

O PRETENDIDO SISTEMA NACIONAL DE CULTURAL (SNC) EM CONSTRATE AO SISTEMA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE (SISNAMA)

*INTERNDED NATIONAL SYSTEM OF CULTURAL (SNC) CONTRASTED IN
THE NATIONAL SYSTEM OF THE ENVIRONMENT (SISNAMA)*

*Natália Luiza Alves Martins¹
Francisco Humberto Cunha Filho²*

Sumário: 1 Introdução. 2 Direitos Culturais e o pretendido Sistema Nacional de Cultura (SNC). 3 A tutela jurídica dos bens ambientais e o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA). 4 SISNAMA x SNC: semelhanças e distinções (quadro comparativo). 5 Conclusão. 6 Referências.

Resumo: Desde 2002, o governo Lula vem trabalhando na implementação do Sistema Nacional de Cultura, que consistirá em um sistema em nível nacional com fins de universalização e fortalecimento da cultura no Estado brasileiro. O Brasil é um país marcado por conter diversos sistemas como forma de implementação de políticas, tendo tais sistemas permitido a disseminação das políticas públicas em âmbito nacional de maneira igualitária, através do cooperativismo federalista. Tendo por base um dos sistemas existentes no Brasil, no Sistema Nacional do Meio Ambiente buscar-se-á estudar o pretendido Sistema Nacional de Cultura e sua compatibilidade dentro da realidade social brasileira e do ordenamento jurídico pátrio. A partir de pesquisas doutrinárias e bibliográficas, conclui-se que a implementação do Sistema Nacional de Cultura é um grande passo em prol da efetivação dos direitos culturais, direitos esses muitas vezes menosprezados pelos altos escalões governamentais, no entanto, em razão da complexidade dos bens a serem regulamentados por tal sistema deve-se buscar uma estrutura complexa que seja capaz efetivar todos os direitos pertencentes ao mundo cultural.

Palavras-chave: Sistema Nacional de Cultura - Sistema Nacional do Meio Ambiente - Direitos Culturais - Meio Ambiente - Cooperativismo Federalista.

Abstract: Since 2002, the Lula government has been working on implementation of the National Culture, which will consist of a national system for the purpose of strengthening and universalization of culture in the Brazilian state. Brazil is a country marked by various systems contain as a means of policy implementation, such systems have allowed the spread of public policies in the context of National evenly through cooperative federalism. On the basis of the existing systems in Brazil, the National Environment check will study the desired the National Culture and its compatibility within the Brazilian social reality and the native legal system. From research and doctrinal literature, it appears that the implementation of the National Culture is a big step towards the realization of cultural rights, these rights are often overlooked by high government levels, however, because of the complexity of property to be regulated by such a system should seek a complex structure that is able accomplish all rights pertaining to the cultural world.

Keywords: National Culture - National System of Environment - Cultural Rights - Environment - Cooperativismo Federalist.

1 INTRODUÇÃO

O direito meio ambiente ecologicamente equilibrado e o os direitos culturais são direitos fundamentais expressamente previstos na Constituição Federal de 1988. Sendo uma carta política de caráter social e ambientalista, a mesma prevê diversos instrumentos tendentes a garantir aos cidadãos o usufruto dos direitos nela previstos.

¹ Mestranda em Direito Constitucional pela Universidade de Fortaleza. Pós-graduanda em Direito Ambiental. Advogada. E-mail: <natalialuizaa@hotmail.com>

² Doutor em Direito Constitucional pela UFPE. Professor do Mestrado e doutorado da Universidade de Fortaleza. Advogado da União. E-mail: <humberto3000@hotmail.com>

Em uma breve e primeira análise, pode-se perguntar: qual relação existente entre o meio ambiente e os direitos culturais? E pode-se ter a errônea ideia de que se tratam de bens distintos, não coincidentes e que não há qualquer relação entre eles, no entanto engana-se quem faz esta primeira análise, pois na realidade possuem muitos pontos em comum.

Quando pensamos em meio ambiente, imediatamente relacionamos a ideia de meio ambiente natural, este sendo compreendido como o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas (art. 3º, I, Lei nº6.938/81). No entanto, o meio ambiente é formado não só pelo meio ambiente natural, mas também pelo meio ambiente artificial, do trabalho *e o cultural*.

Por meio ambiente cultural pode-se entender aquele formado pelo patrimônio histórico, artístico, paisagístico, ecológico, científico e turístico e constitui-se tanto de bens de natureza material, a exemplo dos lugares, objetos e documentos de importância para a cultura, quanto imaterial, aqueles que representam os costumes de um povo, a exemplo dos idiomas, das danças, dos cultos religiosos e dos costumes de uma maneira geral³. Habitualmente verifica-se a confusão entre meio ambiente artificial e cultural, mas são distintos uma vez que este se destaca pelo valor representativo da história e costume de cada povo, tendo uma valoração especial. Desta forma, percebemos uma intrínseca relação entre meio ambiente e cultura.

No entanto, o cerne da presente pesquisa não consiste em um estudo pormenorizado do que viria a ser definido como meio ambiente cultural, nem tampouco uma análise acerca do direito ambiental. As breves definições aqui expostas sobre meio ambiente e cultura apenas tem como intuito delimitar o âmbito de atuação dos sistemas a serem estudados, ou seja, o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), que como veremos tem por função a proteção do meio ambiente em todas as suas formas e o pretendido Sistema Nacional de Cultura (SNC).

Sendo o Estado brasileiro caracterizado por uma estrutura federalista ímpar, ao passo que os municípios também se constituem como entes federados, sendo, ainda, um federalismo eminentemente cooperativista, uma vez que a divisão de competências visa à realização de atividades conjuntas como forma de efetivar direitos previstos constitucionalmente, a organização sistêmica é constantemente utilizada. Em diversas áreas optou-se por pela elaboração de sistemas como forma de gestão, descentralizando as atividades e proporcionando uma maior abrangência em todas as regiões do país. Como exemplos da formação sistêmica têm-se o Sistema Único de Saúde, Sistema Educacional da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Sistema Nacional do Meio Ambiente, e em um futuro próximo o Sistema Nacional de Cultura.

Salutar a importância do estudo comparativo entre os diversos sistemas uma vez que a atuação conjunta, integrada e harmônica dos mesmos irá permitir a efetivação de diversos direitos previstos constitucionalmente.

A pesquisa tem como ímpeto a análise, em especial, do SISNAMA, instituído pela lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, em contraste com o SNC, ainda em fase de planos e formulações, estando em trâmite no Congresso Nacional

³ SILVA, José Afonso da. *Direito constitucional ambiental*. 4 ed. São Paulo: Editora Forense, 2003, p.23.

a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº416/2005, que irá instituir. O SNC vem sendo aperfeiçoado através de vários estudos, que visam estruturá-lo da maneira mais completa possível, com previsão para conclusão em 2012. Assim sendo, pretende-se estudar a relação direta e indireta entre os sistemas acima referidos, pelo valor intrínseco e a importância de referidos direitos.

Sendo de primordial importância que a estruturação do Sistema Nacional de Cultura se dê de uma maneira coerente e que possibilite a real inserção e promoção da cultura em seus diversos aspectos, faz-se necessário um estudo pormenorizado de todos os pontos que vêm sendo agregado ao referido sistema. É preciso que se tenha em mente as peculiaridades referentes aos direitos culturais, para que desta forma busque-se a institucionalização de um sistema real e efetivo, sob pena de se cometer os mesmos erros encontrados em alguns sistemas já existentes, com diferenças alarmantes entre a realidade os ditames legais. É preciso encontrar um arcabouço capaz de garantir a atuação de políticas públicas e que as mesmas não permaneçam apenas no mundo meramente formal.

