

“A gente quer comida, diversão e arte”: autoritarismo, redemocratização e consolidação dos direitos culturais na Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988

“We want food, fun and art”: authoritarianism,
redemocratization and consolidation of cultural rights in the
National Constituent Assembly of 1987-1988

“Queremos comida, diversión y arte”: autoritarismo,
redemocratización y consolidación de los derechos culturales
en la Asamblea Nacional Constituyente de 1987-1988

Jefferson Ricardo Ferreira Chaves

Consultor legislativo da área de educação, cultura e desporto, da Câmara dos Deputados, desde 2015; bacharel em Administração de Empresas, Administração Pública e Direito pela Universidade de Brasília; mestre em Direito pela Universidade de Brasília.

Leonardo de Vargas Marques

Consultor legislativo da área de cultura e desporto, do Senado Federal, desde 2024; bacharel em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais e em Direito pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa; mestre em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais; doutorando em Direito pela Universidade de Brasília.

Mamede Said Maia Filho

Professor associado da Faculdade de Direito, da Universidade de Brasília; doutor em Direito, Estado e Constituição pela UnB, com estágio pós-doutoral em Desigualdades Globais e Justiça Social pelo Colégio Latino-Americano de Estudos Mundiais, programa da Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais (FLACSO/Brasil).

SUMÁRIO: 1. Introdução; 2. A engenharia constitucional da ditadura militar (1964-1985); 3. A emergência do projeto constitucional democrático (1977-1988); 4. A ANC e o movimento pela consolidação dos direitos culturais; 5. A “Constituição cultural” de 1988; 6. Considerações finais; Referências.

RESUMO: O presente artigo analisa a constitucionalização dos direitos culturais durante a Assembleia Nacional Constituinte (ANC) de 1987-1988 e demonstra como a mobilização social e a participação popular resultaram na primeira incorporação dos direitos culturais como direitos fundamentais na história constitucional brasileira. A partir da análise da engenharia constitucional autoritária (1964-1985), do processo constituinte democrático e da atuação do setor cultural na ANC, o trabalho evidencia que a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF/1988) estabeleceu um paradigma inédito ao reconhecer a cultura como direito fundamental e ao criar a base normativa para políticas culturais democráticas, configurando uma “Constituição cultural”. O trabalho é dividido em quatro partes: a primeira aborda a engenharia constitucional durante a ditadura militar; a segunda destaca a emergência do projeto constitucional democrático; a terceira discute o movimento de consolidação dos direitos culturais no contexto da ANC; e a quarta aborda a constitucionalização dos direitos culturais na denominada “Constituição cultural”. Como resultado é possível compreender-se como essas dinâmicas moldaram a inédita concepção dos direitos culturais na CF/1988 e os desafios que continuam a ser enfrentados na consolidação do direito fundamental à cultura.

PALAVRAS-CHAVE: Constituição Federal de 1988; ditadura militar; Assembleia Nacional Constituinte; direitos culturais.

TABLE OF CONTENTS: 1. Introduction; 2. The constitutional engineering of the military dictatorship (1964-1985); 3. The emergence of the democratic constitutional project (1977-1988); 4. The NCA and the movement for the consolidation of cultural rights; 5. The “Cultural Constitution” of 1988; 6. Final considerations; References.

ABSTRACT: This article analyzes the constitutionalization of cultural rights during the National Constituent Assembly (NCA) of 1987-1988, demonstrating how social mobilization and popular participation resulted in the first incorporation of cultural rights as fundamental rights in Brazilian constitutional history. Based on the analysis of authoritarian constitutional engineering (1964-1985), the democratic constituent process and the cultural sector’s action in the NCA, the work shows that the Constitution of the Federative Republic of Brazil of 1988 (CF/1988) established an unprecedented paradigm by recognizing culture as a fundamental right and by creating the normative basis for democratic cultural policies, configuring a “Cultural Constitution”. The work is divided into four parts: the first addresses constitutional engineer-

ing during the military dictatorship; the second highlights the emergence of the democratic constitutional project; the third discusses the movement for consolidation of cultural rights in the context of the NCA; and the fourth addresses the constitutionalization of cultural rights in the so-called “Cultural Constitution”. As a result, it is possible to understand how these dynamics shaped the unprecedented conception of cultural rights in the CF/1988 and the challenges that continue to be faced in consolidating the fundamental right to culture.

KEYWORDS: Federal Constitution of 1988; military dictatorship (1964-1985); National Constituent Assembly (1987-1988); cultural rights.

CONTENIDO: 1. Introducción; 2. La ingeniería constitucional de la dictadura militar (1964-1985); 3. La emergencia del proyecto constitucional democrático (1977-1988); 4. La ANC y el movimiento por la consolidación de los derechos culturales; 5. La “Constitución cultural” de 1988; 6. Consideraciones finales; Referencias.

RESUMEN: El presente artículo analiza la constitucionalización de los derechos culturales durante la Asamblea Nacional Constituyente (ANC) de 1987-1988, demostrando cómo la movilización social y la participación popular resultaron en la primera incorporación de los derechos culturales como derechos fundamentales en la historia constitucional brasileña. A partir del análisis de la ingeniería constitucional autoritaria (1964-1985), del proceso constituyente democrático y de la actuación del sector cultural en la ANC, el trabajo evidencia que la Constitución de la República Federativa de Brasil de 1988 (CF/1988) estableció un paradigma inédito al reconocer la cultura como derecho fundamental y al crear la base normativa para políticas culturales democráticas, configurando una “Constitución cultural”. El trabajo se divide en cuatro partes: la primera aborda la ingeniería constitucional durante la dictadura militar; la segunda destaca la emergencia del proyecto constitucional democrático; la tercera discute el movimiento de consolidación de los derechos culturales en el contexto de la ANC; y la cuarta aborda la constitucionalización de los derechos culturales en la denominada “Constitución cultural”. Como resultado es posible comprender cómo estas dinámicas moldearon la inédita concepción de los derechos culturales en la CF/1988 y los desafíos que continúan siendo enfrentados en la consolidación del derecho fundamental a la cultura.

