

# O FEDERALISMO COOPERATIVO NA PROTEÇÃO DO PATRIMÔNIO CULTURAL

## COOPERATIVE FEDERALISM IN THE PROTECTION OF CULTURAL HERITAGE

George Sarmento Lins Júnior<sup>I</sup>

Laryssa Custódio de França Pereira<sup>II</sup>

<sup>I</sup> Universidade Federal de Alagoas, Maceió, AL, Brasil. Doutor em Direito Público. E-mail: george\_sarmiento@uol.com.br

<sup>II</sup> Universidade Federal de Alagoas, Maceió, AL, Brasil. Mestra em Direito Público. E-mail: laryssacustodio@hotmail.com

**Resumo:** O presente artigo procura analisar as principais características e problemáticas referentes a competência comum dos entes federativos na proteção do Patrimônio Cultural e como uma melhor cooperação entre tais entes pode ser efetivada. Para tanto, utiliza o método hipotético-dedutivo, com a hipótese de que a concretização do Sistema Nacional do Patrimônio Cultural (SNPC) poderia propiciar uma melhor articulação dos entes públicos na salvaguarda do patrimônio cultural. Para tanto, analisa a competência administrativa e o federalismo cooperativo e, em seguida, examina as complexidades da aplicação prática da competência comum no âmbito da proteção do meio ambiente cultural. Posteriormente, estuda aspectos conceituais e práticos das políticas culturais. No exame da hipótese, conclui que toda a doutrina e os maiores especialistas na área destacam que o Sistema Nacional de Patrimônio Cultural (SNPC) se trata de uma necessidade para possibilitar uma melhor articulação entre os entes federativos, de modo que no âmbito teórico tal hipótese está completamente correta. Contudo, uma análise mais meticulosa só será possível de fato quando o SNPC começar a ser implantado, o que permitirá a análise de vários aspectos empíricos e da própria falseabilidade da hipótese.

**Palavras-chave:** Patrimônio Cultural, Federalismo Cooperativo, Sistema Nacional de Patrimônio Cultural.

**Abstract:** This article seeks to analyse the main characteristics and issues related to the common competence of federal entities in the protection of Cultural Heritage and how can be carried out a better cooperation between such entities. For that, it uses the hypothetico-deductive method, with the hypothesis that the implementation of the National System of Cultural Heritage (SNPC) could provide better articulation of public entities in the safeguarding of cultural heritage. For this purpose, it analyses administrative competence and cooperative federalism, and then, examines the complexities of the practical application of common competence in the context of cultural heritage protection. Subsequently, it

DOI: <http://dx.doi.org/10.20912/rdc.v18i44.1268>

Recebido em: 13.03.2023

Aceito em: 04.04.2023



Esta obra está licenciada com uma Licença Creative Commons Atribuição-NãoComercial-SemDerivações 4.0 Internacional.

studies conceptual and practical aspects of cultural policies. In the examination of the hypothesis, it concludes that all the doctrine and the best specialists in the area emphasize that the National System of Cultural Heritage (SNPC) is a necessity to enable a better articulation between the federative entities, so that the theoretical scope of such a hypothesis is completely correct. However, a more meticulous analysis will only be possible when the SNPC starts to be implemented, which will allow the analysis of several empirical aspects and a better examination of the falsifiability of the hypothesis.

**Keywords:** Cultural Heritage, Cooperative Federalism, National System of Cultural Heritage.

## 1 Introdução

Algumas das maiores riquezas culturais do Brasil estão tuteladas como Patrimônio Cultural. Contudo, é notório que diversos bens culturais estão perecendo graças a uma série de fatores, como a má conservação, recursos econômicos insuficientes e a frequente insuficiência de políticas na área. Não é raro testemunhar o processo de perecimento de bens culturais tombados como Patrimônio Cultural e o conseqüente desaparecimento das configurações socioculturais que eles carregavam. O incêndio do Museu Nacional foi um exemplo doloroso, mas não é um exemplo isolado: diversos bens culturais estão em perigo. Neste âmbito, pode-se destacar o alerta de Carmen Lúcia Dantas<sup>1</sup> sobre a situação de risco dos museus de Alagoas.

A proteção e a promoção do Patrimônio Cultural são deveres do Poder Público constitucionalizados no art. 216, §1º da Magna Carta, contudo a forma como a atuação dos entes federativos deve ser articulada é uma das maiores problemáticas que obstaculizam a salvaguarda efetiva dos bens culturais. O método utilizado neste artigo foi o hipotético-dedutivo, com a hipótese de que a concretização do Sistema Nacional do Patrimônio Cultural poderia propiciar uma melhor articulação dos entes públicos na salvaguarda deste patrimônio e na análise da realidade concreta da atual conjuntura desta atuação estatal.

A parte dedutiva será realizada com o exame do ideal constitucional de cooperação entre os entes públicos para a efetividade do direito do Patrimônio Cultural e as problemáticas que precisam ser enfrentados para que esta cooperação aconteça de uma forma mais harmônica, efetiva e mais bem-sucedida na proteção de bens culturais. Assim, primeiramente, analisaremos a competência administrativa e federalismo cooperativo e, em seguida, serão examinadas as problemáticas da aplicação prática da competência comum no âmbito da proteção do meio ambiente cultural.

*A posteriori*, procederemos a um estudo sobre as políticas culturais, tanto no aspecto conceitual quanto prática, de modo a tratar do Sistema Nacional de Cultura (SNC), instituído pela Emenda Constitucional nº 71 de 2012 e das metas do Plano Nacional de Cultura referente ao Patrimônio Cultural, com foco na meta da implantação do Sistema Nacional de Patrimônio

1 Apud BASTOS, Larissa. Museus de AL correm risco de tragédia semelhante à do Rio, diz especialista. **Gazetaweb**. Disponível em: [https://gazetaweb.globo.com/portal/noticia/2018/09/museus-de-al-correm-risco-de-tragedia-semelhante-a-do-rio-diz-especialista\\_60700.php](https://gazetaweb.globo.com/portal/noticia/2018/09/museus-de-al-correm-risco-de-tragedia-semelhante-a-do-rio-diz-especialista_60700.php). Acesso em 09 mar. 2019.

Cultural (SNPC). Por fim, trataremos dos desafios referentes desta meta, a qual ainda não foi concretizada, e examinaremos o seu impacto na efetivação de uma melhor articulação entre entes federativos para assim podermos examinar a supracitada tese.

## 2 A competência administrativa e o federalismo cooperativo no âmbito da proteção do patrimônio cultural

Com o intuito de examinar os principais desafios da competência administrativa no âmbito da proteção do Patrimônio Cultural é mister, por óbvio, analisar juridicamente tal competência, por conseguinte, analisar também as principais características do federalismo cooperativo e as respectivas aplicações práticas.

Competência pode ser definida como “as diversas modalidades de poder de que servem os órgãos ou entidades estatais para realizar suas funções, suas tarefas, prestar serviços<sup>2</sup>. É incontestável que o art. 23, com seu parágrafo único, e o posterior acréscimo do art. 241 no texto da Carta Magna expressam a vontade do Constituinte originário e reformador brasileiro de introduzir no Brasil o modelo do federalismo cooperativo<sup>3</sup>. Merece destaque o fato de que o art. 214 dispõe que é de competência comum dos três entes federativos “impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural” (inc. IV), bem como “proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas” (inc. VI). Desta forma, translúcida é a competência comum de proteção ao Patrimônio Cultural, também conhecido como meio ambiente cultural.

