialmente no que se refere ao aspecto econômico dos ciclos produtivos da cultura nos campos da propriedade intelectual, espetáculos, desporto, turismo, lazer, comunicação e setores criativos, como os de publicidade e marketing (VIBE; DELUPI, 2006).

Além da manifestação clássica das garantias, o Estado de Direito expandiu a proteção dos direitos na forma de instituições ligadas às ações estatais ou realidades objetivas que indiretamente guardam a liberdade e autonomia individuais (BONAVIDES, 2010). Uma nova modalidade de medida assecuratória é a garantia institucional. Canotilho (1988) concebe que a concretização dos direitos culturais em uma constituição acontece de quatro maneiras distintas: a) através da previsão de direitos subjetivos públicos; b) por meio de normas programáticas que definem diretrizes, objetivos e propósitos do Estado para tais direitos; c) pela atribuição de competências em normas de organização, sem as quais é inviável definir as tarefas e metas necessárias para sua realização; e 4) e através da estipulação de garantias institucionais.

3.1 BREVE PERCURSO HISTÓRICO

Barbalho (2014) revela que, apesar de não haver implementação efetiva de um sistema nacional de cultura nas interações entre Estado e cultura no Brasil, algumas iniciativas e discussões relevantes ocorreram nesse contexto. Por exemplo, a Política Nacional de Cultura, introduzida em 1975, destacou a essencial colaboração entre governos federais, estaduais e municipais para concretizar políticas culturais, embora um sistema unificado e nacional de cultura não tenha sido estabelecido.

O investimento do Ministério da Cultura (MinC) no Sistema Nacional de Cultura (SNC) a partir de 2003 tem suas raízes no programa de governo do candidato à época, Lula, cujo documento “A imaginação a serviço do país. Programa de Políticas Públicas de Cultura” delineou diretrizes valiosas para a atuação na área cultural, refletindo ainda hoje nas ações do Ministério. Tal documento prioriza o desenvolvimento de um "sistema nacional de política cultural", visando uma implementação democrática e abrangente das políticas públicas de cultura em todo o Brasil, englobando a rede escolar e integrando

várias esferas governamentais, instituições privadas e do terceiro setor. Este sistema é visto como crucial para a descentralização da Política Nacional de Cultura e para o acesso a fundos para cultura, com a exigência de uma gestão participativa e formativa para robustecer o SNPC e adequar as políticas culturais às demandas regionais desassistidas (BARBALHO, 2014).

Em sua gênese, o projeto Lula assegura que tal política cultural deve ampliar os canais institucionais e financeiros, integrando setores tradicionalmente atendidos por políticas assistencialistas, sendo estas propostas fundamentais para o desenvolvimento subsequente do SNC nos governos subsequentes, de Lula a Dilma. Mesmo após a eleição de Lula, quando Gilberto Gil (do Partido Verde) assumiu o MinC, este capital simbólico enquanto artista globalmente reconhecido teve um papel significativo no avanço das iniciativas culturais, apesar de suas perspectivas e experiências como gestor cultural anteriormente.

A discussão sobre o Sistema Nacional de Cultura (SNC) e o Plano Nacional de Cultura (PNC) no Brasil, conforme Barbalho (2014), gira em torno de esforços e desafios enfrentados pelo Ministério da Cultura (MinC) para consolidar políticas culturais estruturadas e de longo prazo no país. Uma proposta que busca instaurar o SNC, apresentada ao Congresso Nacional como Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 416/2005 pelo deputado Paulo Pimenta, do PT, e o envolvimento ativo do MinC na criação do PNC, demonstram o compromisso em estabelecer estruturas sólidas para a cultura no Brasil.

Todavia, a jornada até a aprovação e implementação dessas propostas foi marcada por diversos obstáculos e disputas políticas internas, inclusive no próprio MinC. Márcio Meira, um dos secretários no governo Lula, que foi uma figura ativa e expressiva no processo de dialogar e negociar com secretários de Cultura estaduais e municipais para a assinatura do Protocolo do SNC, acabou sendo destituído do cargo, o que gerou descontentamento e protestos entre os agentes culturais e no PT. Apesar da condução positiva dada por ele e sua equipe, ele reconheceu, em entrevista após sua saída do Ministério, que o avanço do SNC não foi tão substancial quanto poderia ter sido e que o processo não foi plenamente consolidado (BARBALHO, 2014).

