



[Artigos inéditos]

Práticas infralegais e parainstitucionais como método de governo: o caso do financiamento público da cultura (2020-2021)

Infralegal and parainstitutional practices as a governance method: the case of public funding for culture (2020-2021)

João Domingues¹

¹Universidade Federal Fluminense, Niterói, Rio de Janeiro, Brasil. E-mail: joaodomingues@id.uff.br. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8971-6213>.

Leandro de Paula²

²Universidade Federal da Bahia, Salvador, Bahia, Brasil. E-mail: psleandro@ufba.br. ORCID: <http://orcid.org/0000-0003-1373-8007>.

Fernanda Pimenta³

³Universidade Federal da Bahia, Salvador, Bahia, Brasil. E-mail: fpvasconcelos@ufba.br. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4766-1768>.

Artigo recebido em 03/02/2025 e aceito em 11/10/2025.



Este é um artigo em acesso aberto distribuído nos termos da Licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional.



Resumo

O artigo descreve a trajetória de cinco instrumentos infralegais implementados pelo governo de Jair Bolsonaro entre 2020 e 2021, com vistas à regulação da economia do setor produtivo da cultura. O trabalho integra uma agenda de pesquisa mais ampla sobre os repertórios discursivos que fundamentam a gestão deste setor, interessada em investigar tanto os sentidos sobre a vida pública como as formas de governação e as novidades institucionais que são mobilizadas na pasta da cultura no Executivo Federal. Observa-se, no atual trabalho, como o mandato do ex-Presidente suscitou uma relação inusual entre os Poderes Executivo e Legislativo, desviando-se dos termos convencionais do chamado “presidencialismo de coalizão”. Construída em diálogo com a chave do infralegalismo autoritário, a análise revela uma sintonia com formas de governança da economia da cultura recentemente avançadas em diferentes países, e lança luz sobre estratégias de governamentalidade geradoras de quatro efeitos sobre as políticas públicas: agenda, retardo, controle e mobilização.

Palavras-chave: Infralegalismo autoritário; Práticas Parainstitucionais; Políticas Públicas de Cultura.

Abstract

The article describes the course of five infra-legal mechanisms implemented by the Jair Bolsonaro administration between 2020 and 2021 to handle the economy of culture. The paper is part of a broader research agenda on the discursive repertoires grounding the management of this sector, which investigates the meanings of public life and the forms of governance and institutional innovations advanced by the Federal Executive. The current work observes how the former President's term gave rise to an unusual relationship between the Executive and the Legislative branches, deviating from the conventional terms of so-called “coalition presidentialism”. Inspired by the idea of authoritarian infralegalism, the analysis reveals a harmony with forms of governance of the economy of culture recently promoted in different countries. It also lights strategies of governmentality that generate four effects on public policies: agenda, delay, control, and mobilization.

Keywords: Authoritarian infralegalism; Parainstitutional practices; Cultural policies.



1. Introdução

A cena política brasileira recente continua, de certa maneira, definida pelo estado de crise precipitado pelo impeachment de Dilma Rousseff em 2016 e consolidado pela ascensão eleitoral de Jair Bolsonaro em 2018. O prolongamento desse ambiente conflituoso tornou-se nítido no terceiro mandato presidencial de Luiz Inácio Lula da Silva, que foi reconduzido ao Planalto com a proposta de composição de uma “frente ampla” pela democracia, mas demonstrou grandes dificuldades de articulação com o Congresso Nacional e de comunicação com a sociedade. Se a crise estendida no Brasil pode parecer evidente para qualquer leitor do noticiário na última década, seu diagnóstico não deve sucumbir a dois enganos. Primeiro, o foco na experiência do presente, que implica negligenciar que nossa política sempre foi uma guerra continuada por outros meios (Pérez-Liñan, 2004). O segundo engano seria o senso de exclusividade nativa: o suposto de que o que se passa no país é o mero resultado de especificidades locais.