É digno de nota comentar que, segundo José Afonso da Silva, o conceito de meio ambiente é dividido em três aspectos: I – meio ambiente artificial, constituído pelo espaço urbano construído, consubstanciado no espaço urbano fechado (conjunto de edificações) e espaço urbano aberto (equipamentos públicos como ruas, praças, áreas verdes e espaços livres em geral); II – meio ambiente cultural, integrado pelo patrimônio cultural e difere do anterior em razão do sentido de valor especial que adquiriu ou que se impregnou; III- meio ambiente natural ou físico, formado pelo solo, água, flora, fauna, ar atmosférico e por todos os demais elementos naturais, onde se dá a correlação recíproca entre os seres e as relações destes com o ambiente em que vivem<sup>4</sup>.

A compreensão do meio ambiente cultural como integrante da noção de meio ambiente é praticamente um consenso na doutrina, conforme conceito supracitado de José Afonso da

2 SILVA, José Afonso da. **Direito ambiental constitucional**. 9. Ed. São Paulo: Malheiros, 2003. p.74.

3 KRELL, Andreas J. **Leis de normas gerais, regulamentação do Poder Executivo e cooperação intergovernamental em tempos de Reforma Federativa**. Belo Horizonte: Fórum, 2008. p.49.

4 SILVA, José Afonso. **Direito ambiental constitucional**. 9. Ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2011. p.21.

Silva, em entendimento semelhante aos de outros doutrinadores como Édis Milaré<sup>5</sup>, Carlos Souza Filho<sup>6</sup> e Ana Maria Marchesan<sup>7</sup>.

Outrossim, Terence Trennepohl esclarece que a base do federalismo contemporâneo encontra abrigo na independência dos entes federativos, seja no tocante aos aspectos materiais e legislativos de alcance ou na repartição de receitas (onde a suficiência ou a carência de recursos evidencia as viabilidades de cada qual e do todo). A repartição de competências estabelece a competência mista ou concorrente como necessárias aos anseios de um Estado intervencionista. Assim, o modelo clássico de federalismo estadunidense nascido em 1787 foi substituído pelo federalismo consolidado na cooperação, na participação, no equilíbrio e na repartição equânime da competência, o que resulta no reconhecimento de uma participação mais acentuada dos órgãos e entes regionais<sup>8</sup>.

Apesar de algumas controvérsias, Trennepohl ressalta a posição do município enquanto inserido no atual pacto federativo brasileiro, com as devidas peculiaridades impostas por sua estrutura. Aliás, a participação do município na peculiar estrutura da Federação brasileira é consagrada pelas atribuições de competências, tanto nas atribuições tributárias, quanto nas ambientais (que podem ser legislativas – atinentes ao interesse local – e materiais, concernentes a proteção ambiental). Quanto à estrutura das competências que classificam o tipo de federalismo adotado, Trennepohl aduz que o Brasil adota uma repartição de equilíbrio (com repartição equilibrada de competências), o qual reserva aos entes federativos, matérias privativas legislativas e materiais, ao passo que reparte outras, traçando contornos de concorrência e atuação mútua, além de conferir suplemento e complemento em outras tantas. Contudo, o uso integrado das competências ainda aparece tímido ao legislador e ao administrador nacionais por diversos motivos, principalmente políticos e estruturais<sup>9</sup>.

Contudo, a forma pela qual cada ente deve atuar na seara do patrimônio cultural não foi explicitada na Constituição Federal de 1988, nem mesmo em lei complementar, apesar do parágrafo único do art. 23 dispor que as leis complementares fixarão normas para a cooperação entre os entes federados, visando o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito

5 Milaré explicita que além dos bens culturais há uma série de bens culturais, os quais também integram os recursos ambientais, como meio ambiente artificial ou humano, inserido ou associado ao meio patrimônio natural (MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente**. São Paulo Revista dos Tribunais, 2000. p. 56).

6 “O meio ambiente, entendido em toda a sua plenitude e de um ponto de vista humanista, compreende a natureza e as modificações que nela vem introduzindo o ser humano. Assim, o meio ambiente é composto pela terra, a água, o ar, a flora e a fauna, as edificações, as obras de arte e os elementos subjetivos e evocativos, como a beleza da paisagem ou a lembrança do passado, inscrições, marcos ou sinais de fatos naturais ou da passagem de seres humanos. Desta forma, para compreender o meio ambiente é tão importante a montanha, como a evocação mística que dela faça o povo. Alguns destes elementos existem independente da ação do homem e os chamamos de meio ambiente natural; outros são frutos de sua intervenção e os chamamos de meio ambiente cultural” (SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. **Bens culturais e sua proteção jurídica**. 3º ed, 6º reimp. Curitiba: Juruá, 2011. p. 15).

7 “A dimensão territorial alia-se à temporal para produzir um texto não escrito capaz de concretizar a transmissão cultural. Essa tendência emana da própria constituição do ser humano: como já dito, o homem é cultura e natureza e só realiza suas plenas potencialidades quando há equilíbrio entre essas dimensões”. (MARCHESAN, Ana Maria Moreira. **A tutela do patrimônio cultural sob o enfoque do Direito Ambiental**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Ed., 2007. p.89).

8 TRENNEPOHL, Terence Dornelles. **Incentivos fiscais no direito ambiental**. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 60-61

9 TRENNEPOHL, Terence Dornelles. **Incentivos fiscais no direito ambiental**. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 62-64.

nacional. Neste âmbito, para parte da doutrina deve-se utilizar o critério denominado de avaliação estimativa, que classifica a partir da abrangência do bem cultural (nacional, regional, estadual ou municipal)<sup>10</sup>.

Souza Filho afirma que o patrimônio é nacional quando é referência de cultura nacional; o estadual quando atine à cultura de interesse estadual, e municipal se tratar de patrimônio de interesse local a esta unidade. Ao passo que o patrimônio internacional se compõe do patrimônio cujo valor cultural tem relevância internacional. Contudo, o doutrinador ressalta que o Poder Público, independentemente da origem da definição, está obrigado a proteger esses bens. Afinal, não importa qual ente define como cultural um determinado bem, todos são obrigados a protegê-lo, mesmo que seja considerado desimportante para a esfera de poder que representem. Assim, um bem pode ser protegido pelas três instâncias administrativas mesmo sendo Patrimônio Cultural municipal, por exemplo<sup>11</sup>.

Todavia, por exemplo, a definição de qual órgão deverá realizar a fiscalização de tal proteção é função de cada esfera específica. Ademais, em relação à competência concorrente concernente ao patrimônio cultural, a competência da União é integral, visto que estabelece normas gerais (válidas para os Estados e Municípios) e as normas específicas, por se tratar se organização de suas competências executivas. Ao passo que os Estados e os Municípios devem complementar as regras gerais, e, além de organizarem sua competência executiva, podem definir dentro dos parâmetros gerais da legislação federal normas específicas de proteção ao patrimônio cultural<sup>12</sup>. Assim, é “importante observar que a competência complementar não apenas supre a ausência das normas gerais, como serve para dar o desdobramento necessário aos conteúdos das normas de princípios que carecem de definição”<sup>13</sup>.

Ademais, Rodrigues enfatiza que no modelo constitucional da cooperação entre os entes é totalmente desarrazoada a ideia de limitar a competência ao grau de interesse, porquanto nem a Constituição, nem a lei ordinária criou esse tipo de limitação, expressando, na escrita do art. 216, § 1º, que o patrimônio cultural brasileiro é uno, e não apenas federal, estadual e municipal<sup>14</sup>. A competência comum em face do patrimônio foi corroborada através de jurisprudência do STF<sup>15</sup>.

10 MARCHESAN, Ana Maria Moreira. **A tutela do patrimônio cultural sob o enfoque do Direito Ambiental**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Ed., 2007. p.

11 SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. **Bens culturais e sua proteção jurídica**. 3º ed, 6º reimp. Curitiba: Juruá, 2011. p. 109-110.