O desdobramento das iniciativas relacionadas ao SNC, principalmente após a saída de Meira, apresentou avanços e retrocessos. Mesmo com esforços para reavivar a discussão, como a realização de seminários em diversos estados e a busca pelo restabelecimento do pacto federativo em 2008, a formalização e integração ao SNC até o fim do governo Lula envolveu apenas uma parcela minoritária dos municípios e estados do Brasil.

Esse cenário aponta para as complexidades e desafios na instauração de políticas culturais sustentáveis e abrangentes no Brasil, que englobem efetivamente os entes federados e a sociedade civil, levando em consideração as lutas internas e a construção coletiva e participativa em torno de objetivos comuns no âmbito da política cultural.

3.2 O PAPEL DO SNC NA PROTEÇÃO DOS DIREITOS CULTURAIS

Conforme evidenciado, o SNC já possui um histórico de décadas de instituição no nível federal, desde que expressamente previsto constitucionalmente:

> Art. 216-A. O Sistema Nacional de Cultura, organizado em regime de colaboração, de forma descentralizada e participativa, institui um processo de gestão e promoção conjunta de políticas públicas de cultura, democráticas e permanentes, pactuadas entre os entes da Federação e a sociedade, tendo por objetivo promover o desenvolvimento humano, social e econômico com pleno exercício dos direitos culturais (Brasil, 1988).

Neste sentido, o SNC deve se amoldar ao sistema federativo brasileiro, para que possa alcançar até os mais longínquos municípios da nação. Com base nas informações da Pesquisa Básicas Municipais de 2014 (IBGE/MUNIC-2014), 94,5% dos municípios brasileiros possuíam algum tipo de estrutura organizacional para abordar políticas públicas de cultura, como um departamento ou secretaria. No entanto, comparando com os números de 2006, houve uma diminuição nesse percentual. Apesar dessa redução,

houve uma crescente especialização dessas estruturas, como evidenciado pelo aumento de municípios com secretarias exclusivas para cultura.

Porém, Gomes (2019) adverte que a existência de uma secretaria autônoma não garante, necessariamente, uma gestão mais eficiente na área cultural. A mesma pesquisa indica que municípios com órgãos gestores específicos para cultura tendem a ter maiores índices de instrumentos de gestão e financiamento. Um desafio significativo é a frequente mudança nas secretarias de cultura em nível municipal, levando a uma descontinuidade administrativa. Conferências e conselhos de política cultural são considerados meios essenciais de participação social. As conferências, particularmente, incentivam uma ampla interação com a sociedade. A III Conferência Nacional de Cultura de 2013, por exemplo, envolveu mais de 450 mil participantes. Os conselhos de política cultural estão se tornando canais eficazes de participação cidadã, tornando a cultura um tópico mais presente nas políticas públicas. A Pesquisa Básicas Municipais de 2014 também mostra um aumento no número de municípios com conselhos de política cultural desde 2006.

Contudo, mudanças de gestão pública a cada quatro anos podem interromper a continuidade de ações e prioridades. Gomes (2009) destaca que, embora os conselhos estejam ainda em fase de aprendizado, eles reconhecem sua missão de ajudar a moldar e implementar instrumentos de gestão, como os planos de cultura. No entanto, a criação de planos de cultura ainda é um desafio. Até 2014, poucos estados e municípios possuíam tais planos, com a maioria dos municípios carecendo de diretrizes claras para políticas culturais. De acordo com Remígio, a falta de planos de cultura bem estruturados sugere que muitas políticas são baseadas em suposições e não em dados concretos. Para finalizar, Gomes (2009) observa que, ao desenvolver planos, governos tendem a usar linguagem abstrata para ampliar a aceitação de suas propostas.

Gomes (2019) apresenta que o Ministério da Cultura tem lançado editais públicos voltados para o "fortalecimento do Sistema Nacional de Cultura", buscando selecionar estados e municípios. Contudo, uma condição essencial para que os estados e municípios possam se candidatar é a existência de Sistemas de Cultura institucionalizados por meio de leis específicas. Este processo de seleção acaba servindo mais como um reconhecimento para aqueles que já implementaram leis relacionadas aos seus sistemas

de cultura, ao invés de um auxílio financeiro para ajudar na formação dos componentes vitais do sistema.