PALABRAS CLAVE: Constitución Federal de 1988; dictadura militar (1964-1985); Asamblea Nacional Constituyente (1987-1988); derechos culturales.

1. Introdução

A história constitucional do Brasil, especialmente entre 1964 e 1988, inscreveu-se em um contexto de profundas transformações políticas e sociais. O regime militar instaurado em 1964 consolidou-se por meio de uma engenharia constitucional que buscou legitimar a supressão das liberdades civis e o controle autoritário. O processo de redemocratização, que culminou na promulgação da CF/1988, trouxe novas esperanças e desafios para a construção de um Estado Democrático de Direito alicerçado por direitos fundamentais, dentre os quais os direitos culturais. Este artigo visa analisar a transição entre o autoritarismo iniciado com o golpe militar de 1964 e a posterior redemocratização, enfatizando o papel da ANC de 1987-1988 e a inédita consagração dos direitos culturais como fundamentais na nova ordem constitucional.

2. A engenharia constitucional da ditadura militar (1964-1985)

O regime militar brasileiro, instalado após o golpe militar de 1964, consolidou-se por meio da manipulação da ordem constitucional, com os Atos Institucionais (AIs) se tornando instrumentos basilares para a repressão. O AI-5, promulgado em 1968, intensificou essa repressão ao permitir a suspensão de direitos civis e políticos, a dissolução do Congresso e a perseguição de opositores políticos (Ferreira; Gomes, 2014). Pode-se dizer que, no período, o Brasil experimentou uma forma de governança que deslegitimou as normas democráticas, criando um ambiente sob violência estatal como prática cotidiana.

A manipulação constitucional foi uma estratégia deliberada do regime militar para assegurar sua permanência no poder. O “Pacote de Abril” de 1977, conforme discutido por Barbosa (2019), introduziu emendas que ampliaram a quantidade de cadeiras no Legislativo e restringiram a participação política, o que demonstra a estratégia do regime de manter uma fachada de legitimidade enquanto consolidava seu controle e suas arbitrariedades. Essa manipulação buscou garantir a continuidade do regime militar por meio de uma legalidade dissimulada que, paradoxalmente, apresentava-se como uma alternativa à instabilidade política (Paixão, 2020).

Nessa mesma perspectiva, Paixão (2020) afirma que o regime militar habilmente legitimou atos de força por meio de estruturas legais, criando uma fachada de legalidade que mascarava sua verdadeira natureza autoritária. Por conseguinte, a coexistência de normas constitucionais com atos excepcionais, como os AIs, permitiu que o regime manipulasse as leis para se manter

no poder, estabelecendo um padrão de ambiguidade que favorecia o Poder Executivo em detrimento do Legislativo.

Paixão (2020) também enfatiza a natureza ambígua da relação entre a Constituição de 1946 e os AIs subsequentes, ressaltando como o regime militar, ao promover mudanças que ostensivamente mantinham a legalidade, na verdade, minava os fundamentos democráticos. O uso do conceito de “poder constituinte” pelo regime, derivado de seu autoproclamado *status* “revolucionário”, foi instrumentalizado para justificar as mudanças unilaterais e a manipulação do arcabouço legal.

A teoria do estado de exceção desenvolvida por Agamben (2004) oferece uma chave interpretativa para se compreender a estratégia jurídico-política do regime militar brasileiro. Segundo o autor, o estado de exceção constitui um limiar de indeterminação entre democracia e autoritarismo, no qual a suspensão da ordem jurídica normal é apresentada como necessária para a preservação da própria ordem. No caso brasileiro, essa dinâmica manifesta-se claramente na aplicação dos Atos Institucionais. O AI-5, por exemplo, suspendeu direitos constitucionais fundamentais sob o argumento de proteger a “segurança nacional” e combater a “subversão”, criando uma zona de anomia jurídica na qual o Poder Executivo operava sem controles efetivos. A coexistência formal entre a Constituição de 1946 e os AIs exemplifica o que Agamben (2004) denomina de “força-de-lei sem lei”, um ordenamento que mantém a aparência de legalidade enquanto esvazia o direito de seu conteúdo normativo, transformando a exceção em regra permanente de governança.

As eleições de 1974 e 1976, embora realizadas sob um regime autoritário, foram marcadas por uma crescente mobilização popular que desafiava a “pseudolegitimidade” do regime. Esse fenômeno, analisado por Skidmore (1988), revela que a resistência civil e a luta dos estudantes foram fundamentais para criação das condições que culminariam na transição democrática. A luta pela democratização, portanto, não se deu apenas nas instituições formais, mas também nas ruas, palco de movimentos sociais e políticos que começaram a se articular em busca de liberdade e justiça.

Percebe-se a importância dos movimentos sociais que emergiram como resposta à repressão, enfatizando que a mobilização popular questionou a legitimidade do regime, além de ter lançado as bases para uma nova ordem democrática. A resistência civil, incluídas greves, manifestações e a formação de partidos de oposição, tornou-se um elemento central na luta pela democracia, como consequência da determinação da sociedade brasileira em reverter a lógica autoritária imposta pelo regime militar.