A relação direta existente entre os sistemas não se refere apenas ao SISNAMA e ao futuro SNC, mas a diversos outros. Como exemplo, podemos citar a estruturação do Sistema Único de Saúde (SUS), usado como paradigma para formação do SNC. O mesmo prevê normatizações expressas que denotam a importância da integração e cogerenciamento em todas as áreas das políticas públicas. A Lei nº8.080/90, que institui o SUS, em seus artigos sobre competência do sistema estabelece que uma ligação direta entre o Sistema Único de Saúde e o Sistema Nacional do Meio Ambiente:

Art. 16. À direção nacional do Sistema Único de Saúde-SUS compete:

I - formular, avaliar e apoiar políticas de alimentação e nutrição;

II - participar na formulação e na implementação das políticas:

a) **de controle das agressões ao meio ambiente;**

b) de saneamento básico; e

c) relativas às condições e aos **ambientes de trabalho;**

III - definir e coordenar os sistemas:

a) de redes integradas de assistência de alta complexidade;

b) de rede de laboratórios de saúde pública;

c) de vigilância epidemiológica; e

d) de vigilância sanitária.

IV - participar da definição de normas e mecanismos de controle, com órgãos afins, **de agravos sobre o meio ambiente**, ou deles decorrentes, que tenham repercussão na saúde humana;

[*omissis*]

Assim, buscar-se-á analisar os pontos de congruência e divergência do Sistema Nacional de Cultura e o Sistema Nacional do Meio Ambiente, analisando suas peculiaridades e suas diferenças, objetivos e instrumentos de efetivação, de maneira a possibilitar um diálogo entre eles que possa auxiliar na melhoria ou continuidade dos ramos a serem adotados pelo SNC. É válido ressaltar que os direitos culturais também visam à proteção do meio ambiente cultural, de modo que deverá haver uma consonância entre os ditames e modos de operação e funcionamento de ambos os sistemas.

2 DIREITOS CULTURAIS E O PRETENDIDO SISTEMA NACIONAL DE CULTURA (SNC)

Direito e Cultura estão intrinsecamente interligados, sendo o Direito uma manifestação cultural, o mesmo dependerá diretamente da sociedade que o regulamenta. Entretanto, o estudo ora pretendido não requer aprofundar na influência da cultura no direito (culturalismo jurídico), ao contrário, pretende-se analisar como o direito influencia na proteção e efetivação dos direitos culturais.

No campo jurídico a definição do que vem a ser cultura é tarefa de difíceis proporções, pois sempre foi algo esquecido pelos juristas, que acreditavam estar o conceito imbuído nas determinações legais dos direitos culturais. No que pese a problemática quanto à conceituação do termo cultura e direitos culturais, não há mais dúvidas quanto à classificação de tais direitos, tendo a Constituição Federal os elevado a direitos fundamentais, não restam dúvidas, pois, quanto a sua inserção no rol dos direitos fundamentais. Neste sentido é que Francisco Humberto Cunha Filho⁴ afirma que tais bens devem ser assim considerados em razão da proteção especial emanada pelo ordenamento jurídico, bem como pela aplicabilidade imediata referente à eficácia jurídica. Salientando, ainda, que a constituição reservou uma seção específica à cultura (formada pelos arts.215 e 216), e que embora tal seção esteja fisicamente distante do art.5º (verdadeiro compêndio dos direitos fundamentais), isso não afasta o *status* de norma fundamental, até mesmo porque não é a posição “topográfica” do artigo dentro da norma que insere nessa os aspectos valorativos e peculiares do objeto a ser tutelado. Da mesma forma ocorre com o meio ambiente, que embora previsto no artigo 225 da CF/88 é inegável sua “fundamentalidade”.

A previsão constitucional de garantia de acesso à cultura é um grande avanço, embora a sua normatização venha se dando de maneira paulatina. A formação de uma política cultural se deu a passos lentos, na realidade, no que concerne ao Brasil essa política ainda vem se consolidando e moldando conforme as necessidades sociais. Assim também aconteceu na França, país modelo no que concerne à aplicação de políticas culturais efetivas:

L'idée que puisse exister, au profit des citoyens, un droit à la culture, s'est dégagée progressivement. La consécration de ce droit appelle nécessairement une politique culturelle.⁵

Passando o Estado a ser considerado promotor das políticas culturais caberá a ele o dever de proporcionar o acesso e a proteção dos bens, cabendo, ainda, incentivar a transmissão de saberes que deverá ser feita pela população sobre sua livre iniciativa, não podendo haver interferência estatal. Aqui jaz uma das diferenças entre as políticas culturais e demais ramos, é preciso deixar o povo livre para exercer as manifestações culturais que acharem pertinentes, cabendo ao Estado uma atitude negativa de abster-se de qualquer interferência, devendo agir

⁴ FILHO CUNHA, Francisco Humberto. *Direitos culturais como direitos fundamentais no ordenamento jurídico brasileiro*. Brasília: Brasília Jurídica, 2000, p. 41.

⁵ PONTIER, Jean -Maria; RICCI, Jean-Claude; BOURDON, Jacques. *Droit de la culture*. Paris: Dalloz, 1990, p. 60.

somente como forma de fomentar a cultura. Já nas demais áreas, em especial no meio ambiente, o Estado é o principal promotor das ações tendentes a proteção ambientais, sendo obrigação dele as prestações positivas em prol da natureza.

Embora nas demais constituições brasileiras sempre houvesse manifestações referentes à cultura, nem sempre tais manifestações vieram de maneira explícita, na maioria das vezes o termo cultura era utilizado de maneira restrita ou abordando aspectos relativos à cultura básica, no entanto, o constituinte de 1988 sabendo da importância de manutenção de uma identidade social, bem como da necessária proteção aos bens históricos, paisagísticos e manifestações dos mais diversos tipos, trouxe expressamente a proteção aos direitos culturais. Tais dispositivos são destacados pelas normas constantes nos artigos 215 e 216 da carta magna, embora diversos outros artigos esparsos prevejam a proteção de tais bens.

O governo Lula, desde 2002, reconhecendo a importância e utilidade dos direitos culturais, vem estudando formas de delinear uma política cultural consistente e eficaz, para abranger toda a política cultural em nível federal. Dessa forma, surgiu a proposta de emenda constitucional (PEC) nº416/2005 que visa instituir o ora mencionado Sistema Nacional de Cultura (SNC).

Reconhecendo a complexidade dos temas que envolvem a cultura, o governo estabeleceu um calendário de estudos a serem realizados anteriormente a implementação formal do sistema. Tais estudos estão sendo realizados através de grupos de trabalhos (GT's) designados para tal fim. O Ministério da Cultura dividiu três grupos que irão trabalhar de forma conjunta para conceber o sistema e as políticas a serem empregadas pelo governo. Os grupos foram formados por representantes das três esferas governamentais, integrantes do Ministério da Cultura e de outros órgãos do Governo Federal, além da sociedade civil. A formação democrática dos grupos de trabalhos já reflete a intenção que se tem de estabelecer um sistema paritário e com plena aceitação popular.

Servirá como roteiro de pesquisa para o presente trabalho o documento formulado pelo primeiro grupo de trabalho, intitulado "Arquitetura e Marco Legal do Sistema Nacional de Cultura", versão aprovada pelo Conselho Nacional de Política Cultural em 26 de agosto de 2009. Referido grupo será posteriormente complementado pelo trabalho a ser realizado pelos demais grupos intitulados "Formação em Gestão de Políticas Públicas de Cultura" e "Mapeamento: Formação e Qualificação em Política e Gestão Pública no Brasil", respectivamente. Através da proposta dos três grupos de trabalho haverá a consolidação de uma proposta concreta para construção do Sistema Nacional de Cultura.

Referido Sistema terá como ímpeto a institucionalização das políticas culturais, através da implementação de uma política nacional de cultura e por meio de um modelo de gestão compartilhada. Como objetivo, tem a formulação e a execução de políticas públicas de cultura, democráticas e permanentes através do pacto a ser realizado entre os diversos entes federados. Em sua composição haverá a participação de todos esses entes (municípios, Estado e União), da sociedade civil, bem como dos subsistemas setoriais (como sistemas de museus, bibliotecas, arquivos dentre outros).