Em 2012, foi alocado 40% do total do Fundo Nacional de Cultura (FNC) com o objetivo de ser transferido para entidades federativas que se associaram ao Sistema Nacional de Cultura. O critério de prioridade era para aqueles que já haviam estabelecido o seu Sistema de Cultura. No entanto, essa alocação financeira foi efetuada através de editais, que selecionaram estados e municípios baseados em projetos apresentados em 2014 e 2015, respectivamente (GOMES, 2019).

Embora a transferência de fundos seja uma peça crucial nas relações federativas, o método atual de assistência financeira via edital é insuficiente. A sustentação do Sistema Nacional de Cultura não pode depender apenas de acordos e transferências eventuais. Dadas as vastas possibilidades de colaboração entre os 27 estados, o Distrito Federal e os 5570 municípios, além de um número imenso de possíveis parcerias com grupos culturais e associações civis, o processo se torna complexo (GOMES, 2019).

Gomes (2019) ressalta que, de acordo com a visão do Ministério da Cultura, um município é considerado equipado com um sistema de cultura quando possui, ao menos, um órgão gestor, realiza conferências, tem um conselho, um plano e um fundo de cultura.

4 IMPLANTAÇÃO DO SNC NOS MUNICÍPIOS: PERCURSOS A SEREM REALIZADOS

Conforme O Manual para Implantação do SNC nos municípios (2014), o Sistema Nacional de Cultura (SNC) é gerenciado pelo Ministério da Cultura (MinC), sendo este um órgão com história relativamente recente no cenário brasileiro. Sua primeira menção remonta a 1985, transformando-se em uma Secretaria subordinada à Presidência em 1990 e reassumindo sua posição como ministério em 1992. A consolidação de um órgão especificamente destinado a administrar a política cultural manifesta a significância atribuída pelo estado à cultura como um pilar central no desenvolvimento social, econômico e humano do país.

O papel do Ministério da Cultura, como coordenador do Sistema Nacional, não se limita apenas a planejar e executar as atividades do Governo Federal, mas também envolve fomentar as condições objetivas, institucionais e criar um ambiente político e ético que sejam propícios para o planejamento, a implementação e o monitoramento do SNC e para a existência de Sistemas de Cultura em todas as esferas - nacional, estadual ou distrital e municipal.

Os órgãos gestores de cultura são entidades da administração pública encarregadas das políticas culturais em suas respectivas esferas. Portanto, da mesma forma que o MinC atua como órgão gestor no âmbito nacional, existem órgãos gestores similares nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios. Entretanto, conforme apontado por Brasil (2014), na administração pública do Brasil, ainda é relativamente raro encontrar órgãos de cultura com status de secretaria ou um nível equivalente, especialmente em cidades menores com baixa receita fiscal.

A meta 37 do Plano Nacional de Cultura (PNC) estabelece que até o ano de 2020, todas as Unidades da Federação (UFs) e 20% dos municípios, garantindo 100% das capitais e 100% dos municípios com população superior a 500 mil habitantes, devem ter secretarias de cultura exclusivas estabelecidas. No que se refere aos tipos de órgãos públicos na área cultural em municípios, estes podem se categorizar como Secretaria exclusiva, Autarquia ou fundação pública, Secretaria não exclusiva ou Unidade de Secretaria não exclusiva, cada qual com suas peculiaridades e níveis de subordinação e autonomia na administração pública.

Seguindo os princípios do SNC, o MinC realiza e propõe que os órgãos gestores periodicamente submetam relatórios de gestão para avaliação do Conselho de Política Cultural, planejem ações e projetos para descentralizar as políticas culturais no território e entre os segmentos culturais, e unam esforços com a sociedade civil para expandir os recursos voltados para a cultura no município.

A adesão ao Sistema Nacional de Cultura (SNC) não ocorre automaticamente e está substancialmente atrelada ao princípio da autonomia federativa, requerendo que os entes federativos expressem formalmente suas adesões. Além disso, o representante legal de um estado ou município, seja governador ou prefeito, ao firmar o Acordo de

Cooperação Federativa (ACT) do SNC, assume o compromisso de cumprir os requisitos para a estruturação da gestão cultural nas respectivas jurisdições, sempre em conformidade com os princípios e formatos organizacionais dos componentes discutidos em unidades anteriores.