A partir da segunda metade da década de 1970, inicia-se uma articulação de forças que, uma década depois, teve seu ápice na promulgação da nova Carta Política: a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

Ao considerar que a ANC 1987-1988 estabeleceu um novo paradigma de elaboração constitucional na história brasileira, a próxima seção abordará o projeto democrático que culminou no texto constitucional vigente.

3. A emergência do projeto constitucional democrático (1977-1988)

A ANC, ocorrida entre a instalação em 1º de fevereiro de 1987 e a promulgação da vigente Constituição Federal em 5 de outubro de 1988, é marcada por uma mudança no paradigma de elaboração constitucional. De modo diverso das outras constituições, o processo legislativo vislumbrou a atuação de um conjunto de deputados e senadores associada a uma acentuada interferência da opinião pública, com dinâmica descentralizada e diversos mecanismos de participação popular (Pilatti, 2008; Lacerda *et al.*, 2018). Barbosa (2019, p. 147) nota que a elaboração constitucional foi marcada por uma “autêntica polifonia” que atribui um ineditismo e um caráter revolucionário ao processo de elaboração da CF/1988.

Conquanto o processo constituinte brasileiro tenha sido marcado por impasses, crises, pressões de interesses setoriais, de corporações e de participação popular, Guran (1988, p. 15) salienta que, entre 1987 e 1988, esse processo revelou-se intenso e criativo. Como síntese, pontua o autor que o “resultado é uma Constituição que reúne gama expressiva de assuntos e temáticas, detalhes e controvérsias, além de recolher debates profundos sobre questões fundamentais mais recentes no direito de outros países”.

A construção de marco normativo com características fundantes de um novo Estado em 1988 tem origem em setores organizados da sociedade de oposição ao regime militar instalado em 1964 (Coelho, 2009; Silva, 2013; Barbosa, 2019). A mobilização social, respaldada por movimentos populares, sindicatos, Igreja católica e organizações da sociedade civil como a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e a Associação Brasileira de Imprensa (ABI), foi fundamental para a elaboração da nova Constituição (Gomes, 2013). Ademais, a agregação de interesses de diversos setores demonstrou o desejo da sociedade por um novo pacto social que garantisse os direitos e as liberdades que haviam sido suprimidos durante a ditadura.

Barbosa (2019) argumenta que entre 1977 e 1985, de modo progressivo, o movimento a favor da realização de uma nova constituinte escapa dos círculos político-partidários e atinge importantes instituições e movimentos populares. Em manifesto de 1977, Goffredo Teles Júnior e outros acadêmicos da Faculdade de Direito, da Universidade de São Paulo, divulgaram documento intitulado “Carta aos Brasileiros”, no qual conclamaram “a Nação a procurar a única via legislativa, com que restaurar as instituições democráticas despedaçadas – a convocação de uma Assembleia Nacional Constituinte” (Bonavides e Andrade, 1991, p. 452).

Consoante Buarque (1988), um processo constituinte livre, democrático e soberano não teria sido possível sem a concatenação de duas forças. A primeira foi o esgotamento do modelo econômico, sobretudo por razões externas – taxa de juros, cotação do petróleo, pressões do Fundo Monetário Internacional – e a segunda foi a articulação política interna pela democracia – crescimento eleitoral das oposições, movimento das “Diretas Já” e fortalecimento das organizações da sociedade civil em prol da redemocratização.

Wachowicz (2000) também recorda o contexto geopolítico favorável à transição democrática brasileira. No continente europeu, ao longo da década de 70 do século passado, ocorre uma consolidação de novas democracias. Em 1974, a “Revolução dos Cravos” marca o fim da ditadura salazarista em Portugal. Na Grécia, no mesmo ano, fracassou a “ditadura dos coronéis” implantada em 1967. O regime franquista espanhol sucumbiu em 1976. Na América Latina, entre o final dos anos 70 e a metade da década de 1980, iniciam-se processos de alteração dos sistemas políticos então vigentes. No Equador (1979), Peru (1980), Bolívia (1982), Argentina (1983) e Uruguai (1985), há suplantação das experiências ditatoriais por regimes democráticos.

De acordo com Silva (2013), a candidatura de Tancredo Neves em 1985, então governador de Minas Gerais, à Presidência da República pela via do Colégio Eleitoral evidencia um momento singular nas bases da Nova República, como a chamou Tancredo. A elaboração de uma Constituição era parte do pacto firmado pela Aliança Democrática, coligação partidária entre PMDB e PFL, que elegeu indiretamente Tancredo para a Presidência, o primeiro civil a ocupar o cargo após uma sequência de cinco generais do Exército. Filiando-se também ao PMDB, José Sarney, que até poucos meses antes da eleição era presidente nacional do PDS, partido de apoio ao governo militar, juntou-se à chapa como vice (Oliveira, 2018).

Nesse sentido, em discurso de despedida do Senado ocorrido em março de 1983, antes de ser empossado governador de Minas Gerais, Tancredo Neves

afirmara que “nação sem Constituição oriunda do coração de seu povo é nação mutilada na sua dignidade cívica, violentada na sua cultura e humilhada em face de sua consciência democrática” (Barbosa, 2019, p. 184).