Como princípios regentes do sistema, que deverão reger todas as suas ações, ter-se-á o da diversidade de expressões culturais, universalização do acesso aos bens e serviços culturais, fomento à produção, difusão e circulação de conhecimento e bens culturais, cooperação entre os entes federados, integração e interação na execução das políticas, programas, projetos e ações desenvolvidas,

complementaridade nos papéis dos agentes culturais, transversalidade das políticas culturais, autonomia dos entes federados, transparência e compartilhamento de informações, democratização dos processos decisórios com participação e controle social, e a descentralização articulada e pactuada da gestão, recursos e ações.

Terá como órgão gestor e coordenador o Ministério da Cultura em âmbito nacional e nos demais entes a gestão ficará a cargo das respectivas secretarias, havendo um órgão gestor em cada esfera do governo. Além dos órgãos gestores haverá o Conselho de Política Cultural, Conferências de Cultura, Planos de Cultura, Sistemas de Financiamento à Cultura, Sistemas Setoriais de Cultura, Comissões Intergestores Tripartite e Bipartite, Sistemas de Informações e Indicadores Culturais e Programa Nacional de Formação na Área da Cultura. Cada um desses órgãos com uma função auxiliar na execução das políticas públicas.

No que se refere ao financiamento das políticas culturais, atualmente, a política de financiamento consiste no orçamento do Ministério da Cultura, recursos provenientes da Lei Rouanet (responsável pela instituição do Programa Nacional de Incentivo à Cultura – PRONAC, que institui mecanismos de fomento através do Fundo Nacional de Cultura, Mecenato e os Fundos de Investimentos nas Artes), e ainda através do Fundo Setorial do Audiovisual e os Fundos de Financiamento da Indústria Cinematográfica Nacional. Já para o Sistema Nacional de Cultura pretende-se a elaboração de um sistema de financiamento reforçado e permanente, razão pela qual se estudam as melhores maneiras de manutenção desses recursos através de mecanismos de financiamento, que deverão ser fortalecidos pelo incremento da renúncia fiscal, fundos de investimentos nas artes, e o possível Programa Federal de Fomento e Incentivo à Cultura (PROFIC – que ainda está sendo analisado para implementação), além dos critérios de partilha e de transferência de recursos entre os entes.

Ainda quanto aos recursos que deverão ser utilizados pelo SNC, está em tramitação no Congresso Nacional a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº150/2003, que propõe a destinação de 2% da arrecadação da União, 1,5% da arrecadação dos Estados e 1% da arrecadação dos municípios para a área da cultura, devendo haver um repasse mínimo fundo a fundo de ente para ente, sendo esse repasse um instrumento de fundamental importância para solidificação do sistema financeiro balizador do SNC.

A proposta de instituição de um Sistema Nacional de Cultura deve ser vista como um instrumento de suporte para a diversidade cultural, de modo que sua estruturação deverá ser pautada em um modelo misto que se encaixe nos complexos contornos em que se dá a cultura⁶, não podendo haver uma padronização sob pena de haver um engessamento da cultura e uma massificação nacional. Deve-se ter em mente que a diversidade cultural, característica do Brasil, formado por diversas etnias é uma das riquezas que compõem nosso país, não devendo haver uma padronização sob o falso argumento de necessidade de unidade cultural para caracterização de uma nacionalidade. Afinal, temos uma cultura brasileira ou culturas brasileiras? Independentemente da opção pela pluralidade ou singularidade do termo, deve-se buscar a proteção de todas as formas culturais existentes no país. O Brasil, sendo um país de proporções continentais e tendo em sua história uma povoação caracterizada pela miscigenação de raças, possui as

⁶ CUNHA FILHO, Francisco Humberto. *Federalismo cultural e sistema nacional de cultura: contribuição ao debate.*(mimeo)

mais diversas manifestações, não havendo como mencionar ou valorar quais dessas são ou não prioritárias, cada uma possui um valor intrínseco *per si*.

3 TUTELA NORMATIVA DOS BENS AMBIENTAIS E O SISTEMA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE (SISNAMA)

O meio ambiente, habitat natural da espécie humana e de diversas outras formas de vida foi elevado à bem de uso comum do povo pela Carta Política de 1988, que por essa razão, ficou mundialmente conhecida por Constituição “verde”.

Embora a proteção à natureza, de um modo geral, seja muito antiga, tendo como fundamento os ensinamentos bíblicos, essa proteção apenas passou a ser regulamentada por lei recentemente, sendo o Direito Ambiental, uma área nova dentro do mundo jurídico:

Mais recentemente os povos de todo o mundo tiveram seus olhos voltados ao meio ambiente. Tanto é verdade que existem várias organizações não governamentais defendendo o meio em que vivemos contra atos lesivos praticados por quem quer que seja. Elas têm representantes praticamente em todos os países do globo e pretendem alertar o Poder Público, em especial, e a comunidade, de modo geral, quanto à necessidade de se proteger nosso sistema ecológico de agentes nocivos à saúde e à qualidade de vida desta e da futura geração. **A par disso e como não podia deixar de ser, nosso legislador passou a editar leis mais específicas, colocando instrumentos mais eficazes em defesa do meio ambiente.**(grifos nossos)⁷

Embora o meio ambiente seja formado pelo meio ambiente natural e demais espécies (artificial, do trabalho e cultural), e tendo a proteção ambiental abrangido todas essas formas, a preocupação primordial era com a defesa do meio ambiente natural. Isso acontece, em geral, até os dias de hoje, pois a definição doutrinária de meio ambiente é pautada em uma visão técnica, utilizando critérios físico-biológicos. Nesse sentido o meio ambiente é considerado, “a combinação de todas as coisas e fatores externos ao indivíduo ou população de indivíduos em questão”⁸, sendo esses fatores constituídos dos seres bióticos e abióticos e suas interações, bem como segundo uma visão jurídica, na qual o meio ambiente é constituído do patrimônio natural e das relações com e entre os seres vivos.

José Afonso da Silva⁹ define meio ambiente como “a interação do conjunto de elementos naturais, artificiais e culturais que propiciem o desenvolvimento equilibrado da vida em todas as suas formas”. Tal conceito abrange as diversas formas de bens ambientais, sendo adequado à proteção efetiva do meio ambiente.

Contudo, tal conceito não é o legal esposado pelo Direito Brasileiro. A legislação pátria utilizou um conceito restrito, inadequado, pois não abrange todos os bens que merecem a proteção jurídica. É definido em nossa legislação pátria, através da Lei n° 6.938, de 31 de agosto de 1981, que se limitou a definir o que vem a ser meio ambiente natural, sendo por esta razão considerada uma deficiência jurídica. Vejamos seu conceito legal:

⁷ SIRVINSKAS, Luis Paulo. *Manual de direito ambiental*. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2006, p.20.

⁸ MILARÉ, Edis. *Direito do ambiente doutrina – jurisprudência - glossário*. 4 ed. rev. amp. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005, p.99.

⁹ SILVA, José Afonso da. *Direito constitucional ambiental*. 7 ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p.18.

Art.3º. Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por:

I- meio ambiente, o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas;

A utilização deste conceito legal faz com que, erroneamente, tenha-se a ideia de que meio ambiente é composto apenas do meio natural, entretanto, tal limitação é equivocada e acarreta uma diminuição da abrangência da aplicabilidade das normas ambientais.

Portanto, percebemos que, na realidade, o meio ambiente não é composto apenas do meio natural, mas é composto de três grupos, ou seja, meio ambiente natural, também conhecido por meio físico, constituído pela atmosfera, pelos elementos da biosfera, pelas águas, pelo solo, pelo subsolo, pela fauna e flora; meio ambiente artificial, compreendido pelo espaço urbano construído, consistente no conjunto de edificações (espaço urbano fechado) e pelos equipamentos públicos (espaço urbano aberto); meio ambiente do trabalho, aquele onde as pessoas desempenham suas atividades laborais, sejam essas remuneradas ou não; e meio ambiente cultural, constituído de bens de natureza material e imaterial.