O Acordo de Cooperação Federativa, em sua essência, é um instrumento jurídico firmado entre a União e os Estados ou Municípios, destinado a consolidar compromissos para o desenvolvimento do SNC. Isso inclui a institucionalização da legislação específica do Sistema de Cultura local e a configuração de seus elementos (como órgão gestor, conselho, conferências, plano decenal, fundo, sistemas setoriais, sistema de informações e indicadores, programa de formação para a cultura e comissão bipartite, no caso dos estados) em um prazo de até dois anos.

Em 2013, foi inaugurada a Plataforma de Integração e Monitoramento do SNC, disponível em snc.cultura.gov.br, objetivando simplificar o processo de adesão, que pode ser solicitado online. Uma vez registrada a solicitação, o processo é submetido a uma avaliação técnica e jurídica para que o ACT seja assinado pelas autoridades competentes do Ministério e do Executivo Municipal.

Dentro de um prazo de até 30 dias após a publicação do Acordo no Diário Oficial da União (DOU), o prefeito ou prefeita deve nomear um representante para supervisionar o SNC em nível local. Este representante é encarregado de: a) Criar um plano de trabalho para o desenvolvimento do SNC; b) Cumprir os compromissos estabelecidos no plano de trabalho para atingir os objetivos do SNC; c)Servir como ponto de contato com o governo federal e outros entes federativos com o objetivo de desenvolver o SNC; d)Coordenar o processo de realização das conferências de cultura locais ou regionais; e)Fornecer e atualizar informações para o Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais (SNIIC); f)Participar de atividades e ações realizadas pelo Ministério da Cultura, relativas ao SNC.

Recomenda-se pelo que o responsável seja um servidor ligado ao órgão gestor da cultura, tendo como primeira incumbência elaborar o plano de trabalho para a institucionalização do sistema municipal de cultura.

O Plano de Trabalho associado ao Acordo de Cooperação Federativa incorpora estratégias e ações voltadas para a estruturação e institucionalização do sistema de cultura no nível municipal, com um foco de atuação definido para dois anos. Este plano, que deve ser formalizado na Plataforma de Integração e Monitoramento do SNC pelo encarregado do acordo municipal, busca idealmente a formação de um grupo de trabalho. Este grupo, potencialmente em colaboração com o conselho de política cultural, se disponível, irá desenvolver um diagnóstico conciso sobre a montagem do sistema cultural, respondendo a perguntas específicas apresentadas em um formulário disponível na plataforma, que tocam em questões de normativas e leis culturais municipais e sua adequação aos princípios do SNC.

A lei do Sistema Municipal de Cultura é vital para institucionalizar políticas culturais em nível local, incluindo definições-chave sobre os princípios e objetivos da política cultural, as entidades que formam o sistema e suas funções, e as ligações entre os componentes do Sistema de Cultura em níveis Municipal, Estadual e Nacional. Aqueles estados e municípios que já aderiram ao SNC devem seguir diversas diretrizes e permanecer em comunicação com o Ministério da Cultura, além de manter diálogos com a sociedade civil e ajustar o modelo proposto pelo Ministério à realidade local.

A elaboração da lei precisa de uma abordagem inclusiva e democrática, engajando todos os setores culturais locais e garantindo um processo de participação social na formulação das políticas culturais. Ao instituir sistemas municipais de cultura através de sua própria legislação, se o município já possui leis específicas para alguns componentes do Sistema, a criação da lei do Sistema de Cultura torna-se uma oportunidade para revisar e adequar estas leis às diretrizes do Sistema Nacional de Cultura.

Para estruturar os componentes do Sistema Municipal de Cultura, o estabelecimento da lei do sistema, mencionada anteriormente, pode ser realizado em conjunto com a estruturação de seus componentes, envolvendo no mínimo cinco elementos: Secretaria Municipal de Cultura (ou órgão similar), Conselho Municipal de Política Cultural, Conferência Municipal de Cultura, Plano Municipal de Cultura e Sistema Municipal de Financiamento à Cultura (contando com um Fundo Municipal de Cultura).