12 SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. **Bens culturais e sua proteção jurídica**. 3º ed, 6º reimp. Curitiba: Juruá, 2011. p. 109-110.

13 REISEWITZ, Lúcia. **Direito ambiental e patrimônio cultural: direito à preservação da memória, ação e identidade do povo brasileiro**. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2004. p.120.

14 RODRIGUES, José Eduardo Ramos. Tombamento e patrimônio cultural. In: BENJAMIN Antonio Herman Vasconcellos (Org.) **Dano Ambiental: prevenção, reparação e repressão**. v. 2. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993. p. 189.

15 Federação: competência comum: proteção do patrimônio comum, incluído o dos sítios de valor arqueológico (CF, arts. 23, III, e 216, V): encargo que não comporta demissão unilateral. 1. L. est. 11.380, de 1999, do Estado do Rio Grande do Sul, confere aos municípios em que se localizam a proteção, a guarda e a responsabilidade pelos sítios arqueológicos e seus acervos, no Estado, o que vale por excluir, a propósito de tais bens do patrimônio cultural brasileiro (CF, art. 216, V), o dever de proteção e guarda e a conseqüente responsabilidade não apenas do Estado, mas também da própria União, incluídas na competência comum dos entes da Federação, que substantiva incumbência de natureza qualificadamente irrenunciável. 2. A inclusão de determinada função administrativa no âmbito da competência comum não impõe que cada tarefa compreendida no seu domínio, por menos expressiva que seja, haja de ser objeto de ações simultâneas das três entidades federativas: donde, a previsão, no parágrafo único do art. 23 CF, de lei complementar que fixe normas de cooperação (v. sobre

Enquanto Francisco Humberto Cunha Filho enfatiza que os municípios – além do papel de legislar – têm em seu plano executivo a posição secundária abrandada, a qual pode ser sintetizada – na área cultural – em quatro verbos: proteger, apoiar, promover e garantir. Contudo, é necessário destacar que, apesar das ações (ou papéis) do município poderem ser substanciadas por quatro verbos, as atividades são incomensuráveis e o sistema brasileiro de distribuição de recursos não permite que estes entes arquem com todos estes ônus sozinhos, sendo estes um dos motivos pelos quais os municípios não devem ser os únicos incumbidos da proteção do patrimônio de interesse local, por exemplo. Neste ponto entra a ideia de federalismo cultural, visto que é necessário estender as regras de cooperação à área cultural, para que haja justa e coerente distribuição de recursos e tarefas entre a União, os Estados e os Municípios<sup>16</sup>.

Então, apesar de no atinente ao meio ambiente cultural a competência material ser comum, o que em tese respeita a indivisibilidade do bem e o interesse difuso que sobre ele recai por duas razões: 1) permite que cada ente federativo cuide do patrimônio cultural que se ache em sua circunscrição territorial e 2) em caso de omissão, enseja aos demais que atuem no sentido de garantir a tutela do bem, sem que isso signifique invasão de esfera de competência alheia<sup>17</sup>.

Desta forma, em termos legislativos e jurisprudenciais, corroborado pela doutrina majoritária, todos os entes federativos possuem competência comum na atuação estatal de proteção ao Patrimônio Cultural, o que deve ser realizado nos ditames do federalismo cooperativo. Contudo, a aplicação desta competência comum na prática é complicada.

### 3 As problemáticas da aplicação prática da competência comum dos entes federativos na proteção do patrimônio cultural

A legislação que atualmente positiva a competência comum dos entes federativos na proteção do patrimônio cultural pode parecer ideal, porque todos o município, o estado e a união são igualmente competentes e podem atuar. Porém, na prática, a aplicação bem-sucedida de tal federalismo cooperativo é mais desafiadora do que a letra seca da legislação aparenta.

A título de exemplo pode ser mencionado o caso do patrimônio cultural da cidade de Marechal Deodoro, o qual foi tombado pelos três níveis da federação, tendo sua relevância reconhecida a nível local, regional e federal. É uma cidade que conta com sete conjuntos arquitetônicos de igrejas, além das edificações que ainda preservam as características arquitetônicas do passado e de edificações históricas como o Antigo Palácio Presidencial e a Casa de Deodoro. Boa parte desse acervo se encontra localizado no centro da cidade, área que foi tombada pelo Estado e pelo Município na década de 80 (sendo que o tombamento da Casa Marechal Deodoro da Fonseca e da Igreja de São Francisco pelo IPHAN aconteceu em 1964). Vinte e três anos depois

---

monumentos arqueológicos e pré-históricos, a L. 3.924/61), cuja edição, porém, é da competência da União e, de qualquer modo, não abrange o poder de demitirem-se a União ou os Estados dos encargos constitucionais de proteção dos bens de valor arqueológico para descarregá-los ilimitadamente sobre os Municípios. 3. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente. (STF - ADI: 2544 RS, Relator: Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Data de Julgamento: 28/06/2006, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJ 17-11-2006 PP-00047 EMENT VOL-02256-01 PP-00112 LEXSTF v. 29, n. 337, 2007, p. 73-86)

16 CUNHA FILHO, Francisco Humberto. **Federalismo cultural e Sistema Nacional de Cultura**: contribuição ao debate. Fortaleza: Edições UFC, 2010. p.44-48.

17 REISEWITZ, Lúcia. **Direito ambiental e patrimônio cultural**: direito à preservação da memória, ação e identidade do povo brasileiro. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2004. P.118-119.

do tombo estadual tal acervo foi tombado pela União e só então se observou alguma mudança de atitude da administração e da população em geral: antes do tombamento federal o cuidado com o acervo geral era quase inexistente, a sociedade se encontrava alheia às riquezas culturais da cidade, além de que boa parte dos prédios históricos se encontrava com sérios problemas estruturais e fachadas danificadas. Larissa Rocha Lima percebeu, em análise conjuntural compreendida até o ano de 2008, que a administração dos bens culturais se apresentava quase inexistente a nível estadual (principalmente por conta da falta de recursos financeiros disponíveis da Secretaria de Cultura do Estado) e frágil sob a tutela do ente municipal, o que foi agravado pela ausência de fiscalização por parte da Administração Pública<sup>18</sup>.

Neste contexto, Maria Cristina Simão comenta que a preservação do patrimônio cultural edificado constitui mais um parâmetro a ser considerado na regulamentação administrativa territorial das cidades preservadas. Em algumas dessas cidades, os proprietários convivem rotineiramente com duas ou três instâncias diferenciadas que atuam na proteção ao patrimônio cultural, o que resulta em uma atuação, em muitos casos, desarmônica e desarticulada e que apresenta uma maior dificuldade para a população entender os papéis a serem desempenhados por cada agente e o relacionamento entre os diferentes entes<sup>19</sup>.

Ademais, Honório Nicholls Pereira, consultor do Iphan e da UNESCO para os Planos de Ação para Cidades Históricas, ao analisar uma pesquisa sobre o quadro do patrimônio cultural em âmbito nacional, elaborada pelo IPHAN, destaca as seguintes problemáticas no âmbito da cooperação, compartilhamento e definições de papéis no âmbito patrimonial (as quais corroboram a tese da necessidade de trabalhar o setor do patrimônio cultural como sistema): a) As instituições não dão conta de atender à demanda do setor e, simultaneamente, podem apresentar competências e atuações sobrepostas; b) as competências concorrentes entre os entes da federação, definidas pela Carta Magna, resultam, frequentemente, em conflitos (quando há interesse de várias partes em um determinado bem cultural) ou omissões (quando nenhuma parte tem interesse); c) A prática atual de investimentos no setor é feita sem planejamento integrado, sem objetivos comuns e sem visão de médio e de longo prazo; d) Não há uma definição de diretrizes, de prioridades de investimentos e dos papéis que cada ente ou instituição deve ter no processo decisório; e) Os processos decisórios de cada ator são independentes e seguem parâmetros, critérios e legislações diversos e, por vezes, incongruentes; f) Não existe pactuação e faltam procedimentos comuns aos diversos atores participantes do processo decisório<sup>20</sup>.