Neste artigo, evitamos essas premissas propondo uma análise que, por um lado, historiciza as rupturas do atual contexto de conflito sobre um recorte das políticas públicas e, por outro, as situa entre tendências verificáveis em outros países. Escolhemos observar um domínio de ação do Estado ainda pouco investigado pela literatura dedicada ao direito administrativo e às políticas públicas: a arena normativa na qual agentes estatais atuam sobre mecanismos de produção, distribuição e consumo de produtos e serviços culturais. As chamadas *políticas culturais* materializam uma relação entre o *sistema político* — representado por frentes dos Três Poderes e, em especial, pelos diferentes níveis do Executivo — e o *campo cultural*, conjunto relativamente autônomo de atores e práticas sociais que conformam o mercado de bens simbólicos e concorrem por posições de prestígio e hegemonia (Bourdieu, 1996).

O texto dá sequência a um trabalho de pesquisa iniciado há sete anos (Domingues; Paula; Silva, 2018; Domingues; Paula, 2021; Cid; Domingues; Paula, 2022a; Cid; Domingues; Paula, 2022b; Paula; Dumas; Pimenta, 2022; Paula; Ayala, 2023; Cid; Domingues; Paula, 2025), que examina a dinâmica sistema-campo no contexto de tensionamento político da última década. Com foco no Executivo Federal, mapeamos de que maneira a “cultura” foi mobilizada por experimentos de governo distintos daqueles que coordenaram as políticas públicas para a área desde a Constituição de 1988. A



investigação de novos quadros semânticos da relação entre “público” e “cultura” busca articular dois movimentos, complementares entre si, que dizem respeito à constituição de modos de produção do agenciamento e dissenso político, e às novidades de condução de formas de execução programática. Procuramos contrair pistas sobre as mensagens e ações estatais dentro do recorte histórico recente apelando a duas ordens distintas de fontes: os repertórios discursivos (Mendonça; Abreu; Sarmento, 2021; Tarrow, 2013) mobilizados por agentes políticos em posição de mando na gestão estatal – em diálogo com comunidades interpretativas instituídas por seus gestos comunicacionais –, e documentos de instrumentação da ação pública por eles ofertados.

As mudanças ocorridas na gestão do setor produtivo da cultura no período recente devem ser observadas levando-se em consideração que os mandatos do Partido dos Trabalhadores entre 2003 e 2016 representaram um momento de sinergia entre sistema e campo. Ao longo desse tempo, testemunhou-se certo nível de comunhão política e/ou ideológica entre atores envolvidos com as tarefas da produção cultural, da gestão pública e da crítica acadêmica (Santos, 2017). Já os governos de Michel Temer e, de forma exacerbada, de Jair Bolsonaro ensejaram dinâmicas de antagonismo com o campo cultural e um processo de desmantelamento de políticas construídas na experiência de gestão anterior.

Esse diagnóstico, já oferecido pela literatura sobre o tema (Barbosa; Hueb; Moreira, 2023), inspira nosso exame de estratégias de gestão impressas sobre o flanco das políticas públicas dedicado à cultura. Vale notar que dinâmicas distintas de antagonismo pautaram os governos Temer e Bolsonaro quanto às formas de persuasão e adesão dos agentes em posição de mando. O mandato do primeiro contou ainda com um tipo de estrutura ministerial para a cultura, e foi capaz de atrair personagens com trajetória reconhecida na gestão da área, inclusive de ex-integrantes dos governos de Lula e Dilma. O governo Bolsonaro, por outro lado, não apenas reorganizou a estrutura burocrática na forma de Secretaria Especial como também evidenciou a adesão de agentes até então exógenos à relação sistema/campo da época.