O Conselho Municipal de Política Cultural, possivelmente criado como uma seção da lei do sistema de cultura, se já existir uma lei específica, necessita ser reavaliado em relação às recomendações sobre composição e eleição democrática de representantes da sociedade. A Conferência Municipal de Cultura, enquanto um espaço substancial para debate e negociação, também integra a lei como uma instância de articulação e pactuação. O plano municipal de cultura atua como uma ferramenta de planejamento e gestão, prevendo diretrizes de cultura para além de um único mandato de governo, garantindo uma abordagem estável para as políticas culturais.

Adicionalmente, em termos de Sistema de Financiamento, é crucial que o marco legal especifique como um fundo será organizado e operado, incluindo fontes de financiamento, critérios para aplicação dos recursos, e gestão e controle deles. O fundo deve ser parte integrante do orçamento público e os passos básicos para a criação do Fundo Municipal de Cultura incluem desde a elaboração de uma proposta de marco legal até a previsão de recursos orçamentários. A gestão do fundo também deve permitir a participação do Conselho de Política Cultural e basear a aplicação dos recursos nos objetivos e ações do Plano de Cultura.

Uma característica importante do SNC é a previsão de transferências diretas do Fundo Nacional de Cultura para os fundos estaduais e municipais. Isso é projetado para promover a descentralização das decisões sobre o fomento à cultura no país. Cada entidade federada tem suas competências definidas, permitindo autonomia, mas também promovendo uma visão estratégica para o desenvolvimento do sistema (BRASIL, 2012).

No entanto, o SNC enfrenta desafios, conforme destacado por Frederico Silva (2005). Isso inclui garantir a continuidade das políticas culturais com a participação efetiva da sociedade na formulação e controle, e assegurar recursos adequados para o funcionamento do sistema. A estrutura do SNC, descrita na Emenda Constitucional nº 71, inclui órgãos gestores da cultura, conselhos de política cultural, conferências de cultura, entre outros.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O direito à cultura é um elemento fundamental dos direitos humanos, intrinsecamente ligado à identidade, diversidade e cidadania de um povo. No contexto brasileiro, uma nação vasta e diversificada, a cultura desempenha um papel crucial na construção da coesão social e na promoção da inclusão. Garantir o pleno exercício desse direito é uma responsabilidade do Estado e uma demanda legítima da sociedade.

Nesse sentido, o Sistema Nacional de Cultura (SNC) surge como uma estrutura que visa a coordenar esforços em nível federal, estadual e municipal para proteger e promover a cultura brasileira em toda a sua diversidade. O SNC representa um avanço significativo na formulação e implementação de políticas culturais, ao estabelecer mecanismos de colaboração, descentralização e participação social.

No entanto, ao analisar a implementação do SNC a nível municipal, confrontamos desafios substanciais. Os municípios, apesar de serem unidades fundamentais para a promoção da cultura, muitas vezes enfrentam restrições de recursos e capacidade administrativa. Isso resulta em descontinuidade administrativa, dificultando a criação e a manutenção de estruturas sólidas de gestão cultural.

Um dos principais desafios a nível municipal é a necessidade de garantir a continuidade das políticas culturais, independentemente das mudanças de governo. A cultura é um campo que demanda planejamento a longo prazo, e a falta de continuidade pode prejudicar o desenvolvimento cultural sustentável. É vital que os municípios estabeleçam leis e estruturas institucionais sólidas para garantir a perpetuação das políticas culturais.

Outro desafio significativo é a obtenção de recursos financeiros estáveis para o setor cultural a nível municipal. A dependência de editais e transferências eventuais do governo central não é sustentável a longo prazo. É necessário explorar mecanismos de financiamento estáveis, como a criação de fundos de cultura municipais, que possam apoiar consistentemente projetos culturais locais.

Além disso, a capacitação de gestores culturais municipais é crucial. A formação de profissionais capacitados para administrar políticas culturais e promover a participação

da comunidade é essencial para o sucesso do SNC a nível municipal. Isso inclui a compreensão da diversidade cultural e a promoção do diálogo intercultural.

Em resumo, o Sistema Nacional de Cultura representa um avanço importante na promoção dos direitos culturais no Brasil. No entanto, os desafios a nível municipal destacam a necessidade de um compromisso contínuo com a construção de estruturas sólidas de gestão cultural, o estabelecimento de fontes de financiamento estáveis e a capacitação de profissionais culturais. Somente através da superação desses desafios, poderemos assegurar que o direito à cultura seja plenamente exercido em todas as comunidades do Brasil, contribuindo para a construção de uma sociedade mais inclusiva e justa.