Embora haja a categoria específica acerca do meio ambiente cultural, os direitos culturais surgiram como uma aliada na proteção do patrimônio histórico da humanidade. A vertente de preocupação dos direitos culturais amplia a proteção desta espécie uma vez que o direito cultural se preocupa mais com a questão relativa à memória coletiva e transmissão de saberes, e não com o meio ambiente *per si*, pelo fator físico que este representa. O surgimento do meio ambiente cultural e também dos direitos fundamentais ditos Direitos Culturais, foram uma grande conquista na proteção dos bens imateriais, bens esses dotados de elevados valor social por serem representativos da história e vida de um povo.

No que diz respeito ao objeto de estudo da presente pesquisa, já se faz perceptível que a implementação do SNC será intrinsecamente interligada a atuação do SISNAMA, embora com atuações distintas, ambos os sistemas terão um papel fundamental na difusão, proteção e conservação da cultura e dos locais onde os mesmos foram e serão realizados (meio ambiente cultural).

Denota-se aqui a importância e relação existente com o princípio ambiental da intergeracionalidade, que prevê a proteção do meio ambiente para as presentes e futuras gerações. Tal princípio sob o ponto de vista estritamente ambientalista visa à proteção da qualidade do meio ambiente para que esse proporcione a manutenção da vida humana em harmonia com os demais ecossistemas, já em um enfoque culturalista pode-se entender como a proteção do patrimônio histórico, cultural e artístico que deverá ser resguardado para as presentes e futuras gerações.

A constitucionalização das normas ambientais foi um grande avanço, posto que proporciona segurança jurídica em relação a proteção dos direitos ambientais. Ao estabelecer que todos têm direito à sadia qualidade de vida, a Carta Magna eleva a proteção ambiental a *status* de direito fundamental, de modo que normas infraconstitucionais não são mais capazes de suprimir tal proteção, pois, conforme dispõe o seu art.60 §4º, os direitos fundamentais constituem cláusulas pétreas, portanto, imutáveis. Com o advento desta constitucionalização, o bem ambiental passou a ser considerado um bem jurídico *per si*, ganhando autonomia

dentro da ordem jurídica nacional, da mesma forma que ocorre com os Direitos Culturais.

A principal base normativa do Direito Ambiental encontra-se no art.225 da CF/88, que dispõe “Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.”

Embora a constituição se destaque no ordenamento jurídico brasileiro, sendo uma norma de referência no que diz respeito à proteção ambiental, desde a Conferência de Estocolmo, considerada como marco do surgimento do direito ambiental, em 1972, passou buscar-se uma concretização da proteção ambiental. Ou seja, antes mesmo da Constituição prever a proteção ambiental como valor intrínseco da sociedade brasileira, já passou a surgir normas infraconstitucionais estritamente ambientais e que possuem grande relevo até hoje.

Dentre essas a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Referida lei, recepcionada pela Ordem Constitucional de 1988, instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente, além de definir os contornos do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), trazendo a estruturação de seus órgãos. Embora traga em seu bojo referida estruturação, a lei reserva poucos artigos para tal finalidade, fazendo surgir dúvidas acerca do funcionamento dos órgãos que o compõem. Conquanto a Lei faça uma simples previsão do sistema, essa previsão, por si só, confirma a complexidade da gestão ambiental em país de contornos continentais como o Brasil.

Tendo a Lei desenhado a estrutura político-administrativa do sistema, que é o gestor das políticas ambientais em todos os níveis do governo, restringe-se a traçar os moldes estruturais em seu art.6º, deixando a regulamentação do mesmo a cargo do Decreto nº 99.274, de 06 de junho de 1990, recentemente atualizada pelo Decreto nº 6.792/2009, que acresceu o Instituto Chico Mendes a estrutura. Diga-se de passagem, ambos os decretos regulamentadores não se mostram esclarecedores, como de fato um assunto de extrema importância como o meio ambiente deveria ser abordado, na realidade ajudam na desordem do sistema, tornando-o uma verdadeira colcha de retalhos, embora a atualização do mesmo seja de grande importância para mantê-lo em funcionamento, ainda que com algumas falhas.

É mister ressaltar que o fato de a lei ser anterior a Constituição de 1988 pode explicar a superficialidade e ausência de compatibilidade entre o SISNAMA real e o SISNAMA legal. Assim como ocorre com o Sistema Único de Saúde (SUS), verificamos a existência de diferenças entre o real e o formal, pois o que está legalmente escrito não coincide com o que de fato ocorre¹⁰.

A estrutura do SISNAMA abrange todos os entes da federação, além de fundações públicas e, ainda, a participação popular institucionalizada. É formado por um órgão superior, o Conselho do governo; órgão consultivo e deliberativo, o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA); órgão central, representado pela a Secretaria do Meio Ambiente da Presidência da República; órgãos executores, Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Renováveis (IBAMA) e o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (Instituto Chico Mendes); órgãos seccionais, formados por integrantes da Administração

¹⁰ MILARÉ, Edis. *Direito do ambiente doutrina – jurisprudência - glossário*. 4 ed. rev. amp. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005, p.446.

Pública Federal direta e indireta, fundações instituídas pelo poder público, bem como entidades de nível estadual e os órgãos locais, representados por entidades municipais.

Prevê ainda a possibilidade de normatização suplementar por parte dos Estados, bem como dos Municípios, desde que observados as normas e padrões federais e estaduais.

Além da indicação dos órgãos que compõem o sistema, o legislador previu as competências específicas do CONAMA, não adentrando especificamente nas dos demais órgãos, fazendo apenas um breve relato da função de cada um. Conforme dito acima, o que se verifica é uma ausência de consonância entre o que fora estabelecido pela lei e o que ocorre.

A Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, além de instituir o Sistema Nacional do Meio Ambiente, estabeleceu diretrizes gerais acerca das políticas a serem adotadas pelo governo na defesa do meio ambiente. No que pese a relevância de tal norma, é preciso destacar sua superficialidade, pois uma norma de tamanha importância, e que institui todo um sistema de proteção de determinado setor de um país, possuir apenas vinte e um artigos, realmente deixa a desejar, precisando de diversas complementações. Note-se que não se está defendendo aqui a inflação legislativa que frequentemente se vê ocorrer no Brasil, nem apoiando a criação de leis gigantescas sem nenhum conteúdo, mas quando se fala de uma norma que institui um sistema de nível federal, que deverá abranger todos os entes federados da nação, é preciso uma maior cautela e que seja elaborada uma lei com detalhamentos minuciosos para que possa realmente realizar seus fins e para que não haja discrepâncias ou conflitos de atribuições.

Nem mesmo a menção a algum princípio norteador do sistema o legislador se deu o cuidado de fazer. Tendo a lei ora analisada sido promulgada em uma época ditatorial e em razão das pressões ambientalistas oriundas da crise ecológica que permeava o mundo, tem-se a impressão que a elaboração da norma não teve um cuidado salutar na formulação do sistema, mas tão somente a formalização, sem uma maior preocupação com o eficaz funcionamento do mesmo.

Contudo, o fato de ter sido promulgada anteriormente a Constituição não diminui em nada sua importância, contrário senso, quando a Constituição estabelece como direito fundamental de todos o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, faz com que referida norma, e referido sistema, ganhem maior visibilidade e maior consistência, precisando, mais do que nunca, de um pleno funcionamento.

A superficialidade antes mencionada é confirmada com a pesquisa sobre o tema, onde os diversos manuais de direito ambiental sequer destacam-no, reservando poucos parágrafos para transcrever os ditames legais. Na prática, a Lei nº. 6.938/81 é complementada por algumas resoluções do CONAMA, um dos órgãos do SISNAMA, o que auxilia no melhor funcionamento do sistema. Válido salientar que mesmo que seja superficial a estrutura, ela é capilar, abordando todos os organismos político-administrativos que formam a federação brasileira, sendo justo dar os merecidos louros ao legislador que previu a necessidade de um sistema que abrangesse toda a federação.

O Sistema não possui personalidade jurídica própria, sendo estas conferidas aos seus órgãos. Êdis Milaré¹¹, apontando sua abstratividade, o define

¹¹ Op. Cit., p.448.

como um misto de abstração e concretude, afirmando, ainda, que não se trata efetivamente de um sistema jurídico peculiar, tendo uma alma sem corpo próprio embora anime tantos e variados órgãos. Por essa pequena crítica, já se pode perceber que o SISNAMA não serve como modelo padrão para formação de demais sistemas, posto que deixaria a desejar por não haver uma consonância entre o que se tem na lei e o que ocorre de fato.