Além disso, Lia Calabre analisa que no Brasil há diversos órgãos responsáveis pela gestão cultural, todos com problemas relacionados a escassez de recursos. É essencial definir as relações que podem e devem ser estabelecidas entre os vários órgãos públicos de gestão cultural nos

18 LIMA, Larissa da Rocha Barros. A preservação do meio ambiente cultural e a proteção jurídica através do tombamento: a ausência do federalismo cooperativo no município alagoano de Marechal Deodoro. **Planeta Amazônia: Revista Internacional de Direito Ambiental e Políticas Públicas** Macapá, n. 2, p. 21-35, 2010

19 SIMÃO, Maria Cristina. **Preservação do patrimônio cultural em cidades**. 1.ed. Belo Horizonte: Autentica, 2006.

20 PEREIRA, Honório Nicholls. Sistema Nacional de Patrimônio Cultural: cooperação, compartilhamento e definição de papéis. In: INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL; SUTTI, Weber (coord.). **I Fórum Nacional do Patrimônio Cultural: Sistema Nacional de Patrimônio Cultural: desafios, estratégias e experiências para uma nova gestão**. Vol. I. Brasília: IPHAN, 2012. p.189-200. p. 190.

entes federativos e destes com outras áreas governamentais, com as instituições privadas e com a coletividade<sup>21</sup>.

Para a consecução de uma melhor cooperação entre os entes federativos, Andreas J. Krell sugere que o Brasil deveria se empenhar mais na realização do princípio da solidariedade funcional entre as esferas de competência administrativa e estipular um equilíbrio dinâmico<sup>22</sup>.

Ante o exposto, é cognoscível que a competência concorrente no âmbito da proteção do patrimônio cultural ainda apresenta diversas adversidades na realidade concreta. Visto que, em alguns casos ocorre a omissão simultânea dos três entes cooperativos nesta proteção, e, ao contrário, em outros casos a atuação dos três entes é desordenada. Então, uma repartição mais eficiente de competências deve se pautar no princípio da solidariedade administrativa e na estipulação de um equilíbrio dinâmico. Atualmente, a repartição mais eficiente de competências no âmbito da proteção do Patrimônio Cultural é um dos fundamentos de uma das metas mais relevantes do Plano Nacional de Cultura, referente a implantação do Sistema Nacional do Patrimônio Cultural (SNPC).

#### **4 Políticas culturais, Sistema Nacional de Cultura e as metas do Plano Nacional de Cultura referentes ao patrimônio cultural**

Com o intuito de melhor abordar o intento da criação do Sistema Nacional do Patrimônio Cultural (SNPC), bem como os maiores desafios de sua concretização, aplicação e impacto no âmbito do federalismo cooperativo, examinaremos as Políticas Culturais no âmbito do Sistema Nacional de Cultura e, por conseguinte, as metas do Plano Nacional de Cultura referentes ao Patrimônio Cultural. Para tanto, em primeiro lugar, delinearemos os conceitos de políticas públicas e políticas culturais.

O conceito de política cultural trabalhado por diversos autores e instituições tem muitas similitudes das quais se pode extrair como ponto de confluência a ideia de que política cultural se refere a um conjunto de decisões, ações e intervenções executadas pelo Estado e pela sociedade civil através de diversos de seus segmentos<sup>23</sup>.

A maioria das classificações sobre políticas culturais utilizam duas diferentes abordagens: as classificações a partir das ideologias estatais e as classificações por meio das especificidades dos objetivos da política pública. Essas abordagens, de certa maneira, enfatizam os seguintes aspectos do objeto: uma, enfatiza a dimensão política e a outra, a dimensão de política pública (reproduzindo a distinção clássica entre *politics* e *policy*)<sup>24</sup>. Isto é, enquanto política (*politics*) se trata de um conceito amplo, relacionado com o poder de modo geral, políticas públicas (*policies*)

21 CALABRE, Lia. Políticas culturais no Brasil: balanços e perspectivas. IN: BARBALHO, Alexandre; RUBIM, Albino (org). **Políticas culturais no Brasil**. Salvador: UFBA, 2007. p. 87-107. p.101. 101-102.

22 KRELL, Andreas J. **Leis de normas gerais, regulamentação do Poder Executivo e cooperação intergovernamental em tempos de Reforma Federativa**. Belo Horizonte: Fórum, 2008. p.49.

23 CALABRE, Lia. Políticas culturais no Brasil do século XXI: cenários e desafios. IN: COSTA, Frederico Lustosa da(org.). **Política e gestão cultural: perspectivas Brasil e França**. Salvador: EDUFBA, 2013. p.35-49. p. 36.

24 LIMA, Luciana Piazzon Barbosa; ORTELLADO, Pablo; SOUZA, Valmir de. O que são as políticas culturais? Uma revisão crítica das modalidades de atuação do estado no campo da cultura. **IV SEMINÁRIO INTERNACIONAL – POLÍTICAS CULTURAIS – 16 a 18 de outubro/2013 - Setor de Políticas Culturais – Fundação Casa de Rui Barbosa – Rio de Janeiro – Brasil**. p.2. Disponível em: <http://culturadigital.br/politicaculturalcasaderuibarbosa/files/2013/11/Luciana-Piazzon-Barbosa-Lima-et-alii.pdf>. Acesso em jul. 2019.

são compreendidas como ação do governo<sup>25</sup>. Contudo, deve-se mencionar que, conforme Dallari Bucci “Política pública é uma locução polissêmica cuja conceituação só pode ser estipulativa”<sup>26</sup>, razão pela qual intentamos fornecer apenas uma noção do significado de tal termo.

É proveitosa a compreensão oriunda da distinção qualitativa estabelecida por Dworking entre princípios e *policies* (políticas públicas), na qual são entendidas como o tipo de padrão que estipula um objetivo a ser alcançado, geralmente uma melhoria em algum aspecto político, social ou econômico da sociedade, podendo também se referir a objetivos negativos concernentes a proteção contra mudanças adversas; enquanto princípio concerne a um padrão que deve ser observado por ser uma exigência de justiça, equidade ou alguma outra dimensão oriunda da moralidade. Todavia, o próprio Dworking reconhece a fragilidade desta distinção, que pode desmoronar e ter usos que se perdem em alguns contextos<sup>27</sup>, porém, para os fins deste artigo, é relevante para uma melhor compreensão do significado de políticas públicas.

Para Philippe Urfalino política cultural é uma temática compósita, que atine à história das ideias, das representações sociais e do Estado (ou outras instâncias públicas): não se restringe nem à justaposição das políticas setoriais nem ao rearranjo republicano do mecenato régio, porquanto é uma completude construída por ideias, práticas políticas e administrativas localizadas numa determinada conjuntura política e intelectual. Desta forma, é a este objeto que Ufalino denomina o singular como política cultural, ao passo que usa o termo plural para se referir às políticas públicas da cultura (ou seja, às políticas setoriais, de incentivo fiscal e etc). Este doutrinador ainda enfatiza que a política cultural é muito menos ocorrente do que as políticas da cultura (isto é, políticas culturais, com o uso de sua terminologia no plural)<sup>28</sup>. Neste contexto, é evidente que o Brasil ainda se encontra em uma jornada para alcançar a sistematização das políticas culturais: apenas quando esta sistematização for concretizada satisfatoriamente é que se poderá tratar da execução da política cultural em sua forma singular.