No presente trabalho, lançamos mão de fontes de natureza jurídico-política — portarias e decretos — que ditaram o expediente institucional da gestão do setor em um período específico, a fim de identificar conflitos declarados pelo sistema ao campo por meio de brechas do direito administrativo. O *corpus* a ser analisado se concentra em 5



medidas implementadas pela Secretaria Especial de Cultura (SECULT) do governo Bolsonaro entre 2020 e 2021, dedicadas ao regramento do Programa Nacional de Apoio à Cultura, popularmente conhecido como “Lei Rouanet”: 4 portarias (Portaria SECULT/MTUR nº 24, de 22 de dezembro de 2020; Portaria SEFIC/SECULT/MTUR nº 124, de 4 de março de 2021; Portaria SEFIC/SECULT nº 210, de 15 de abril de 2021; e Portaria MTUR nº 12, de 28 de abril de 2021) e 1 decreto (Decreto nº 10.755, de 26 de julho de 2021). Tais iniciativas do Executivo incidiram sobre aspectos da organização da economia da cultura como o ritmo de análise de projetos em busca de subsídio público, via lei de renúncia fiscal, e a configuração da Comissão Nacional de Incentivo à Cultura, instância fundamental para a transparência da avaliação de propostas submetidas ao governo.

Colocamos em análise a forma encontrada pelo governo Bolsonaro para moldar as políticas públicas de cultura à revelia da produção de consensos na esfera do Legislativo e de diálogo com setores do campo cultural. Seu mandato avançou um número significativo de iniciativas infralegais que, mesmo previstas nas regras da Constituição de 1988, destoaram das relações estabelecidas entre os Poderes no histórico de governança da área. Descrevemos a trajetória jurídica e político-institucional dos 5 instrumentos selecionados para indicar como ações do Estado forjam modos de leitura dos problemas que dizem procurar resolver.

Na próxima seção, ampliamos as lentes de nosso debate oferecendo um panorama da literatura sobre experiências de gestão das políticas públicas de cultura desenroladas na última década nos EUA, na Hungria e na Itália. Realizamos esse movimento para localizar o caso brasileiro entre uma tendência internacional mais geral, e para mostrar como governos de ultradireita têm orientado sua ação sobre o financiamento da cultura alegando obedecer à austeridade com o erário público e a projetos de restauração da ordem moral. Na seção seguinte, discutimos como o *infralegalismo autoritário* (Vieira; Glezer; Barbosa, 2023) empreendido pelo governo Bolsonaro se situa na trajetória da área no Brasil, influenciada desde a Constituinte pelos termos do *presidencialismo de coalizão* (Domingues; Lopes, 2014). No terceiro bloco, apresentamos o escopo e as repercussões das medidas sob análise, e refletimos sobre significados do fenômeno para as políticas públicas de cultura.



2. Cultura e Governança de Extrema-direita

Os fundos públicos de incentivo representam um elemento fundamental da gestão do setor produtivo da cultura em diferentes contextos nacionais, já que o mercado de bens simbólicos é marcado por um descompasso entre demanda e oferta. A produção cultural e os gostos sociais se transformam quando um investimento “paciente”, oriundo de fontes externas às trocas ordinárias e suscetível à incerteza do êxito, viabiliza o surgimento de novos artistas, expressões e tendências (Bourdieu; Darbel, 2003). Esse expediente de administração da economia da cultura, pelo qual recursos públicos impulsionam um mercado independente do Estado, tem sido politizado por lideranças e governos de extrema-direita ao redor do mundo na última década. Ao avançarem diferentes medidas de regulação do setor, tais formas de gestão dão a ver valores pelos quais seus proponentes buscam imprimir o autorreflexo de cada nação por meio de certa ideia de “cultura”. A seguir, comentamos os casos da Hungria, da Itália e dos EUA, buscando neles identificar traços do que vimos se reproduzir também no Brasil, conforme discutiremos adiante.