Saliente-se também que as manifestações populares, como as que ocorreram durante o movimento “Diretas Já”, constituíram instrumentos de pressão por um processo democrático que culminasse na convocação de uma nova ANC. A luta pela anistia e pela recuperação de direitos civis e políticos foi uma das principais bandeiras mobilizadoras da sociedade (Galvão, 2013). Em síntese, como observado por Fico (2014), o papel da sociedade civil foi importante para a construção de um novo pacto social que refletisse a pluralidade da população brasileira, o que repercutiu diretamente no reconhecimento de novos direitos sociais, dentre os quais o direito à cultura.

Com argumentação sobre os elementos que contribuíram para a emergência do projeto constitucional democrático, a próxima seção abordará uma faceta da Assembleia Constituinte com repercussão inovadora na história constitucional brasileira: os direitos culturais.

4. A ANC e o movimento pela consolidação dos direitos culturais

O processo de elaboração do novo texto constitucional foi regulamentado no Regimento Interno da ANC. Estabeleceu-se uma organização na qual o texto era construído por partes. Primeiramente, houve deliberações em 8 comissões temáticas, cada uma dividida em 3 subcomissões, totalizando 24 subcomissões. Essas subcomissões realizaram audiências públicas, recepcionaram as proposições de seus membros e conceberam anteprojetos setoriais para suas respectivas áreas de atuação. Em seguida, a Comissão de Sistematização agregou os anteprojetos das comissões e as emendas populares em um único projeto de Constituição, enviado para deliberação em primeiro e segundo turnos no Plenário da ANC (Brasil, 1987).

Embora não seja objeto deste artigo detalhar o complexo processo de elaboração da CF/1988, como característica inédita da ANC 1987-1988 destaca-se a efusiva participação popular. Essa atuação foi notável durante as audiências públicas ocorridas nas subcomissões temáticas e por meio de emendas populares. Ao primeiro anteprojeto de Constituição, elaborado pela Comissão de Sistematização, foram apresentadas 122 emendas populares com mais de 12 milhões de assinaturas (Lacerda *et al.*, 2018).

No âmbito da Subcomissão da Educação, Cultura e Esportes¹, 22 dentre as mais representativas entidades do setor cultural se fizeram presentes, por meio da fala de seus representantes ou nos documentos enviados àquela Subcomissão. Entre os temas debatidos pelos representantes do setor cultural², conforme Barros e Andrés (2009, p. 565 e 566), destacam-se:

- o acesso à cultura como direito do cidadão;
- o fim da censura e pela liberdade de criação e de expressão cultural e artística;
- o respeito à identidade/diversidade cultural e pela democratização da cultura;
- a crítica à dominação, monopolização e submissão da cultura ao mercado e à influência estrangeira;
- a relação entre desenvolvimento econômico e preservação do patrimônio e das manifestações e bens culturais;
- a ampliação do orçamento público e do investimento privado para a cultura;
- a necessidade de políticas públicas para o patrimônio, os museus, o livro e a leitura, o teatro, a dança, as artes plásticas, o folclore, a música, o cinema, a fotografia;
- a desoneração da importação e da exportação de insumos e de bens culturais;
- a valorização e a proteção dos autores, artistas e professores;
- a cultura em lugar de destaque na nova Constituição.

Nota-se que o texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988 contemplou, em boa medida, as demandas para o que se denomina “ordenamento constitucional da cultura” (Oriá, 2018; Silva, Araújo e Midlej, 2021) e, de maneira inédita na história constitucional brasileira, os direitos culturais foram incorporados ao rol dos direitos fundamentais (Rabelo, 2023; Cunha Filho, 2000, 2018).

Ao comentar sobre a atuação do setor cultural durante a ANC, Cunha Filho (2004) argumenta que o produto normativo – ou seja, a Constituição Federal

1 Integrante da Comissão da Família, da Educação, Cultura e Esportes, da Ciência e Tecnologia e da Comunicação, conforme art. 15 do Regimento Interno da ANC 1987-1988 (Brasil, 1987).

2 Nos dias 5, 6 e 7 de maio de 1987, os constituintes membros da Subcomissão da Educação, Cultura e Esportes ocuparam-se dos temas da área da cultura nas audiências públicas realizadas na 19ª, 20ª e 22ª reuniões. Notas taquigráficas disponíveis no Portal da Constituição Cidadã: https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada. Acesso em: 12 fev. 2025.

vigente – possui elementos que procuram garantir a representação do segmento cultural em consonância com a repercussão dos direitos e políticas culturais e as discussões realizadas na Constituinte.

Para melhor entendimento da reverberação dos direitos culturais no paradigma constitucional vigente, importa fazer um breve recorrido histórico. Em retrospectiva, de acordo com Silva, Araújo e Midlej (2021), as políticas culturais podem ser enquadradas em quatro momentos, conforme a tabela 1 a seguir.

Tabela 1 – Períodos históricos das políticas culturais

Período	Características	Princípio de totalização
Período iberista (1530-1822)	Construção da ideia de Nação a partir da influência das três “raças”; demonstração da continuidade da colonização portuguesa e de seu papel heroico enquanto elite construtora do Estado nacional.	Civilização portuguesa
Período racialista (1808-1930)	Discussão da viabilidade de Nação miscigenada; ideologia da democracia cultural; construção de sociedade branca nos trópicos.	Racialismo e “culturalismo”
Período de expansão fragmentada (1930-1988)	Criação de um imaginário nacional a partir da ideia de modernização e da valorização do trabalho; integração simbólica da sociedade a partir da ação do Estado. Construção de engenharia institucional na área federal.	Criação do homem novo brasileiro-modernismo Ideia de integração e modernização da cultura brasileira
Direitos culturais (pós-CF/1988)	Construção de sistema público de financiamento e de pactuação política: financiamento via mecenato – incentivos fiscais; e constitucionalização das políticas públicas culturais.	Direitos fundamentais

Fonte: Silva, Araújo e Midlej (2021, p. 29).