Ademais, para Teixeira Coelho a política cultural – entendida como ciência da organização das estruturas culturais – é um programa de intervenções realizadas pelo Poder Público, instituições civis, entidades privadas ou grupos comunitários com o objetivo de satisfazer as necessidades culturais da sociedade e promover os desenvolvimentos das representações simbólicas. Tais intervenções assumem as formas de: 1) normas jurídicas (no caso do Estado) ou procedimentos tipificados (no que tange aos demais agentes) que orquestram as relações entre os diversos sujeitos e objetos culturais e 2) intervenções diretas de ação cultural no processo cultural propriamente dito. Como ciência da organização das estruturas culturais, a política cultural visa o estudo dos diferentes modos de proposição e agenciamento de tais iniciativas, além da compreensão de suas significações nas diferentes conjunturas sociais em que se apresentem<sup>29</sup>.

Como um dos maiores desafios na área das políticas culturais é justamente implantar uma sistematização jurídico-institucional no Brasil, o que nunca foi conseguido plenamente, a

25 DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda. **Políticas públicas: princípios, propósitos e processos**. São Paulo: Atlas, 2017. p.1-2.

26 BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 251.

27 DWORKING, Ronald. *Taking rights seriously*. Cambridge, Massachusetts: *Havard University Press*, 1978. p. 22-23.

28 URFALINO, Philippe. **A invenção da política cultural**. Trad. Fernando Kolleritz. São Paulo: Edições Sesc São Paulo, 2015. p.15-16.

29 COELHO, Teixeira. **Dicionário Crítico de Política Cultural – Cultura e Imaginário**. São Paulo: Iluminuras, 1997. p. 293.

Emenda Constitucional nº 48 de 2005 instituiu o Plano Nacional de Cultura ao acrescentar o § 3º<sup>30</sup> ao art. 215 da Constituição Federal, o qual foi regulamento pela lei nº 12.343 de 2 de dezembro de 2010<sup>31</sup>, que estabelece o arranjo-jurídico-institucional responsável por verter em funções estatais e políticas culturais a implementação dos direitos culturais. Além disso, a lei também criou o SNIIC (Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais) e definiu princípios, diretrizes, objetivos, responsabilidades e metas prioritizadas para o período de dez anos. É importante mencionar que a construção desse plano se deu política e institucionalmente de forma colaborativa, contando com participação da sociedade civil<sup>32</sup>.

Guilherme Varella salienta que uma peculiaridade do §3 do artigo 215 é que, apesar de se caracterizar originalmente como uma norma constitucional programática vinculada ao princípio da legalidade (caráter perdido com a regulamentação da Lei 12.343/10), também apresenta elementos de norma programática referida aos Poderes Públicos. É uma disposição integrante do art. 215, que assimila o dever estatal nele disposto em razão de ser uma garantia institucional, de cunho assecuratório de direitos, através da qual deve se dar a tutela objetiva da cultura. Além disso, Varella observa que a própria previsão expressa em seu texto, de que o Plano Nacional de Cultura visa à integração das ações do Poder Públicos, denota essa vinculação direta ao Estado, como garantidor dos dizeres de tal norma programática<sup>33</sup>.

Ao passo que a Emenda Constitucional nº 71<sup>34</sup>, de 29 de novembro de 2012, acrescentou o art. 216-A a Constituição Federal e instituiu o SNC – Sistema Nacional de Cultura, o qual estabelece um processo de gestão e promoção conjunta de políticas públicas de cultura, em regime de colaboração de forma democrática e participativa entre os três entes federados (União, estados e municípios) e a sociedade, com o intento de promover o desenvolvimento humano, social e econômico com pleno exercício dos direitos culturais. Consoante Cunha Filho, o §1º de art.216-A ainda estabelece alguns princípios das políticas culturais<sup>35</sup>.

Neste ínterim, destaca-se o fato de que Sistema Nacional de Cultura (SNC) é o elo entre o Plano Nacional de Cultura (PNC), estados, cidades e o Governo Federal, além de que o Sistema estabelece mecanismos de gestão compartilhada entre os três níveis governamentais da Federação e a a a sociedade civil para a construção de políticas públicas de cultura<sup>36</sup>. Ademais,

30 “§ 3º A lei estabelecerá o Plano Nacional de Cultura, de duração plurianual, visando ao desenvolvimento cultural do País e à integração das ações do poder público que conduzem à: I - defesa e valorização do patrimônio cultural brasileiro; II - produção, promoção e difusão de bens culturais; III - formação de pessoal qualificado para a gestão da cultura em suas múltiplas dimensões; IV - democratização do acesso aos bens de cultura; V - valorização da diversidade étnica e regional”.

31 BRASIL. Lei nº 12.343, de 2 de dezembro de 2010, Institui o Plano Nacional de Cultura - PNC, cria o Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais - SNIIC e dá outras providências. Disponível em: <http://www.cultura.gov.br/documents/10907/963783/Lei+12.343++PNC.pdf/e9882c97-f62a-40de-bc74-8dc694fe777a>. Acesso em 17 jan. 2019.

32 VARELLA, Guilherme. **Plano Nacional de Cultura: direitos e políticas culturais no Brasil**. 1. ed. Rio de Janeiro: Azougue, 2014. p. 66.

33 VARELLA, Guilherme. **Plano Nacional de Cultura: direitos e políticas culturais no Brasil**. 1. ed. Rio de Janeiro: Azougue, 2014. p. 104-105.

34 BRASIL, Emenda Constitucional nº 71 de 29 de novembro de 2012. Acrescenta o art. 216-A à Constituição Federal para instituir o Sistema Nacional de Cultura. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc71.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc71.htm). Acesso em 28 mar. 2022.

35 CUNHA FLHO, Francisco Humberto. **Teoria dos direitos culturais: fundamentos e finalidades**. São Paulo: Edições Sesc, 2018. p.66

36 **PLANO NACIONAL DE CULTURA**. Disponível em: <http://pnc.cultura.gov.br/entenda-o-plano/>. Acesso

das 53 metas do SNC, destacamos que a Meta 5 atinge a implantação do Sistema Nacional de Patrimônio Cultural (SNPC) - e intenta que 100% das Unidades da Federação (UF) e pelo menos 60% dos municípios possuam legislação e política de patrimônio aprovadas. Ao passo que as metas 12 e 13 fazem referência à educação patrimonial e ao ensino de arte<sup>37</sup>, também de extrema importância no âmbito da proteção do meio ambiente cultural<sup>38</sup>.

Portanto, um dos grandes obstáculos da gestão dos bens culturais no Brasil está na supracitada não concretização da meta do Sistema Nacional do Patrimônio Cultural (SNPC), que poderia delimitar melhor a esfera de atuação de cada ente político governamental e evitar as vicissitudes da superposição que pode advir do sistema constitucional de competências concorrentes. Além de que o SNPC poderia conceber, simultaneamente, um mecanismo de cooperação efetiva entre esses mesmos entes, com ênfase na esfera mais frágil que é a municipal<sup>39</sup>. Visto que, uma das maiores razões da falta de efetividade social das políticas públicas sempre foi a falta de clareza no que concerne às competências e responsabilidades de cada ente governamental<sup>40</sup>. Ademais, Paulo Affonso Leme Machado aduz que a criação de um SNPC poderia ensejar um planejamento, uma gestão cultural compartilhada, economizaria recursos e integraria as ações<sup>41</sup>.

Além disso, a concretização da meta de instituição de um Sistema Nacional do Patrimônio Cultural (SNPC) poderia elucidar melhor o âmbito de atuação de cada ente federativo e permitir a criação de um mecanismo de cooperação mais efetivo. Contudo, o SNPC ainda nem sequer foi criado em razão de várias dificuldades.