Um primeiro exemplo da atuação da extrema-direita neste campo é fornecido pela Hungria, cujo sistema político tem sido caracterizado como uma “autocracia eleita” (Ágh, 2015), dada a precariedade de suas condições democráticas. Desde o início de seu segundo mandato, em 2010, Viktor Orbán implementou uma política cultural nacionalista que mistifica o passado pré-U.R.S.S. (Bozóki, 2016). Uma das iniciativas que ilustram esse esforço foi o comissionamento de pinturas que retratam os últimos 150 anos da nação e circularam pelo país em exposição, como parte do esforço de recontar a história oficial. Já a reformulação do Fundo Cultural Nacional, criado em 1993, mirou a principal forma de incentivo a produções artísticas no país, financiada por recursos da loteria. O acesso ao Fundo se dá com base na competição entre propostas culturais avaliadas por um comitê de especialistas. Até 2015, essa instância tinha participação paritária entre integrantes do Ministério da Cultura húngaro e representantes da sociedade civil. No entanto, o governo dividiu tais poderes de deliberação com os membros da Academia Húngara de Artes, uma entidade criada em 2011, loteada por apoiadores do regime e incluída por Orbán na Constituição do país. Dessa forma, o regime ampliou o seu poder



de ingerência sobre o fundo, dizendo buscar um sistema de financiamento que expressasse o interesse nacional (Kristóf, 2017).

A Hungria conta com uma ampla malha de teatros públicos, que têm suas próprias companhias e diretores indicados pelos governos locais, em acordo com a administração central. O partido de Orbán tem implementado uma política para essa rede ao nomear diretores afinados ao projeto da extrema-direita, que puseram em circulação nas artes da cena temas geralmente marginais na produção teatral de elite, como o patriotismo e a fé cristã. De acordo com Kristóf (2017, p. 143, tradução nossa), essas medidas têm causado o repúdio do campo cultural húngaro e evidenciado uma cisão nos modos de leitura da situação política: “o que é percebido como uma homogeneização cultural pela esquerda é entendido pela nova elite como um processo de heterogeneização ou pluralização contra a ‘hegemonia liberal’”.

Já na Itália, a Primeira Ministra Giorgia Meloni, nomeada em 2022, apresentou um programa de governo para as artes inspirado pelo tema “Cultura e Beleza: o nosso Renascimento”, e vem conduzindo ações controversas relacionadas aos fundos de cultura. A primeira foi a reformulação do 18App, uma iniciativa criada em 2016 pelo governo Matteo Renzi para conceder 500 euros em bônus culturais a jovens no ano em que completam 18 anos. A revisão do benefício tornou-se uma oportunidade para o governo se distinguir da centro-esquerda e lançar outros dois benefícios em substituição ao 18App: o “Carta della Cultura Giovani”, destinado a jovens cuja renda familiar anual não ultrapassa 35 mil euros, e o “Carta del Merito”, para jovens que chegam ao fim da formação escolar com desempenho máximo. Projetado como um benefício universal pelo governo Renzi, o bônus foi assim reelaborado por critérios de renda e mérito.

As ações do governo Meloni também têm trazido impacto aos editais de financiamento direto às artes. Um exemplo é o programa Per Chi Crea, iniciativa de incentivo a artistas com menos de 35 anos, que tinha como seu principal parâmetro de avaliação a capacidade dos projetos promoverem o diálogo intercultural. Sob Meloni, o programa anunciou uma mudança, passando a privilegiar propostas que “fortaleçam entre os jovens o sentimento de pertença à nação e o papel que esta desempenha no desenvolvimento da cultura mundial” (Ferrini, 2023, tradução nossa).