Conforme a tabela 1, os três primeiros períodos (iberista, racialista e de expansão fragmentada) são caracterizados pela invenção de uma tradição brasileira. Ao longo do tempo, há uma hierarquização de critérios de inclusão e exclusão das diversas linhas de atuação em termos de política e ação cultural públicas. As missões jesuítas e a concepção jurídica sobre o *status* de indígenas e de escravos, com prevalência do colonizador, são parte integrante das políticas coloniais do período iberista. Por sua vez, a chegada da família real portuguesa trazendo o acervo que se transformaria na Biblioteca Nacional e a preocupação com a invenção de uma iconografia brasileira – nos moldes europeus, a exemplo da Missão Francesa – integrou um conjunto de ações delineadas para repercutir na cultura nacional (Silva, Araújo e Midlej, 2021).

De modo mais sistemático, a cultura tem sido uma preocupação da agenda política e objeto de ação pública desde a década de 1930. O desenvolvimento de uma identidade nacional foi uma constante no imaginário político e social desse período, marcado pelo novo regime político, com a construção do Estado nacional centralizado. Com a criação do Ministério da Educação e Saúde Pública em 1930, liderado por Gustavo Capanema, várias instituições artístico-culturais estatais passaram a se subordinar à pasta, “como a Escola Nacional de Belas Artes, o Instituto Nacional de Música e a Escola Normal de Artes” (Maia Filho, 2022, p. 110). Da década de 1930 à Constituição Federal de 1988, foram criados museus e estruturados órgãos oficiais dedicados à gestão cultural (Silva, Araújo e Midlej, 2021; Gilioli, 2018).

Da Constituição de 1934 até a de 1967/1969, as constituições tiveram o mesmo padrão em matéria cultural: inseridos no título “cultura, educação e família”, os temas foram tratados e interpretados conjuntamente, sem a pressuposição de autonomia setorial da cultura. O conceito abrangia letras, artes, ciências, monumentos, e documentos com valor histórico e artístico. Como salientam Silva, Araújo e Midlej (2021, p. 34), “em nenhum dos textos anteriores há referência a mecanismos institucionais específicos de políticas culturais, fato que será inaugurado em 1988”.

O caráter de ineditismo conferido aos direitos culturais na Constituição de 1988, alçando-os à condição de direitos fundamentais guarda consonância com os versos da música lembrada no título deste artigo: “Comida”, composta por Arnaldo Antunes, Marcelo Fromer e Sergio Brito, lançada justamente em 1987, período em que ocorria a ANC (Vasconcelos F.; Vasconcelos M.; Vasconcelos I., 2015). Rememorando o contexto de luta pela redemocratização que o país vivenciava, a fome ganha dimensão ampliada, não restrita ao seu sentido denotativo (fome de alimento), mas repercutia novas conotações que refletiam aquela conjuntura – fome de democracia, de diversão, de arte, de felicidade, de livre expressão do pensamento, enfim, de elementos que traduzem a consolidação dos direitos culturais abordados nesta seção, conforme trecho a seguir:

[...]

A gente não quer só comida.

A gente quer comida, diversão e arte.

A gente não quer só comida.

A gente quer saída para qualquer parte.

A gente não quer só comida.
A gente quer bebida, diversão, balé.
A gente não quer só comida.
A gente quer a vida como a vida quer.³
[...]

A consolidação dos direitos culturais como fundamentais na CF/1988 se insere no cenário abordado pela canção composta em 1987, que alça a cultura como concepção social basilar. Com fundamento nesse contexto, a próxima seção abordará os constructos culturais engendrados pelos constituintes no texto constitucional promulgado como resultado da ANC 1987-1988.

5. A “Constituição cultural” de 1988

A constitucionalização de políticas públicas culturais e o direito que lhes é inerente têm caracterizado o texto vigente como “Constituição cultural” (Silva, Araújo e Midlej, 2021; Oriá, 2018; Nascimento e Moraes, 2007). Para Silva (2001), a expressão “direitos culturais” compreende uma obrigação estatal de agir, no sentido de que as pessoas tenham acesso à cultura, e uma faculdade do indivíduo, com vistas a exigir ações efetivas estatais para acessar os bens e serviços culturais.

Há variadas disposições sobre cultura ao longo da CF/1988. União, estados e Distrito Federal legislam concorrentemente sobre proteção ao patrimônio e sobre cultura (art. 24, VII e IX); cidadãos são legitimados para propor ação popular com vistas a anular atos lesivos ao patrimônio histórico e cultural (art. 5º, LXXIII); o mercado interno deve ser incentivado para viabilizar o desenvolvimento cultural e socioeconômico (art. 219, *caput*); o ensino de história deve considerar as contribuições das diferentes culturas e etnias para a formação do povo brasileiro (art. 242, § 1º); e a proteção às terras e às culturas indígenas (art. 231, § 1º) e de remanescentes de quilombos (art. 68 do ADCT) são alguns exemplos. De modo específico, na data da promulgação, a seção II (Da cultura) do capítulo III do título VIII da CF/1988 possuía dois artigos: 215 e 216.