Para entender o funcionamento de qualquer sistema, é importante esclarecer sua lógica de funcionamento, no presente caso constitui-se em organismo multifacetado com inúmeras atribuições, embora em alguns momentos haja órgãos que se sobressaiam em determinadas atividades, o SISNAMA tem por objetivo as funções de fiscalização, execução e fomento de atividades relacionadas a proteção e recuperação do meio ambiente. Diferentemente do SUS, com sua lógica predominantemente obrigacional, devendo o Estado fornecer atividades de saúde a população, e também do futuro SNC que será um sistema pautado no fomento, sob pena de invadir a esfera de liberdade individual do cidadão/artista, o SISNAMA possui a peculiaridade de exercer múltiplas funções, razão pela qual sua regulamentação de maneira abstrata pode gerar conflitos capazes de dificultar ou até mesmo impedir a efetiva proteção ambiental.

Sobre a necessidade de uma articulação coerente entre os entes federativos, Maria Luiza Machado Granziera¹² afirma que a característica fundamental do SISNAMA é a coordenação das ações ambientalistas e de seus componentes, salientando que sem a devida coordenação poderá haver superposição de atribuições, capazes de gerar lacunas na atuação do Poder Público. Eis a grande questão relaciona a crítica voltada à superficialidade da norma instituidora, uma vez havendo as especificações de cada órgão não haveria como o gestor público escapar da aplicação da norma, devendo respeitar os princípios constitucionais da administração pública, em especial o da legalidade. Embora haja quem acredite ser o SISNAMA bem estruturado, sendo sua falha decorrente de ausência de vontade de política, pode-se perceber que com uma legislação mais concisa não haveriam “brechas” auxiliando aos maus políticos e prejudicando a preservação ambiental.

A política central do sistema é pautada em informações, sob pena de estagnação e esvaziamento da Política Nacional do Meio Ambiente. Essas informações devem ser trocadas de todas as formas e o influxo deve ser realizado de cima para baixo e vice-versa. O sistema não exerce a política, mas sim os seus órgãos, notadamente o IBAMA e os órgãos locais e estaduais, sendo recentemente criado o Instituto Chico Mendes acredita-se que o mesmo também deverá exercê-la, já que se trata de um dos órgãos executores do sistema.

Convém tecer alguns comentários acerca da discrepância entre o SISNAMA formal e o real, conforme mencionado acima. Logo no início do estudo do sistema verifica-se a primeira divergência que diz respeito ao seu órgão de cúpula, que segundo a lei seria o Conselho Superior, órgão este responsável em assessorar a presidência da república, mas na realidade não há atuação desse órgão tendo essa função sido “usurpada” pelo CONAMA, já que por não existir órgão hierarquicamente superior não podemos falar em delegação de competências.

¹² GRANZIEIRA, Maria Luiza Machado. *Direito ambiental*. São Paulo: Atlas, 2009, p.547.

O CONAMA que na realidade é definido como o segundo órgão mais importante na estrutura escalonada pela lei, na realidade, assume um papel de maior destaque sendo responsável por inúmeras atribuições, tais como:

Art. 8º Compete ao CONAMA:

I - estabelecer, mediante proposta do IBAMA, normas e critérios para o licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras, a ser concedido pelos Estados e supervisionado pelo IBAMA

II - determinar, quando julgar necessário, a realização de estudos das alternativas e das possíveis consequências ambientais de projetos públicos ou privados, requisitando aos órgãos federais, estaduais e municipais, bem assim a entidades privadas, as informações indispensáveis para apreciação dos estudos de impacto ambiental, e respectivos relatórios, no caso de obras ou atividades de significativa degradação ambiental, especialmente nas áreas consideradas patrimônio nacional.

III - decidir, como última instância administrativa em grau de recurso, mediante depósito prévio, sobre as multas e outras penalidades impostas pelo IBAMA;

IV - homologar acordos visando à transformação de penalidades pecuniárias na obrigação de executar medidas de interesse para a proteção ambiental;

V - determinar, mediante representação do IBAMA, a perda ou restrição de benefícios fiscais concedidos pelo Poder Público, em caráter geral ou condicional, e a perda ou suspensão de participação em linhas de financiamento em estabelecimentos oficiais de crédito;

VI - estabelecer, privativamente, normas e padrões nacionais de controle da poluição por veículos automotores, aeronaves e embarcações, mediante audiência dos Ministérios competentes;

VII - estabelecer normas, critérios e padrões relativos ao controle e à manutenção da qualidade do meio ambiente com vistas ao uso racional dos recursos ambientais, principalmente os hídricos.

Parágrafo único. O Secretário do Meio Ambiente é, sem prejuízo de suas funções, o Presidente do Conama.

O conselho é um colegiado representativo de cinco setores: órgãos federais, estaduais, municipais, setor empresarial e sociedade civil. É presidido pelo Ministro do Meio Ambiente. Sua composição é definida pelo Decreto nº 99.724/90, que prevê a existência dos seguintes órgãos: plenário¹³, comitê de

¹³ Composição do Plenário: I- Ministro de Estado do Meio Ambiente, que o presidirá; II- o Secretário-Executivo do Ministério do Meio Ambiente, que será o seu Secretário-Executivo; III- um representante do IBAMA; IV- um representante da Agência Nacional de Águas-ANA; V-um representante de cada um dos Ministérios, das Secretarias da Presidência da República e dos Comandos Militares do Ministério da Defesa, indicados pelos respectivos titulares; VI-um representante de cada um dos Governos Estaduais e do Distrito Federal, indicados pelos respectivos governadores; VII- oito representantes dos Governos Municipais que possuam órgão ambiental estruturado e Conselho de Meio Ambiente com caráter deliberativo, sendo: um representante de cada região geográfica do País; um representante da Associação Nacional de Municípios e Meio Ambiente-ANAMMA; dois representantes de entidades municipalistas de âmbito nacional; VIII- vinte e dois representantes de entidades de trabalhadores e da sociedade civil, sendo: dois representantes de entidades ambientalistas de cada uma das Regiões Geográficas do País; um representante de entidade ambientalista de âmbito nacional; três representantes de associações legalmente constituídas para a defesa dos recursos naturais e do combate à poluição, de livre escolha do Presidente da República; (uma vaga não possui indicação) um representante de entidades profissionais, de âmbito nacional, com atuação na área ambiental e de saneamento, indicado pela Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental-ABES; um representante de trabalhadores indicado pelas centrais sindicais e confederações de trabalhadores da área urbana (Central Única dos Trabalhadores-CUT, Força Sindical, Confederação Geral dos Trabalhadores-CGT, Confederação Nacional dos Trabalhadores na Indústria-CNTI e Confederação Nacional dos Trabalhadores no Comércio-CNTC), escolhido em processo coordenado pela CNTI e CNTC; um

integração de políticas ambientais, câmeras técnicas, grupos de trabalho e grupo de assessores.

A formação de conselhos tem um significado de arranjo institucional inovador, e verifica-se como uma forma eficaz de trazer à baila os procedimentos de participação, formas democráticas de gestão dos assuntos públicos, no entanto, as dificuldades para a utilização dessa espécie de arranjo no Brasil ainda é difícil¹⁴.

Em razão dessas falhas já previstas na consolidação do SISNAMA, ainda em 2003, visando diminuir tal problemática foi lançado uma Proposta de Lei Complementar (PLP nº12/2003) que viesse a regular as competências estabelecidas pelos incisos VI e VII do art. 23 da Constituição Federal. Tais incisos tratam da proteção e preservação ambiental. O projeto tem como intuito definir as atribuições de cada órgão, porém, referida PLP continua em discussão nas casas parlamentares, estando com a pauta trancada para discussões desde junho do corrente ano¹⁵.