Nos EUA, por sua vez, o incentivo público às artes atiza ânimos políticos ao menos desde os anos 1980, quando segmentos conservadores passaram a questionar a própria



existência do principal fundo para a cultura no país, o *National Endowment for the Arts* (NEA), uma agência federal independente criada em 1965. Nas últimas décadas, reivindicações de novos grupos de pressão buscaram impedir o financiamento do NEA a produções artísticas em torno da diversidade sexual e da crítica ao poder religioso (Bauerlein; Grantham, 2009). A gestão do fundo se tornou tópico de campanha e do primeiro governo de Donald Trump, o que resultou em um clima de incerteza para o campo cultural após sua eleição. Um gesto de uma organização cultural no estado do Maine, chamada Portland Ovation, ilustra esse ambiente de temor. Como estratégia de sensibilização de apoiadores privados, a instituição passou a mencionar em seu programa de captação de doações a “perda de todo o financiamento do NEA” como um dos “cenários de calamidade” que podem inviabilizar suas atividades, a exemplo de catástrofes ambientais ou ataques terroristas (Knight, 2017).

Esse não foi um receio localizado ou infundado: em todos os anos de seu primeiro mandato, o Presidente buscou eliminar os recursos do fundo. O método de Trump para causar esse choque de gestão consistiu em destituir a rubrica do NEA no plano orçamentário federal, sob o argumento de que não se tratava de um investimento prioritário para o governo. As recomendações da Casa Branca acerca do orçamento, todavia, ficam submetidas à apreciação do Congresso Nacional, cujas votações definem, em última análise, as cifras destinadas a cada área de gestão. As tentativas de Trump em minar o NEA acabaram por deflagrar uma disputa entre o Executivo e o Legislativo, com o subcomitê da Câmara responsável pelas agências de fomento mantendo a dotação orçamentária e conseguindo inclusive incrementá-la em cerca de 17 milhões de dólares após os 4 anos de gestão¹.

A façanha se deveu à composição bipartidária das comissões que avaliam matérias de orçamento e à pulverização do investimento público nas dezenas de estados e distritos eleitorais dos EUA. Essa configuração levou Trump a sofrer uma derrota do seu próprio partido no Congresso, já que os parlamentares republicanos manifestaram-se a favor do NEA. Para Stern (2017, p. 339, tradução nossa), o apoio resultou de um esforço de descentralização do fundo nas últimas duas décadas, que “transferiu o financiamento federal das artes das cidades para áreas rurais”. Uma espécie de blindagem política que

¹ Cf.: <<https://www.nytimes.com/2021/01/15/arts/trump-arts-nea-funding.html>>. Acesso: 28 nov. 2025.



tem alterado a percepção pública sobre o papel do NEA e amealhado também partidários conservadores, distintos dos setores liberais que historicamente foram seus principais apoiadores no Congresso (Gray; Jenkins, 2021).

Cada contexto nacional vivencia de forma particular os conflitos no setor cultural e os reflete sobre a gestão dos fundos públicos de acordo com especificidades políticas e históricas. No entanto, os casos comentados também sugerem afinidades importantes. Por um lado, os governos de Orbán, Meloni e Trump são guiados pelo valor neoliberal da austeridade na maneira como administram recursos para a cultura. Trata-se do ideal de redefinir a história do dispêndio de subsídios públicos ao setor, seja pela tentativa de sua total eliminação no caso dos EUA, pela política de centralização adotada na Hungria, ou pela introdução de novos critérios de financiamento na Itália. Por outro lado, a gestão dos fundos nesses países também parece ser marcada pelo valor da restauração, como ilustram as escolhas estéticas do governo Orbán, o “nosso Renascimento” idealizado pelo programa de Meloni e a proposta mais radical de Trump: levar os EUA a um passado sem Estado, no qual os agentes culturais se inventem como autênticos empreendedores. Austeridade e restauração despontam assim como traços da intervenção da extrema-direita no campo das políticas públicas de cultura e se manifestam também no caso brasileiro, como veremos mais adiante.