REFERÊNCIAS

ARTHUR, John. Multiculturalism. In: LAFOLLETTE, Hugh. **The Oxford Handbook of Practical Ethics**. Oxford: Oxford University Press, 2005.

BARBALHO, Alexandre. O Sistema Nacional de Cultura no governo Dilma: continuidades e avanços. **Revista Lusófona de Estudos Culturais**, v. 2, n. 2, p. 188-207, 2014.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 25. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2010.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 25, de 30 de novembro de 2017**. Organiza a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional. Rio de Janeiro, DF: Diário Oficial da União de 06 de dezembro de 1937. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decretolei/del0025.htm>. Acesso em: 05 out. 2023.

BRASIL. Ministério da Cultura Secretaria de Articulação Institucional. Coordenação Geral de Instrumentos de Gestão do SNC. **Planos Municipais de Cultura em Ambiente de Aprendizagem a Distância.** Manual 2014. UFBA: Salvador, 2014

CAMPOS, Deo. MULTICULTURALISMO E DIREITO: DIÁLOGOS TORNO DA PLURALIDADE CULTURAL. **Revista Direitos Culturais**, v. 15, n. 35, p. 101-127, 2019.

CUNHA FILHO, Francisco Humberto. **Direitos culturais como direitos fundamentais no ordenamento jurídico brasileiro.** Brasília: Brasília Jurídica, 2000.

SILVA, Frederico A. Barbosa. **Notas sobre o Sistema Nacional de Cultura.** Brasília: Ipea, 2004

GOMES, Diana Célia Almeida. **Federalismo Cultural Brasileiro**: Análise do Sistema Nacional de Cultura e do Plano Nacional de Cultura. 2019. 320 f. Tese (Doutorado em Direito), Universidade de Barcelona, Barcelona, 2019.

IBGE. MUNIC: **Pesquisa de informações básicas municipais** – Cultura 2014. IBGE: Rio de Janeiro, 2015.

Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan). **Patrimônio cultural imaterial: para saber mais**. 3. ed. Brasília, DF: Iphan, 2012. Disponível em: < http://portal.iphan.gov.br/uploads/publicacao/cartilha_1__parasabermais_web.pdf>. Acesso em: 05 out. 2023.

KYMLICKA, Will. **Multiculturalism**: success, failure, and the future. Washington, DC: Migration Policy Institute, 2012.

LEVY, Jacob T. **The Multiculturalism of Fear**. Oxford: Oxford University Press, 2000.

MALISKA, Marcos Augusto. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes et al. (Coord.). **Comentários à constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva Jur, 2018

Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO). **Textos bases: Convenção de 2003 para a Salvaguarda do Patrimônio Cultural Imaterial**. UNESCO, 2014. Disponível em: < https://ich.unesco.org/doc/src/2003_ConventionBasic_texts_version_2012-PT.pdf>. Acesso em: 05 out. 2023.

PAREKH, Bhikhu. **Rethinking Multiculturalism**. London: PalgraveMacmillan, 2006.

SANTOS, Lucas Antunes; ROMÃO, Pablo Freire; ORCAJO, Maria Holanda**. O acesso à cultura como expressão de um direito cultural.** X Encontro de Iniciação Científica FA7, 2014, Fortaleza/CE. Anais do X Encontro de Iniciação Científica FA7, 2014. v. 4. Disponível em: < https://www.uni7.edu.br/ic2014/12-11-2014_17533230.docx>. Acesso em: 05 out. 2023.

TAVARES, André Ramos. **Curso de direito constitucional.** 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2018

TAYLOR, Charles. Interculturalism or multiculturalism? **Philosophy & Social Criticism**, v. 38, n. 4-5, 2012.

VARELLA, Guilherm**e. Plano Nacional de Cultura**: direitos e políticas culturais no Brasil. Rio de Janeiro: Azougue Editoral, 2014.

VIBES, Frederico P. (Dir.); DELUPI, Javier E. (Coord.). **Derecho del Entretenimiento**. Juan C. Alesina e Rolando D. Carbone (Colaboradores). Buenos Aires: Ad-Hoc, 2006.