Conquanto haja normas constitucionais e infraconstitucionais que possuem como objetivo precípuo a defesa do ambiente, essa proteção não vem se efetivando. Contudo, a ineficácia da proteção ambiental no Brasil carece mais pela falta de aplicabilidade das normas, do que a ausência das mesmas. Nesse sentido, para que não venha a ocorrer o mesmo com as normas relativas aos direitos culturais é salutar a importância de se formular um sistema adequado a realidade social do país e que seja capaz de suprir a demanda cultural de maneira satisfatória, razão pela qual se busca aprofundar o estudo como forma de auxílio na superação de possíveis falhas quando dá estruturação do SNC.

4 SISNAMA X SNC – SEMELHANÇAS E DISTINÇÕES (QUADRO COMPARATIVO)

Tanto os direitos culturais como o direito ao meio ambiente são direitos relativamente recentes, tendo ambos adquirido maior importância nas últimas décadas, embora a atenção dispensada a tais direitos ainda seja tímida e insuficiente. Em razão da importância de tais direitos, muitas vezes esquecidos pelos gestores públicos, pautar-se-á este tópico da pesquisa na comparação dos sistemas voltados para execução de políticas na área.

representante de trabalhadores da área rural, indicado pela Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura-CONTAG; um representante de populações tradicionais, escolhido em processo coordenado pelo Centro Nacional de Desenvolvimento Sustentável das Populações Tradicionais-CNPT/IBAMA; um representante da comunidade indígena indicado pelo Conselho de Articulação dos Povos e Organizações Indígenas do Brasil-CAPOIB; um representante da comunidade científica, indicado pela Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência-SBPC; um representante do Conselho Nacional de Comandantes Gerais das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares-CNCG; um representante da Fundação Brasileira para a Conservação da Natureza-FBCN; IX-oito representantes de entidades empresariais; e X- um membro honorário indicado pelo Plenário; XI- integram também o Plenário do CONAMA, na condição de Conselheiros Convidados, sem direito a voto: um representante do Ministério Público Federal; um representante dos Ministérios Públicos Estaduais, indicado pelo Conselho Nacional dos Procuradores-Gerais de Justiça; e XII- um representante da Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias da Câmara dos Deputados. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/conama>. Acesso em 15 de novembro de 2009.

¹⁴ BASTOS, Carolina Vieira Ribeiro de Assis. *Análise do Conselho Nacional de Meio Ambiente a partir do paradigma procedimental do direito*. In: XV Congresso Nacional do CONPEDI, 2006, Manaus. Anais do CONPEDI. Florianópolis : Fundação Boiteux, 2006.

¹⁵ Informação extraída do sítio da Câmara dos Deputados. Disponível em: http://www.camara.gov.br/sileg/prop_detalle.asp?id=348041. Acesso em 16 de novembro de 2009.

Para iniciar, convém definir o objeto de delimitação de cada um dos sistemas. Embora haja a ligação inicialmente referida em relação ao meio ambiente cultural, os sistemas irão tratar de objetos distintos, porém interligados. A primeira grande distinção quanto aos sistemas ora estudados está exatamente na definição do objeto ou política a ser gerida pelo respectivo sistema. Embora haja um limiar estreito de ligação entre o meio ambiente e a cultura, trata-se de coisas distintas.

O SISNAMA tem como finalidade a criação de uma rede de agências governamentais nos diversos níveis da federação¹⁶, visando assegurar a proteção e a melhoria da qualidade ambiental em todos seus aspectos, enquanto que o SNC irá proporcionar a formulação e manutenção de funções relativas à gestão e formulação de políticas públicas participativa a nível federal, tratando-se de um verdadeiro plano nacional de desenvolvimento cultural¹⁷.

O meio ambiente composto pelos diversos aspectos acima citados (natural, cultural, artificial e do trabalho), possui uma definição legal (embora essa não compreenda toda sua extensão), o que facilita a formulação das políticas a serem realizadas. Quando nos referimos à cultura, a realidade é distinta, não há como estabelecer em apenas algumas palavras o que viria a ser considerado cultura, e em razão da complexidade que envolve o tema é que surge a dificuldade para se estabelecer parâmetros sistematizados.

Em termos de estrutura, o SISNAMA irá apresentar um aporte formado por pelos três níveis de governos (União, Estados e Municípios), a Sociedade Civil e o setor empresarial (estes através da participação em órgãos como o CONAMA). De forma semelhante, teremos a estrutura atualmente sugerida para o SNC, onde se pretende estabelecer a participação popular de maneira institucionalizada de modo a democratizar as decisões referentes à cultura. Portanto, ambos os sistemas se baseiam em funções tripartites e participação popular. Além disso, a estrutura do Sistema Nacional de Cultura destaca-se pela descentralização, que será a mola estrutural principal, onde todos os entes da federação irão possuir funções próprias, sendo o município o ente que possui a maior quantidade de funções, já que está mais próximo da comunidade e conhecendo melhor seus anseios, bem como oferecendo de maneira mais rápida os bens e serviços culturais.

O SNC apresenta vários elementos constitutivos, quais sejam: Órgãos gestores da cultura, Conselhos de política cultural, Conferências de cultura, Planos de cultura, Sistemas de financiamento à cultura, Sistemas setoriais de cultura, Comissões intergestores tripartite e bipartite, Sistemas de informações e indicadores culturais e Programa nacional de formação na área cultural.

Ainda com relação às bases estruturais, vimos que dentro do SISNAMA o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) é órgão de destaque por ser responsável por inúmeras atribuições de gerenciamento do sistema, tendo assumido uma posição de relevo no que concerne às políticas ambientalistas. Referido órgão conta com a participação popular paritária como forma de democratizar o acesso às decisões em matéria ambiental. No mesmo caminho, temos a instituição do Conselho Nacional de Política Cultural (CNPC), que deverá ser uma instância colegiada e permanente de caráter consultivo e deliberativo, integrante da estrutura

¹⁶ GARCIA, Leonardo de Medeiros; THOMÉ, Romeu. *Direito Ambiental*. Salvados: Podvim, 2009, p.85.

¹⁷ MEIRA, Márcio; Gazzimelli, Gustavo. O sistema nacional de cultura. In : MINISTÉRIO DA CULTURA. *Oficinas do sistema nacional de cultura*. Brasília: Ministério da Cultura, 2006, p.19.

básica do Ministério da Cultura, tendo como finalidade o acompanhamento da execução, fiscalização e avaliação das políticas públicas da cultura. Como se viu, a instituição de um Conselho Nacional de Políticas Culturais, nos mesmos moldes do Conselho Nacional do Meio Ambiente, propiciará a efetivação participação popular nas matérias concernentes à cultura, sendo este diálogo entre governo e sociedade de extrema importância para concretização do sistema. Assim sendo, um dos pontos favoráveis que poderia servir como paradigma para o SNC seria o funcionamento e formação do CONAMA.

Uma crítica que merece ressaltar e coloca em contraponto ambos os sistemas é no que concerne à divisão das competências. Quando nos referimos à competência ambiental, há uma celeuma doutrinária acerca da competência dos municípios para legislar. Os adeptos da corrente que defende a competência municipal para legislar, fundamentam sua posição na norma prevista no art.30, I da CF/88, que estabelece ser de competência dos municípios a legislação de assuntos de interesse local. Devendo ser aplicado o princípio da predominância do interesse ter-se-ia a definição de qual ente compete legislar, no entanto, como definir o que seria de interesse local? Em razão do caráter transfronteiriço e holístico dos bens, direitos e interesses ambientais, torna-se difícil a tarefa de estabelecer critérios objetivos para delimitar o que seria de interesse local. Nesse sentido Canotilho¹⁸ defende a competência municipal de maneira suplementar, quando estiver diante da ausência de norma Estadual ou Federal. Inversamente com que ocorre ao meio ambiente, as políticas culturais formuladas pelo SNC terão no município um espécie de ancora, posto que por serem as estruturas administrativas mais próximas dos cidadãos possibilitarão o exercício de uma atividade cultural mais intensa.