3. Sobre o infralegalismo autoritário

Comentamos na seção anterior iniciativas tomadas pelos governos da Hungria, da Itália e dos EUA para regular o acesso de produtores de cultura aos fundos públicos de incentivo e fazer com que as artes se inclinasse aos valores professados pelos mandatos de Orbán, Meloni e Trump. As tentativas de encerramento do *National Endowment for the Arts* e as consequentes respostas do Congresso dos EUA mostram, todavia, que a implementação de agendas político-ideológicas na gestão dos fundos de incentivo demanda um manejo, nem sempre exitoso, do direito administrativo e das relações entre os Poderes. Retiramos daí uma pista para analisar a forma atípica pela qual o governo Bolsonaro empreendeu, entre 2020 e 2021, a gestão do Programa Nacional de Apoio à Cultura, operando uma



série de desvios dos termos correntes da interação entre o Executivo e o Legislativo na administração do setor cultural.

Sabemos que a chegada de Jair Bolsonaro à Presidência da República em 2019 marcou o ingresso do Brasil em um grupo de nações que elegeram candidaturas empenhadas em renovar repertórios do polo mais extremo da direita. Países como Polônia, Hungria, Itália, Índia e Estados Unidos assistiram ou assistem ainda a formas de governo que implicam certo processo de erosão de seus regimes democráticos nativos (Haggard; Kaufman, 2021). Diversas categorias foram mobilizadas para a leitura dessa desidratação da democracia e seus impactos sobre as políticas públicas, como *iliberalismo* (Csillag; Szelényi, 2015) ou renovações do sentido de *populismo* (Pappas, 2014).

Um efeito semelhante deste esforço de nomeação também pôde ser notado em nosso cotidiano político e heurístico, com o signo do “bolsonarismo” tornando-se uma matriz, aparentemente a mais usual até aqui, de explicação do movimento/regime a que vimos emergir. A convocação do bolsonarismo como enunciado vem mobilizando vozes as mais diversas: deputados de oposição, militantes, imprensa e acadêmicos, cada qual empenhando sentidos próprios da categoria.

De maneira mais ou menos compartilhada, o ponto de partida dos atores políticos sinaliza um modo de forçar o adversário a ser representado, tal como uma categoria acusatória de onde o intérprete se afasta para a disputa. Este modo de conceptualização move ao centro da categoria o personagem encarnado, com o evidente risco de tornar o sujeito e o processo político um modo imiscuído, como efeito do contexto resultante do processo eleitoral. Já a imprensa especializada parece tomar o bolsonarismo de maneira diferente, ao se utilizar de outra escala de referência que sugere que um conjunto de atores políticos legislativos e executivos são capazes de reproduzir performances semelhantes à do ex-Presidente.

No campo acadêmico, a categoria apresenta sinalizações mais elaboradas, ainda que por vezes com um grau de informalidade que denota subentendimento do fenômeno. Em junho de 2024, o portal de periódicos da Capes mostra que o termo já foi acionado por quase 300 diferentes artigos publicados no Brasil. A plasticidade das posições sobre a categoria vai de arqueologias de raízes históricas do militarismo a análises psicossociais, da pós-política, do populismo, da relação entre necropolítica e neoliberalismo, da renovação do conservadorismo, entre muitas outras. Ainda que o fenômeno que lhe dá



vida seja complexo e pouco consensual, o “bolsonarismo” como categoria demonstra alto valor posicional, com o batismo de seu enunciado sendo capaz de alcançar um efeito de *vulgata*.

Tem sido comum analisar-se o bolsonarismo a partir das *formas de adesão* ao corpo político, ou seja, do engajamento de atores sociais aos regimes sensíveis da disputa política (Cesarino, 2019; Nunes, 2022). Gostaríamos, no entanto, de destacar outras dimensões de discussão, tomando o cenário do Estado como o centro da análise e relembando o gesto de estudos institucionalistas sobre as transformações de programas e ações governamentais, em que cabem as considerações do *policy dismantling* (Gomide; Sá e Silva; Leopoldi, 2023). Interessa-nos investigar como o período em que Jair Bolsonaro esteve à frente do Executivo pode ser também encarado como *forma de governança*, que pode se traduzir no modo de condução de políticas públicas.