O art. 215 dispõe sobre o dever estatal de garantir a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional. O dispositivo consigna o apoio e o incentivo à valorização e à difusão das manifestações

3 Trecho da canção intitulada “Comida”, de autoria de Arnaldo Antunes, Marcelo Fromer e Sérgio Brito (1987).

culturais. No § 1º, destaca-se a referência à proteção das manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras, sendo a CF/1988 a primeira das constituições do país a fazer referência aos indígenas e aos afro-brasileiros como grupos que ajudaram a moldar a nacionalidade. Diferentemente de uma acepção colonial, como o termo “belas artes”, a CF/1988 objetiva resguardar os grupos participantes do processo civilizatório nacional, a partir de suas próprias referências (Rabelo, 2023). Tal disposição pugna pela compreensão de que a cultura é elemento formador da identidade nacional e para a construção de uma sociedade mais justa e equitativa.

Além disso, a Constituição define a diversidade cultural como um patrimônio a ser protegido, promovendo uma abordagem inclusiva que respeita as especificidades de diferentes grupos sociais, incluídos os povos indígenas, os afrodescendentes e as comunidades tradicionais (Santos, 1981).

No art. 216, a CF/1988 ampliou o conceito de patrimônio cultural de modo considerável, para além da dimensão “pedra e cal”, ao incorporar os bens de natureza material e imaterial, “portadores de referência à identidade, à ação e à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira”. A visão pluralista do dispositivo anterior (art. 215) é reafirmada no art. 216, que considera as manifestações culturais como parte do patrimônio cultural brasileiro, essencial para a coesão social e para o fortalecimento da identidade nacional (Oriá, 2018; Silva, Araújo e Midlej, 2021).

Além das disposições originais, o poder de reforma constitucional também reverberou na área cultural em quatro ocasiões desde 1988. A primeira alteração demorou quinze anos para ser registrada, por meio da promulgação da Emenda Constitucional (EC) 42, de 2003, que acrescentou o § 6º ao art. 216, para facultar aos estados e ao Distrito Federal vincular a fundo estadual de fomento à cultura até 0,5% de sua receita tributária líquida para o financiamento de programas e projetos culturais. Em seguida, a EC 48, de 2005, adicionou o § 3º ao art. 215, para dispor sobre a elaboração do Plano Nacional de Cultura (PNC) por meio de lei federal. Dentre outras ações, a CF/1988 preconiza que o poder público deve democratizar o acesso aos bens de cultura (art. 215, § 3º, IV).

Em 2012, a EC 71 incluiu o art. 216-A à CF/1988, para estabelecer o Sistema Nacional de Cultura (SNC), instituído como “processo de gestão e promoção conjunta de políticas públicas de cultura, democráticas e permanentes, pactuadas entre os entes da Federação e a sociedade, tendo por objetivo promover o desenvolvimento humano, social e econômico com pleno exercício dos direitos culturais”.

A mais recente alteração ocorreu pela EC 96, de 2017, mediante inserção do § 7º no art. 225, que declara não serem consideradas cruéis as práticas desportivas que utilizem animais e que sejam manifestações culturais registradas como bem de natureza imaterial do patrimônio cultural brasileiro.

A CF/1988 procura regular as matérias culturais do ponto de vista subjetivo, como direito fundamental, e do ponto de vista objetivo, como estado cultural, mediante o desenvolvimento de ações que garantam condições políticas, econômicas e culturais que promovam a democracia cultural (Silva, Araújo e Midlej, 2021). Trata-se de um constructo social complexo que reverberou as demandas sociais e de setores organizados durante a ANC e que reverbera até hoje.

As iniciativas de sistematização e ampliação da abrangência das políticas culturais são resultado do processo constituinte ocorrido entre 1987 e 1988 e nas reformas posteriores, o que ratifica a concepção verificada na literatura de uma “Constituição cultural”. As políticas públicas consequentes não estão isentas de críticas, até porque, a despeito da vanguarda constitucional ora argumentada, ainda se verificam estruturas institucionais desarticuladas e recursos financeiros e humanos insuficientes, o que não desabona o percurso, mas requer atenção redobrada para a consolidação dos direitos culturais engendrados pelo texto constitucional vigente.

6. Considerações finais

Ao longo deste trabalho, abordamos o período de transição entre o regime militar instaurado em 1964, o processo de redemocratização que culminou na dinâmica da Assembleia Nacional Constituinte e seu produto: a Constituição Federal de 1988. Dentre as diversas dimensões abraçadas pelo novo texto constitucional, destacamos os direitos culturais, abrigados de modo inédito na CF/1988, ocasião em que contextualizamos a “fome” por novos direitos presente na canção “Comida” (Antunes, Fromer, Brito, 1987).

No entanto, a efetivação dos direitos culturais enfrenta desafios significativos. A implementação de políticas públicas efetivas e a alocação de recursos para a cultura foram frequentemente debatidas no período pós CF/1988. A recriação de órgãos como o Ministério da Cultura em 2023, que consolidou um espaço institucional para a promoção e defesa dos direitos culturais, foi um passo importante nessa direção. A efetivação continua a ser ameaçada por políticas que buscam reduzir investimentos em cultura e pela resistência a iniciativas que garantam a diversidade cultural em um contexto globalizado.