Tanto o SISNAMA como SNC tem sua mecânica de funcionamento pautada na divisão tripartite de competência. Embora a competência legislativa em matéria ambiental seja questionada por alguns, é válido ressaltar que a discussão apresentada refere-se tão somente a competência legislativa, não abrangendo a competência material. Essa é comum a todos os entes por força da previsão constante no art. 23 da CF/88.

Em relação à matéria de cunho cultural, também há uma problemática em torno das competências, mas em aspectos distintos. A dificuldade aqui encontrada pauta-se na definição das competências e repartições de funções, pois em razão do caráter plural da cultura não se tem como estabelecer o que seria de interesse para o Município, Estado e União. Com este entendimento, Francisco Humberto Cunha Filho¹⁹ afirma não ser possível distinguir os papéis de cada ente simplesmente por critérios presentes em outros sistemas, rematando que:

De pronto, qualquer pessoa com mínima reflexão sobre políticas públicas nota serem inservíveis, ao menos em regra, os critérios acima referidos, para o campo cultural, dadas as diversidade e multiplicidade das manifestações, a impossibilidade de estabelecer níveis (superior, médio e fundamental) para a grande maioria das atividades em apreço e, tampouco,

¹⁸ CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato. *Direito constitucional ambiental brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2007, p.213.

¹⁹ CUNHA FILHO, Francisco Humberto. *Federalismo cultural e sistema nacional de cultura: contribuição ao debate*. (mimeo)

aferir, com segurança, graus de complexidade das mesmas, por padrões que tenham natureza universal.

Partindo dessa reflexão, o jurista sugere a análise da possibilidade de constituir critérios específicos do campo cultural para definição dos papéis dos entes da Federação, chegando à conclusão que para estabelecer uma divisão equânime e sem disparidades é necessário a junção de diversos critérios. Esses critérios seriam: a divisão através dos diversos momentos da atividade cultural, a especificação de atividades de responsabilidade de cada ente, o escalonamento pecuniário conforme a necessidade do ente, devendo os mesmos ser mixados para a formação útil de um critério de divisão.

Essa problemática se acentua em razão do caráter multifacetado dos direitos culturais muitas vezes imbuídos de imaterialidade. Quanto ao meio ambiente, torna-se de mais fácil solução em razão da “materialidade” física dos bens ambientais, podendo perfeitamente definir os limites de responsabilidade de cada órgão.

Outro ponto muito importante no estudo comparado entre os dois sistemas é quanto à análise de seus princípios informadores. A lei nº 6.938/81 não previu nenhum princípio explícito ao instituir a Política Nacional do Meio Ambiente. Tal constatação prejudica o sistema, pois, apesar de haver vários outros princípios implícitos, a não redação, na lei, de seus princípios informadores pode ocasionar verdadeiros embates quando do sopesamento de alguns princípios.

Por decorrência lógica, pode-se perfeitamente citar os princípios do direito ambiental como princípios implícitos do SISNAMA. Apenas a título de exemplificação, alguns deles: participação popular, sadia qualidade de vida, informação e obrigatoriedade da intervenção do domínio público. Contudo a falta de princípios sistêmicos influencia no gerenciamento das ações públicas ambientais.

O Sistema Nacional de Cultura, por outro lado, traz como princípios sistemáticos onze postulados fundamentais, dentre eles, o princípio da diversidade, universalidade, fomento, cooperação, integração e interação, complementaridade, transversalidade, autonomia, transparência, democratização e descentralização. De tal forma que também peca o SNC, mas em outra vertente, agora pelo exagero na escolha de princípios informadores do próprio sistema. Isso porque a abundância principiológica também prejudica a estrutura sistêmica, podendo gerar colisão de alguns princípios. Afinal, com tantos princípios torna-se difícil um sopesando, ainda mais quando se trata bens e serviços culturais, onde todos possuem o mesmo grau de importância.

Deste modo, os dois sistemas, SISNAMA e SNC, ainda têm muito a aperfeiçoar no que diz respeito aos princípios fundamentais de seus funcionamentos, já que os princípios são as diretrizes gerais de todo e qualquer sistema.

Outro ponto a ser discutido se refere à comparação entre o sistema de financiamento do SISNAMA e do SNC. O fato é que, na verdade, não se pode utilizar o SISNAMA como referência ao Sistema Nacional de Cultura quando se fala em recursos gerenciais. Isso porque esse sistema não possui nenhum aplicativo referente ao financiamento ambiental. Há apenas a menção quanto à taxa de

controle e fiscalização ambiental²⁰, mas nada que se possa dizer ser uma estrutura, um sistema de financiamento. A Lei que institui o Sistema não trata de aspectos referentes ao financiamento da política cultural, e do mesmo modo a Constituição mantêm-se omissa.

Entretanto não se pode olvidar, neste momento, que um ano após a promulgação da Constituição Federal foi criado o Fundo Nacional do Meio Ambiente que tem como finalidade o desenvolvimento de projetos que estimulem o uso racional e sustentável dos recursos naturais. Ocorre que tais recursos não são gerenciados de maneira sistêmica pelos entes federativos, assim como ocorre, por exemplo, no SUS. Isto acarreta uma séria crise institucional no próprio sistema, pois inviabiliza a criação e a implantação de políticas ambientais de forma sistematizada entre os entes.

Tantas discussões acerca do assunto deram origem a algumas evoluções quanto à questão. Em 2006 foi promulgada a lei nº 11.284 que traz as diretrizes quanto à gestão das florestas públicas, bem como informa alguns instrumentos de gestão do meio ambiente, como a servidão, concessão e seguro ambiental. Hoje as políticas públicas ambientais são financiadas tanto pelo setor público quanto pelo privado, mas estas ações possuem pouca conexão entre si. Os entes públicos que mais se destacam são os fundos socioambientais federais, estaduais e municipais (existem mais de mil, sendo a maioria municipais), como também algumas ONGs. No entanto, é importante que se frise que todos esses fundos não repassem obrigatoriamente seus recursos ao meio ambiente o que fragiliza e muito o sistema de captação de recursos à implantação de políticas públicas ambientais. Portanto, o SISNAMA antes de se mostrar como modelo estrutural para outros sistemas, como o SNC, deve primeiramente fortalecer suas bases. De tal sorte que o SNC pode vir a encontrar os mesmos obstáculos que o SISNAMA.

O sistema de financiamento escolhido pelo SNC, por sua vez, é formado por investimentos do setor público e privado, devendo estas ações se dar de forma articulada para o melhor funcionamento do próprio sistema. A Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº150/2005 visa no estabelecimento de um valor mínimo de recursos a serem destinados à cultura por cada ente federativo. Como se vê muito se diferencia do SISNAMA nesse aspecto, mostrando-se mais estruturado e articulado quanto à captação de recursos.

No que pese a ausência de estruturação do SISNAMA e o modelo já previsto para o SNC, a realidade é que atualmente, tanto os investimentos na área ambiental quanto da cultura, são ínfimos se comparados a outros setores governamentais. No ano de 2008, por exemplo, de todo o orçamento foram gastos 0,50% no Ministério da Cultura e 1,29% para o Ministério do Meio Ambiente²¹.

Entretanto é válido salientar que não basta fornecer recursos para a formulação de políticas culturais, é preciso que se desenvolva serviços públicos voltados a cultura, como o que se tem pretendido fazer com a formulação do Sistema Nacional de Cultura, para que assim haja um real direito à cultura.

²⁰ LEME, Taciana Neto; SOTERO, João Paulo. *Reflexões sobre o sistema de financiamento ambiental no Brasil*. Disponível em: < <http://joaopaulosotero.blogspot.com/2008/07/reflexes-sobre-o-sistema-de.html>> Acesso em: 23 out. 2009.

²¹ Dados oficiais da Secretaria de Orçamento Federal. Informações disponíveis no site: https://www.portalsof.planejamento.gov.br/sof/2009/loa2009_Anexo_II.pdf Acesso em 28 de outubro de 2009.