## 5 Os desafios da implantação do Sistema Nacional do Patrimônio Cultural

A compreensão dos maiores desafios para a concretização plena do Sistema Nacional de Cultura e do Sistema Nacional de Patrimônio Cultural exige a análise de algumas das metas alcançadas até o momento, tendo em vista que o PNC inicialmente estava planejado para durar até 2020 e acabou sendo prorrogado até 2024. Razão pela qual já é possível tecer alguns breves comentários sobre as metas alcançadas, visto que a articulação almejada entre os três entes federativos é essencial na institucionalização de políticas culturais a longo prazo. Porém, considerando a complexidade dos temas que envolvem o SNC e os fins, os comentários ficarão especialmente adstritos ao Sistema Nacional de Patrimônio Cultural.

Consoante relatório sobre o PNC, a meta número um referente ao Sistema Nacional de Cultura institucionalizado e implementado, com 100% das Unidades da Federação e 60% dos municípios com sistemas de cultura institucionalizados e implementados está sendo

---

em 17 jan. 2023.

37 BRASIL; MINISTÉRIO DA CULTURA. **As metas do Plano Nacional de Cultura**. São Paulo: Instituto Via Pública; Brasília: MinC, 2012. p. 34-51.

38 Cf. PEREIRA, Laryssa Custódio de França. **A proteção do patrimônio cultural: entre o dever do estado, o princípio da participação popular e os desafios das políticas**. Dissertação (mestrado em Direito) – Universidade Federal de Alagoas. Faculdade de Direito de Alagoas. Maceió, 2019.

39 RODRIGUES, José Eduardo Ramos. Aspectos polêmicos em torno do patrimônio cultural. In: RODRIGUES, José Eduardo Ramos; MIRANDA, Marcos Paulo de Souza. **Estudos de direito do patrimônio cultural**. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p.89-112. p.93.

40 KRELL, Andreas J. **Leis de normas gerais, regulamentação do Poder Executivo e cooperação intergovernamental em tempos de Reforma Federativa**. Belo Horizonte: Fórum, 2008. p.51.

41 MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 21ª ed. São Paulo: Malheiros, 2013. p.1115.

cumprida de forma relativamente adequada. Em 2021 (referente ao relatório mais recente até o momento de monitoramento de metas) foi averiguado que 100% dos estados possuem acordo de cooperação federativa para o desenvolvimento do SNC publicados, ao passo que entre a porcentagem de municípios com acordo de cooperação federativa é de 85,6%. Os elementos constitutivos do SNC que cada estado e município deve institucionalizar e implementar são: órgão gestor, conselho de política cultural, conferência de cultura, plano de cultura e sistema de financiamento à cultura com existência obrigatória do fundo de cultura. O desempenho da meta alcançou 69% do previsto para o ano de 2021<sup>42</sup>. Contudo, o relatório de 2021 é menos informativo do que o de 2018<sup>43</sup> em dados importantes como a quantidade de estados que estão com o SNC institucionalizado com os todos componentes mínimos (sistemas, planos, conselhos e fundos de cultura), o que dificulta uma averiguação mais pormenorizada de cumprimento da meta.

Neste âmbito, Varella avalia que o SNC requer que conselhos, fundos e órgãos executivos de cultura funcionem em harmonia. Porém, infelizmente, os conselhos de cultura ainda estão esvaziados em sua maioria e os fundos acabam ocupando um papel secundário no programa orçamentário das gestões municipais e estaduais, com mera função de complementação de receitas. Além de que, de forma geral ainda não existem políticas estruturadas para os fundos de cultura. Porém ressalta que o fortalecimento dos conselhos de cultura ajudaria na articulação e mobilização dos grupos culturais para as próximas conferências nacionais de cultura. Ademais, é essencial estipular mecanismos de controle para garantir que as diretrizes eleitas pelos conselhos serão devidamente inseridas nas ações e programas. Por fim, a efetividade do Sistema depende também de como manter os indivíduos interessados nos rumos públicos da cultura<sup>44</sup>. O que significa que a efetividade deste sistema depende também das políticas públicas dos vários entes federativos e que mero atingimento quantitativo de uma meta não garante a efetividade plena desta, porém, a partir da análise dos dados da meta um, alguns passos de fatos foram dados para a institucionalização do SNC.<sup>45</sup>

Contudo, das 53 metas propostas em 2010, no que tange ao que se esperava do ano 2021 (ano do último relatório até o momento<sup>46</sup>), apenas três foram concluídas, 4 não foram sequer iniciadas (entre as quais se incluem a meta número cinco, referente à implantação do SNPC), 22 metas tiveram um desempenho inferior a 50% do previsto e 12 não possuíam sequer informação sobre o grau de desempenho<sup>47</sup>.

No âmbito da proteção do Patrimônio Cultural, Luiz Fernando Almeida explana que, ao comparar as políticas patrimoniais com outras políticas culturais, é perceptível que todas as

42 BRASIL; MINISTÉRIO DA CULTURA. **Plano Nacional de Cultura - Relatório 2021 de Acompanhamento das Metas**. 1ª ed. Brasília, DF: 2021. p. 57-62.

43 Cf. BRASIL; MINISTÉRIO DA CULTURA. **Plano Nacional de Cultura - Relatório 2017 de Acompanhamento das Metas**. 1ª ed. Brasília, DF: 2018. p. 60-64.

44 VARELLA, Guilherme. **Plano Nacional de Cultura: direitos e políticas culturais no Brasil**. 1. ed. - Rio de Janeiro: Azougue, 2014. p. 162 -186.

45 BUCIS, Bruno. Das 53 metas do Plano Nacional de Cultura, só uma está em dia; Ministério será extinto. **Metro Brasília**. Disponível em: <https://www.metrojornal.com.br/entretenimento/2018/12/29/53-metas-plano-nacional-de-cultura-ministerio-da-cultura.html>. Acesso em 27 de abril de 2019.

46 BRASIL. **Monitoramento do PNC**. Disponível em: <http://pnc.cultura.gov.br/monitoramento-do-pnc/>. Acesso em 18 jan. 2023.

47 BRASIL; MINISTÉRIO DA CULTURA. **Plano Nacional de Cultura - Relatório 2021 de Acompanhamento das Metas**. 1ª ed. Brasília, DF: 2021. p. 261-269.

demais políticas setoriais se organizaram a partir da estrutura dos seus produtores. Enquanto o patrimônio não se organiza através de estruturas de classe, o que sempre foi um limitador. Porquanto, a sociedade brasileira, após um processo de redemocratização, organiza e estabelecendo a sua interlocução com o Estado, através dessas formas de organização. Almeida ressalta que se deixou de compartilhar com a coletividade a importância da preservação do patrimônio, o que daria novo significado para as ações patrimoniais e criaria uma maior legitimidade social para as práticas preservacionistas que já são ou serão realizadas<sup>48</sup>. Porquanto, se a população não valorizar os bens culturais que devem ser preservados também não tenderá a reivindicar por eles nos espaços de participação e concentrará sua atenção em outras áreas.