A despeito das conquistas e da concepção de uma “Constituição cultural”, ainda se verificam fragilidades institucionais em matéria cultural. A mudança empreendida pela EC 42, desde 2003, facultava aos estados e ao Distrito Federal vincularem até 0,5% de sua receita tributária líquida aos seus respectivos fundos de fomento à cultura, com o intuito de financiar programas e projetos culturais. Parece que não houve vigor político suficiente para inserir uma obrigatoriedade de vinculação de receita ao setor cultural, como ocorre com a saúde e a educação. Até o presente momento, nenhuma das unidades federativas realizou essa vinculação por meio de suas respectivas constituições ou leis orgânicas, e não há como obrigá-las juridicamente, já que a CF/1988 apenas facultou-lhes essa possibilidade (Rabelo, 2023).

A elaboração de um Plano Nacional de Cultura (PNC) pela via legislativa, conforme disposto na EC 48, de 2005, enfrenta questionamentos sob a perspectiva da governança das políticas públicas. As 53 metas cuja elaboração foi delegada pela Lei 12.343, de 2010, ao Ministério da Cultura não se mostram eficazes e consistentes. Consoante Cunha Filho (2022), menos de 10% das metas são do tipo assertivas, ou seja, passíveis de ser mensuradas e alcançadas, ao passo que mais de 90% têm baixa possibilidade de cumprimento, seja pela inviabilidade de mensuração, seja pela dependência de fatores externos à política cultural.

A resistência a políticas que visam reduzir investimentos em cultura e a necessidade de se garantir a diversidade cultural em um contexto de homogeneização cultural forçosa são desafios que devem ser enfrentados. A luta por direitos culturais não se limita à esfera institucional, já que se trata de elementos de mobilização social. A mobilização de artistas, coletivos culturais e movimentos sociais, por exemplo, pode corroborar a garantia de que direitos culturais, assegurados pela CF/1988, sejam efetivamente respeitados e promovidos.

Tais desafios são particularmente evidentes em um cenário em que a cultura frequentemente é relegada a segundo plano nas prioridades governamentais. O recuo de investimentos em áreas culturais e educacionais, em um contexto de crise econômica, pode resultar na descaracterização progressiva das identidades culturais que a Constituição se propôs a proteger. A luta por uma política cultural robusta não se separa da luta pela democracia, uma vez que a cultura é um dos pilares que sustentam a diversidade e a vitalidade do Estado Democrático de Direito.

Como exemplo positivo, em decorrência dos efeitos danosos da pandemia de Covid-19, da pressão do setor cultural e do apoio do Congresso Nacional, foram promulgadas novas leis de fomento ao setor: Lei Aldir Blanc (14.017, de 2020), Lei Paulo Gustavo (Lei Complementar 195, de 2022) e Lei da Política Nacional Aldir Blanc (14.399, de 2022), com destinação de bilhões de reais para o fomento à cultura. Destaque-se também a recente Lei 14.835, de 2024, que instituiu o marco regulatório do Sistema Nacional de Cultura (SNC), organizado em regime de colaboração entre os entes federativos para gestão conjunta das políticas públicas culturais.

A análise das mudanças constitucionais no Brasil entre 1964 e 1988 revela uma complexa interação entre autoritarismo e democratização. A estruturação da Constituição de 1988 foi um marco importante na história política do país, especialmente no que diz respeito à promoção e proteção dos direitos culturais. A luta pela efetivação desses direitos, embora tenha avançado, ainda enfrenta desafios significativos que demandam a contínua mobilização da sociedade civil. O estudo dessas dinâmicas, portanto, pode contribuir com a compreensão da trajetória política brasileira e com o fortalecimento dos princípios democráticos e culturais em diversidade e complexidade social crescentes.

Além disso, a análise das dinâmicas de poder e das lutas sociais que emergiram durante o período estudado permitem a compreensão das políticas contemporâneas e dos desafios que a democracia brasileira enfrenta atualmente. As lições do passado devem servir como guia para a construção de um futuro mais justo e igualitário, em que os direitos culturais e a diversidade sejam reconhecidos e celebrados como parte integrante da identidade nacional.

Nesse sentido, é imperativo que a sociedade civil, em conjunto com os órgãos governamentais, promova um diálogo contínuo sobre os direitos culturais e a sua efetivação, garantindo que as vozes de todos os segmentos da população sejam ouvidas e respeitadas. A cultura, enquanto expressão da diversidade e da identidade nacionais, deve ser reconhecida para além de um direito, ou seja, como dever do Estado e da sociedade, promovendo-se um ambiente em que a pluralidade, para além de ser tolerada, se faz celebrada como um patrimônio coletivo.

Referências

AGAMBEN, G. *Estado de exceção*. São Paulo: Boitempo, 2004.

ANTUNES, A.; FROMER, M.; BRITO, S. Comida. Intérprete: Titãs. In: *Jesus não tem dentes no país dos banguelas*. Rio de Janeiro: WEA. 1 disco sonoro (LP). Lado A, faixa 2, 1987.

BARBOSA, L. A. A. *História constitucional brasileira: mudança constitucional, autoritarismo e democracia no Brasil pós-1964*. 4. reimpr. Brasília: Edições Câmara, 2019.

BARROS, H. H. D.; ANDRÉS, A. VIII-A – Subcomissão da Educação, Cultura e Esportes. In: BACKES, A. L.; AZEVEDO, D. B.; ARAÚJO, J. C. (orgs.). *Audiências públicas na Assembleia Nacional Constituinte: a sociedade na tribuna*. Brasília: Edições Câmara, 2009.

BONAVIDES, P.; ANDRADE, P. *História constitucional do Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.

BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. Resolução n. 2, de 24 de março de 1987. Dispõe sobre o Regimento Interno da Assembleia Nacional Constituinte. *Diário da Assembleia Nacional Constituinte*, Brasília, 25 mar. 1987.