5 CONCLUSÃO

Levando-se em consideração o federalismo brasileiro e a extensão aportada pelos diversos entes que compõem o Estado brasileiro, verifica-se a necessidade incrementar a atuação do federalismo cooperativista previsto pela Constituição Federal. Partindo-se dessa premissa, foi que o legislador passou a elaborar sistemas como forma de gerenciamento das diversas políticas públicas, sistemas esses que visam à ligação e atuação conjunta dos diversos entes, sem ferir os ditames do Estado federalista, quais sejam a autonomia dos entes estatais.

O surgimento dos sistemas se deu conforme a necessidade de se estabelecer uma gestão descentralizada em diversas áreas e para que tal gestão pudesse abranger todos os entes para que pudesse efetivar os direitos previstos na Constituição, sem ferir o princípio basilar do Estado brasileiro, a igualdade. Assim, conforme as necessidades sociais surgiram os diversos sistemas, tais como o Sistema Único de Saúde, Sistema de Segurança, Sistema de Educação, Sistema Nacional do Meio Ambiente entre outros.

Nessa tendência, foi que se previu a necessidade de formulação de um sistema capaz de dar aporte as políticas culturais, razão pela qual surgiu a PEC nº 416/2005 com o objetivo de instituir o Sistema Nacional de Cultura. Sendo a Cultura um bem multifacetado e composto de diversas características peculiares passou-se a estudar a melhor forma de sistematização, sob pena de estabelecer um sistema inócuo e sem efetividade prática.

O estudo ora realizado teve por fim analisar as propostas já surgidas na primeira fase dos estudos para implementação do Sistema Nacional de Cultura em contraste com o já existente Sistema Nacional do Meio Ambiente.

Embora o modelo paradigmático do SNC tenha sido as bases do Sistema Único de Saúde, o estudo dos outros modelos de sistemas existentes no Brasil poderá auxiliar em uma melhor construção do SNC, afastando o cometimento de erros já realizados no passado e possibilitando acertos em decorrência das experiências já vividas.

O estudo do SISNAMA em contrapartida aos possíveis contornos do SNC torna-se de grande relevância uma vez que se tratam de políticas públicas interligadas, devendo haver um diálogo entre os instrumentos utilizados em ambos os sistemas, bem como a complementação de atuações, vez que um pode ser considerado dentro do outro, embora com suas peculiaridades marcantes.

Da comparação dos sistemas, ou melhor, do SISNAMA com o esboço do que virá a ser o SNC, verificou-se que é preciso a realização de estudos que possibilitem uma formação coerente com o objeto a ser gerido, ou seja, é preciso que o sistema contenha instrumentos capazes de efetivar, proteger, abranger, fomentar, desenvolver e tudo mais o que se fizer necessário para que se torne um sistema real.

O fato de a cultura possuir uma abstratividade imensurável se traduz na maior dificuldade de se instituir um sistema equânime, pois se torna difícil uma estruturação abrangente e que seja capaz de adentrar em todos os aspectos da cultura de maneira igualitária, sem prevalecer determinados setores, até mesmo porque não se pode valorar qual manifestação cultural é mais importante: o “Boi-Bumbá” do norte brasileiro ou o carnaval carioca?

As comparações ora analisadas serviram de norte para que se preveja a necessidade de uma estrutura minuciosa, quando possível, para que não se cometa

o mesmo erro do SISNAMA ao simplesmente prever os órgãos estruturantes do sistema sem definir as competências e atividades de cada um pormenorizadamente.

Outro fator de grande importância é a necessidade de fortalecer o sistema com bases sólidas e conforme a realidade da gestão na área. O SISNAMA surgiu como forma de minimizar a crise ecológica que assolava o mundo, no entanto a simples normatização superficial não foi capaz de conter a crise, sendo o meio ambiente até hoje mal tratado, mesmo que já se tenha formulado outras normas tendentes a complementá-lo. É preciso cautela para que não se caia no mesmo erro de apenas institucionalizar, normatizar e não efetivar.

Os recursos destinados a ambos os setores, meio ambiente e cultura, são ínfimos se comparados ao valor total de arrecadação do país, diferentemente do ocorre em países europeus, como a França, a cultura é considerada uma política secundária, razão pela qual somente agora, mais de vinte anos da promulgação da Constituição, foi que se pensou na formulação de políticas culturais a nível de cooperativismo federal. Cabe questionar se a formulação do SNC era mesmo necessária ou se, ao invés de buscar-se uma estruturação formal e legal, não seria mais vantajoso empreender esforços para que mais recursos fossem investidos na área proporcionando uma maior oxigenação e mobilização da estrutura cultural já existente.

Não há como adaptar a estruturação do SISNAMA ao SNC, embora haja uma ligação em razão do meio ambiente cultural, ocorre que além da estrutura do SISNAMA ser baseada em uma estrutura meramente esquelética, havendo somente breve citação dos órgãos e competências do CONAMA, ele se mostra como um sistema estático voltado para a proteção de um bem papável e material que é o meio ambiente. Embora esse seja distinto em diversos aspectos de uma região para outra, não há como compará-lo a abrangência e abstratividade da cultura, que necessita de maior atenção para que o sistema seja efetivo.

Assim sendo, diante as peculiaridades que cercam os temas relativos à cultura, nenhum sistema pré-definido será compatível, de forma que se deve fazer um real esforço para formulação de um sistema novo e que seja capaz de abranger as diversas necessidades das inerentes as políticas culturais.

Na realidade muitos outros sistemas brasileiros são ineficazes, mas em razão da inaplicabilidade do que pela inexistência de normatização. Outras vezes a incompatibilidade do que está escrito com a realidade é que os torna obsoletos e inservíveis, por isso mostram-se necessárias as constantes discussões e estudos para formulação de um Sistema Nacional de Cultura adequado às suas necessidades e as exigências sociais.

6 REFERÊNCIAS

BASTOS, Carolina Vieira Ribeiro de Assis. **Análise do Conselho Nacional de Meio Ambiente a partir do paradigma procedimental do direito**. In: XV Congresso Nacional do CONPEDI, 2006, Manaus. Anais do CONPEDI. Florianópolis : Fundação Boiteux, 2006.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, Senado Federal, 1988.

_____. Ministério da Cultura. **Sistema Nacional de Cultura: Proposta de estruturação, institucionalização e implementação do Sistema Nacional de Cultura**. Brasília, 2009.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato. **Direito constitucional ambiental brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2007.

CUNHA FILHO, Francisco Humberto. **Federalismo Cultural e Sistema Nacional de Cultura: Contribuição ao debate** (mimeo).

_____. **Direitos culturais como direitos fundamentais no ordenamento jurídico brasileiro**. Brasília: Brasília Jurídica, 2000.

GARCIA, Leonardo de Medeiros; THOMÈ, Romeu. **Direito ambiental**. Salvados: Podvim, 2009.

GRANZIEIRA, Maria Luiza Machado. **Direito ambiental**. São Paulo: Atlas, 2009.

LEME, Taciana Neto; SOTERO, João Paulo. **Reflexões sobre o sistema de financiamento ambiental no Brasil**. Disponível em: <<http://joaopaulosotero.blogspot.com/2008/07/reflexes-sobre-o-sistema-de.html>> Acesso em: 23 out. 2009.

MEIRA, Márcio; Gazzimelli, Gustavo. O sistema nacional de cultura. *In* : MINISTÉRIO DA CULTURA. **Oficinas do sistema nacional de cultura**. Brasília: Ministério da Cultura, 2006.

MILARÉ, Edis. **Direito do Ambiente doutrina – jurisprudência - glossário**. 4. ed. rev. amp. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

PONTIER, Jean –Maria; RICCI, Jean-Claude; BOURDON, Jacques. **Droit de la culture**. Paris: Dalloz, 1990.

SILVA, José Afonso da. **Direito constitucional ambiental**. 4 ed. São Paulo: Editora Forense, 2003.

_____. **Direito Constitucional Ambiental**. 7 ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

_____. **Curso de direito constitucional positivo**. 24 ed. São Paulo:Malheiros, 2005.

SIRVINSKAS, Luis Paulo. **Manual de direito ambiental**. 4.ed.São Paulo: Saraiva, 2006.