Nesta seara, Nicholls destaca que a preservação do patrimônio cultural representa, de fato, um grande desafio para a administração pública, por seu caráter difuso, interdisciplinar e interinstitucional, exigindo uma reorganização e reestruturação das práticas políticas e administrativas, ao mesmo tempo em que requer novos padrões de participação, fundamentais para o avanço em relação à sustentabilidade (entendida aqui no sentido amplo de sustentabilidade cultural). Ademais, Nicholls aduz que a estrutura do SNPC deverá ser suficientemente flexível para fazer frente à transformação e reestruturação dos processos políticos em curso, sobretudo no que diz respeito à sua contribuição para a eficiência e eficácia, bem como para a democratização e a transparência das políticas públicas. Ademais, apesar dos avanços do IPHAN em constituir uma estrutura de atuação descentralizada e bastante capilarizada, a atuação do IPHAN ainda é restrita em termos territoriais, situação que só poderá ser diferente com reestruturação do órgão federal e com um aporte significativo de recursos humanos, logísticos e financeiros em médio e longo prazo. Destarte, Nicholls sugere que o SNPC deve ser pensado como um subsistema do Sistema Nacional de Cultura – SNC a ser coordenado pelo Ministério da Cultura de forma que é necessário institucionalizar canais de articulação entre o SNC, o SNPC e os demais sistemas setoriais da cultura, como o subsistema de museus<sup>49</sup>.

Porém, reiteramos o fato de que a meta número cinco do PNC, concernente a implantação do Sistema Nacional do Patrimônio Cultural, não foi sequer iniciada. Em 2018 o IPHAN informou que foi iniciado um trabalho de consolidação de textos e documentos que abordam discussões sobre o SNPC para elaboração de minuta de texto a ser discutido internamente (no âmbito do próprio IPHAN) e que sustentará discussões para a edificação da construção da proposta do SNPC. Apenas com a legislação competente deste sistema setorial do SNC formalmente constituída é que poderiam começar ações no âmbito dos estados e municípios<sup>50</sup>.

Ao passo que em 2021, na parte do relatório de monitoramento de metas dedicada à supracitada meta número cinco, foi indicado que o Iphan realizou ações e monitoramento dos

48 ALMEIDA, Luiz Fernando. Desafios e estratégias para uma nova gestão do patrimônio cultural. In: INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL; SUTTI, Weber (coord.). **I Fórum Nacional do Patrimônio Cultural: Sistema Nacional de Patrimônio Cultural: desafios, estratégias e experiências para uma nova gestão.** Vol. I. Brasília: IPHAN, 2012. p.13-21.

49 PEREIRA, Honório Nicholls. Sistema Nacional de Patrimônio Cultural: cooperação, compartilhamento e definição de papéis. In: INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL; SUTTI, Weber (coord.). **I Fórum Nacional do Patrimônio Cultural: Sistema Nacional de Patrimônio Cultural: desafios, estratégias e experiências para uma nova gestão.** Vol. I. Brasília: IPHAN, 2012.p.189-200. p.192-197.

50 BRASIL; MINISTÉRIO DA CULTURA. **Plano Nacional de Cultura - Relatório 2017 de Acompanhamento das Metas.** 1ª ed. Brasília, DF: 2018. p. 70-74.

sítios reconhecidos pela UNESCO como Patrimônio Mundial<sup>51</sup>. Contudo, pouco diz o que foi feito de fato para a concretização do SNPC.

Isto significa que, apesar da grande relevância de tais discussões, é muito difícil em razão de tais circunstâncias averiguar o que foi realizado desde o I Fórum Nacional do Patrimônio Cultural de 2009, o que também indica que, no mínimo, ainda existe um longo caminho a ser percorrido para que o SNPC um dia seja efetivamente implantado, ainda mais considerando que muitas metas do SNC não foram concluídas e vários indicadores de metas precisam ser aprimorados<sup>52</sup>. Neste âmbito também aduzimos que uma atualização legislação unificada do patrimônio cultural talvez pudesse auxiliar nesta implantação<sup>53</sup>.

## 6 Conclusão

Ante o exposto, averiguamos que a competência comum dos entes federativos na proteção do Patrimônio Cultural tem, por um lado, algumas qualidades, como a de permitir que um bem cultural possa ser protegido por uma ou todas as entidades federativas, o que amplia as possibilidades de expressão. Contudo, por outro lado, na prática, alguns bens culturais são ignorados pelo respectivo município, estado e país, enquanto outros são vítimas de uma atuação desarticulada e desarmônica dos entes federativos. Isto é, existe uma grande necessidade de melhorias na articulação entre município, estado e união no âmbito da proteção do meio ambiente cultural.

Uma melhor atuação por parte do Poder Público na concretização dos direitos culturais exige melhores políticas culturais. Razão pela qual foi constitucionalizado o Sistema Nacional de Cultura, o qual teve alguns avanços até o momento, apesar de tantos percalços, e favoreceu que os estados e municípios criassem seus próprios fundos de cultura, de modo que em 2021 100% dos estados e 85,6% dos municípios já possuíam acordo de cooperação federativa para o desenvolvimento do SNC publicados. Passo importantíssimo para a institucionalização de políticas culturais sistemáticas com uma melhor cooperação entre os entes federados.

Por outro lado, muitas metas do SNC não foram concluídas, vários indicadores de metas precisam ser aprimorados e muito ainda precisa ser realizado para concretização plena do SNC. Ademais, no que tange a implantação do Sistema Nacional de Patrimônio Cultural (SNPC), a problemática já começa com o fato de ser uma das metas do SNC que até o momento ainda não foi sequer iniciada. Entre os principais desafios para a implantação do SPC destacam-se a necessidade de reestruturação e de maiores recursos, bem como de melhor articulação com o SNC e os demais atores. Um dos dados mais preocupantes é que mais de uma década passou desde a entrada em vigor do Plano Nacional de Cultura e, segundo os relatórios oficiais, é difícil saber o quanto foi feito no que concerne a própria possibilitação de que a meta seja iniciada.

51 BRASIL; MINISTÉRIO DA CULTURA. **Plano Nacional de Cultura - Relatório 2021 de Acompanhamento das Metas**. 1ª ed. Brasília, DF: 2021. p. 60-64.

52 Cf. BRASIL; MINISTÉRIO DA CULTURA; SECRETARIA DA DIVERSIDADE CULTURAL. **Análise e avaliação qualitativa das metas e o monitoramento do Plano Nacional de Cultura (PNC)**. Salvador: UFBA, 2018.

53 Cf. STUDART, Vitor. **Integração Sistêmica da Atividade Estatal de Proteção do Patrimônio Cultural no Brasil**. Dissertação (Mestrado em Direito Constitucional) – Universidade Federal de Fortaleza, 2017.

O método utilizado neste artigo foi o hipotético-dedutivo, com a hipótese de que a concretização do Sistema Nacional do Patrimônio Cultural poderia propiciar uma melhor articulação dos entes públicos na salvaguarda deste patrimônio e a análise da realidade concreta da atual conjuntura desta atuação estatal.

No exame da hipótese, é nítido que toda a doutrina e os maiores especialistas na área destacam que o SNPC se trata de uma necessidade para possibilitar uma melhor articulação entres os entes federativos. Então, no âmbito teórico a tese está completamente correta. Contudo, uma análise mais pormenorizada só será possível de fato quando o SNPC começar a ser implantado, pois vários aspectos empíricos – e a própria falseabilidade – só poderão ser analisados a partir do momento que a respectiva meta for de fato iniciada

## Referências

ALMEIDA, Luiz Fernando. Desafios e estratégias para uma nova gestão do patrimônio cultural. In: INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL; SUTTI, Weber (coord.). **I Fórum Nacional do Patrimônio Cultural: Sistema Nacional de Patrimônio Cultural: desafios, estratégias e experiências para uma nova gestão**. Vol. I. Brasília: IPHAN, 2012. p.13-21.

BASTOS, Larissa. Museus de AL correm risco de tragédia semelhante à do Rio, diz especialista. **Gazetaweb**. Disponível em: [https://gazetaweb.globo.com/portal/noticia/2018/09/museus-de-al-correm-risco-de-tragedia-semelhante-a-do-rio-diz-especialista\\_60700.php](https://gazetaweb.globo.com/portal/noticia/2018/09/museus-de-al-correm-risco-de-tragedia-semelhante-a-do-rio-diz-especialista_60700.php). Acesso em 09 mar. 2019.