BUARQUE, C. A perfeição inacabada. In: GURAN, M. *O processo constituinte 1987-1988*. Brasília: Ágil, 1988.

COELHO, J. G. L. Processo constituinte, audiências públicas e o nascimento de uma nova ordem. In: BACKES, A. L.; AZEVEDO, D. B.; ARAÚJO, J. C. (orgs.). *Audiências públicas na Assembleia Nacional Constituinte: a sociedade na tribuna*. Brasília: Edições Câmara, 2009.

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

CUNHA FILHO, F. H. *Cultura e democracia na Constituição Federal de 1988: a representação de interesses e sua aplicação ao Programa Nacional de Apoio à Cultura*. Rio de Janeiro: Letra Legal, 2004.

CUNHA FILHO, F. H. *Teoria dos direitos culturais: fundamentos e finalidades*. São Paulo: Edições Sesc, 2018.

CUNHA FILHO, F. H. Plano Nacional de Cultura: análise jurídica da concepção, tramitação e potencialidades. *Educação e Pesquisa*, [S. l.], v. 48, n. contínuo, p. e244555, 2022. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/ep/article/view/205251>. Acesso em: 14 fev. 2025.

FERREIRA, J.; GOMES, A. C. *1964: o golpe que derrubou um presidente, pôs fim ao regime democrático e instituiu a ditadura no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2014.

FICO, C. *O Golpe de 1964: momentos decisivos*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2014.

- GALVÃO, L. M. *História constitucional brasileira na Primeira República: um estudo da intervenção federal no estado do Rio de Janeiro em 1923*. 2013. Dissertação (mestrado em direito) – Universidade Federal de Santa Catarina, Programa de Pós-Graduação em Direito, Florianópolis, 2013.
- GILIOLI, R. S. P. Financiamento à cultura: dinâmicas, transformações e perspectivas. In: SILVA, R. S. (org.). *30 anos da Constituição: evolução, desafios e perspectivas para o futuro*. Brasília: Senado Federal, 2018.
- GOMES, A. C. (org.). *Olhando para dentro: 1930-1964*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2013.
- GURAN, M. (coord.). *Processo constituinte, 1987-1988: documentação fotográfica*. Brasília: Ágil; Ceac/UnB, 1988.
- LACERDA, A. B. C. C. et al. *A voz do cidadão na Constituinte*. Brasília: Edições Câmara, 2018.
- MAIA FILHO, M. S. Era Vargas: Estado e direito administrativo no Governo Provisório. *Revista História do Direito: RHD*, v. 3, n. 5, p. 100-125, Curitiba, jul.-dez./2022.
- NASCIMENTO, V. R.; MORAIS, J. L. B. A cidadania e a Constituição: uma necessária relação simbólica. *Revista de Informação Legislativa*, a. 44, n. 175, Brasília, jul.-set./2007.
- OLIVEIRA, G. 30 anos da Constituição Cidadã: a Constituinte iniciada em 1987 foi a primeira a contar com propostas e a presença física do povo. In: SASSE, C. *30 anos, Constituição da Cidadania*. Reportagens de Cintia Sasse e Guilherme Oliveira. Brasília: Senado Federal, 2018.
- ORIÁ, R. Direito à memória: a preservação do patrimônio cultural na Constituição de 1988. In: SILVA, R. S. (org.). *30 anos da Constituição: evolução, desafios e perspectivas para o futuro*. Brasília: Senado Federal, 2018.
- PAIXÃO, C. Entre regra e exceção: normas constitucionais e atos institucionais na ditadura militar brasileira (1964-1985). *História do Direito*, v. 1, n. 1, p. 227-241, 2020. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/historiadodireito/article/view/78728>. Acesso em: 22 set. 2024.
- PILATTI, A. *A Constituinte de 1987-1988: progressistas, conservadores, ordem econômica e regras do jogo*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.
- RABELO, C. A cultura nos 35 anos da Constituição Federal: decorrências e desafios. *Revista Observatório Itau Cultural*, n. 36, São Paulo, 2023. Disponível em: <https://www.itaucultural.org.br/secoes/observatorio-itau-cultural/>

direitos-culturais-perspectivas-brasil-atual-contemporaneo?type=parent.
Acesso em 22 set. 2024.

SANTOS, A. M. A. *O Estado de emergência*. São Paulo: Sugestões Literárias, 1981.

SILVA, F. A. B.; ARAÚJO, H. E; MIDDLEJ, S. A Constituição e a democracia cultural. In: SILVA, F. A. B. (org.). *Direito e políticas culturais*. Rio de Janeiro: Ipea, 2021.

SILVA, J. A. *Ordenação constitucional da cultura*. São Paulo: Malheiros, 2001.

SILVA, J. A. O processo de formação da Constituição de 1988. In: LIMA, J. A. O.; PASSOS, E.; NICOLA, J. R. *A gênese do texto da Constituição de 1988*. Brasília: Senado Federal, 2013.

SKIDMORE, T. *Brasil: de Castelo a Tancredo*. 8. ed., Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

VASCONCELOS, F. A. G; VASCONCELOS, M. P.; VASCONCELOS, I. H. G. Fome, comida e bebida na música popular brasileira: um breve ensaio. *História, Ciências, Saúde – Manguinhos*, v. 22, n.3, p. 723-741, Rio de Janeiro, jul.-set./2015.

WACHOWICZ, M. *Poder Constituinte e transição constitucional*. Curitiba: Juruá, 2000.