BRASIL, Emenda Constitucional nº 71 de 29 de novembro de 2012. Acrescenta o art. 216-A à Constituição Federal para instituir o Sistema Nacional de Cultura. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc71.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc71.htm). Acesso em 28 mar. 2022.

BRASIL. Lei nº 12.343, de 2 de dezembro de 2010, Institui o Plano Nacional de Cultura - PNC, cria o Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais - SNIIC e dá outras providências. Disponível em: <http://www.cultura.gov.br/documents/10907/963783/Lei+12.343++PNC.pdf/e9882c97-f62a-40de-bc74-8dc694fe777a>. Acesso em 17 jan. 2019.

BRASIL. **Monitoramento do PNC**. Disponível em: <http://pnc.cultura.gov.br/monitoramento-do-pnc/>. Acesso em 18 jan. 2023.

BRASIL. **Plano Nacional De Cultura**. Disponível em: <http://pnc.cultura.gov.br/entenda-o-plano/>. Acesso em 17 jan. 2023.

BRASIL; MINISTÉRIO DA CULTURA. **As metas do Plano Nacional de Cultura**. São Paulo: Instituto Via Pública; Brasília: MinC, 2012.

BRASIL; MINISTÉRIO DA CULTURA. **Plano Nacional de Cultura - Relatório 2017 de Acompanhamento das Metas**. 1ª ed. Brasília, DF: 2018.

BRASIL; MINISTÉRIO DA CULTURA. **Plano Nacional de Cultura - Relatório 2021 de Acompanhamento das Metas**. 1ª ed. Brasília, DF: 2021.

BRASIL; MINISTÉRIO DA CULTURA; SECRETARIA DA DIVERSIDADE CULTURAL. **Análise e avaliação qualitativa das metas e o monitoramento do Plano Nacional de Cultura (PNC)**. Salvador: UFBA, 2018.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002.

BUCIS, Bruno. Das 53 metas do Plano Nacional de Cultura, só uma está em dia; Ministério será extinto. **Metro Brasília**. Disponível em: <https://www.metrojornal.com.br/entretenimento/2018/12/29/53-metas-plano-nacional-de-cultura-ministerio-da-cultura.html>. Acesso em 27 de abril de 2019.

CALABRE, Lia. Políticas culturais no Brasil do século XXI: cenários e desafios. IN: COSTA, Frederico Lustosa da(org.). **Política e gestão cultural: perspectivas Brasil e França**. Salvador: EDUFBA, 2013. p.35-49.

CALABRE, Lia. Políticas culturais no Brasil: balanços e perspectivas. IN: BARBALHO, Alexandre; RUBIM, Albino (org). **Políticas culturais no Brasil**. Salvador: UFBA, 2007. p. 87-107. p.101. 101-102.

COELHO, Teixeira. **Dicionário Crítico de Política Cultural – Cultura e Imaginário**. São Paulo: Iluminuras, 1997.

CUNHA FILHO, Francisco Humberto. **Federalismo cultural e Sistema Nacional de Cultura**: contribuição ao debate. Fortaleza: Edições UFC, 2010.

CUNHA FLHO, Francisco Humberto. **Teoria dos direitos culturais**: fundamentos e finalidades. São Paulo: Edições Sesc, 2018.

DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda. **Políticas públicas**: princípios, propósitos e processos. São Paulo: Atlas, 2017.

DWORKING, Ronald. *Taking rights seriously*. Cambridge, Massachussetts: *Havard University Press*, 1978.

KRELL, Andreas J. **Leis de normas gerais, regulamentação do Poder Executivo e cooperação intergovernamental em tempos de Reforma Federativa**. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

LIMA, Larissa da Rocha Barros. A preservação do meio ambiente cultural e a proteção jurídica através do tombamento: a ausência do federalismo cooperativo no município alagoano de Marechal Deodoro. **Planeta Amazônia**: Revista Internacional de Direito Ambiental e Políticas Públicas Macapá, n. 2, p. 21-35, 2010.

LIMA, Luciana Piazzon Barbosa; ORTELLADO, Pablo; SOUZA, Valmir de. O que são as políticas culturais? Uma revisão crítica das modalidades de atuação do estado no campo da cultura. **IV SEMINÁRIO INTERNACIONAL – POLÍTICAS CULTURAIS – 16 a 18 de**

**outubro/2013 - Setor de Políticas Culturais – Fundação Casa de Rui Barbosa – Rio de Janeiro – Brasil.** p.2. Disponível em: <http://culturadigital.br/politicaculturalcasaderuibarbosa/files/2013/11/Luciana-Piazzon-Barbosa-Lima-et-alii.pdf>. Acesso em jul. 2019.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro.** 21ª ed. São Paulo: Malheiros, 2013. p.1115.

MARCHESAN, Ana Maria Moreira. **A tutela do patrimônio cultural sob o enfoque do Direito Ambiental.** Porto Alegre: Livraria do Advogado Ed., 2007.

MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente.** São Paulo Revista dos Tribunais, 2000.

PEREIRA, Honório Nicholls. Sistema Nacional de Patrimônio Cultural: cooperação, compartilhamento e definição de papéis. In: INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL; SUTTI, Weber (coord.). **I Fórum Nacional do Patrimônio Cultural:** Sistema Nacional de Patrimônio Cultural: desafios, estratégias e experiências para uma nova gestão. Vol. I. Brasília: IPHAN, 2012.p.189-200.

PEREIRA, Laryssa Custódio de França. **A proteção do patrimônio cultural:** entre o dever do estado, o princípio da participação popular e os desafios das políticas. Dissertação (mestrado em Direito) – Universidade Federal de Alagoas. Faculdade de Direito de Alagoas. Maceió, 2019.

REISEWITZ, Lúcia. **Direito ambiental e patrimônio cultural:** direito à preservação da memória, ação e identidade do povo brasileiro. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2004.

RODRIGUES, José Eduardo Ramos. Aspectos polêmicos em torno do patrimônio cultural. In: RODRIGUES, José Eduardo Ramos; MIRANDA, Marcos Paulo de Souza. **Estudos de direito do patrimônio cultural.** Belo Horizonte: Fórum, 2012. p.89-112.

RODRIGUES, José Eduardo Ramos. Tombamento e patrimônio cultural. In: BENJAMIN Antonio Herman Vasconcellos (Org.) **Dano Ambiental:** prevenção, reparação e repressão. v. 2. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993.

SILVA, José Afonso da. **Direito ambiental constitucional.** 9. Ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

SIMÃO, Maria Cristina. **Preservação do patrimônio cultural em cidades.** 1.ed. Belo Horizonte: Autentica, 2006.

SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. **Bens culturais e sua proteção jurídica.** 3º ed, 6º reimp. Curitiba: Juruá, 2011.

STUDART, Vitor. **Integração Sistêmica da Atividade Estatal de Proteção do Patrimônio Cultural no Brasil.** Dissertação (Mestrado em Direito Constitucional) – Universidade Federal de Fortaleza, 2017.

TRENNEPOHL, Terence Dornelles. **Incentivos fiscais no direito ambiental.** São Paulo: Saraiva, 2008.

URFALINO, Philippe. **A invenção da política cultural**. Trad. Fernando Kolleritz. São Paulo: Edições Sesc São Paulo, 2015.

VARELLA, Guilherme. **Plano Nacional de Cultura: direitos e políticas culturais no Brasil**. 1. ed. Rio de Janeiro: Azougue, 2014.