Vieira, Glezer e Barbosa (2022; 2023) oferecem uma chave interpretativa importante sobre certo modo de gestão do Executivo no governo Bolsonaro, que chamaram de *infralegalismo autoritário*. Sua análise segue pistas de outras investigações não-nativas sobre o uso que lideranças populistas fazem de suas atribuições legais na recomposição das instituições democráticas, e busca no campo jurídico e político dimensões do método pelo qual o governo Bolsonaro se mostrou capaz de avançar sua agenda. Reconhecendo as trajetórias de pesquisa sobre autocracias e populismos em outros países, a noção de infralegalismo autoritário tem o mérito de estabelecer as especificidades jurídicas e políticas nativas, sem forçar critérios externos *ad hoc*.

Para tanto, os autores valem-se de algumas teses de fundo. A primeira revela-se na concepção de *constitucionalismo resiliente*: a Constituição brasileira seria resultado de um pacto assimétrico entre grupos com “interesses distintos ou mesmo contrapostos”, mas que consolidou um sistema político consensual com alto grau de lealdade constitucional (Vieira, 2013, p. 18). Essa chave sugere que a Constituição de 1988 teria um núcleo duro com difícil margem de mudança, mas que permitiria alterações em sua periferia capazes de “assimilar mudanças de rumo determinadas por consensos políticos consistentes” (*Ibid.*, p. 23). Trata-se de um constitucionalismo que garante a contenção do poder apelando ao recurso do consenso, e que dificulta a manipulação do sistema jurídico, mesmo em contextos de governos democraticamente eleitos.



A segunda tese de fundo está presente no plano hierárquico de normas definidas na Constituição, que confere um amplo conjunto de poderes discricionários à Presidência da República para “afetar a estrutura da burocracia e influenciar na execução de políticas” (Vieira; Glezer; Barbosa, 2023, p. 41). Os autores sinalizam para as exceções infralegais que autorizam o Poder Executivo a disciplinar os textos de lei sem o referendo do parlamento, como decretos, instruções normativas, portarias, súmulas administrativas, entre outras, que inovam o ordenamento jurídico e interferem incisivamente no plano normativo e executivo de políticas públicas.

A terceira tese diz respeito à já conhecida noção de *presidencialismo de coalizão* (Figueiredo; Limongi, 1999), pista de interpretação da relação Executivo-Legislativo no Brasil pós-Constituição de 1988. A princípio, regimes presidencialistas podem observar a paralisia do governo diante de um Congresso de composição pluripartidária, que tenderia a ser formado por parlamentares com comportamentos individualistas e partidos infiéis. Todavia, nossa Ciência Política constatou, por um lado, experiências de Executivos com capacidade de proposição na agenda política e grande influência legislativa, especialmente tomando as Medidas Provisórias como ferramenta que organiza as relações com o Congresso. Por outro lado, mostrou também partidos políticos com alto grau de coesão interna, a darem sustentação a governos que conseguiram finalizar seus mandatos. Para governos com agenda ampla e que, para atendê-la, precisam mudar largamente a periferia da legislação, este eixo de análise sinaliza que a condução da dinâmica parlamentar tornou-se um tipo de competência da Presidência da República. Quando bem-sucedida, essa tarefa firmou-se como principal meio para o regramento legal na Nova República.

Apresentadas as teses de fundo, os autores apontam as dificuldades do governo Bolsonaro em coordenar o presidencialismo de coalizão, que se verificaria no baixo êxito de sua gestão na edição de Medidas Provisórias² e Propostas de Emendas à Constituição³. Ainda que tenha editado número muito superior desses dois instrumentos do que fizeram os governos antecessores, o mandato de Bolsonaro foi marcado pela alta rejeição das

² O governo Bolsonaro editou mais Medidas Provisórias (254) do que o primeiro mandato de Dilma (128), o primeiro (194) e o segundo mandatos (149) de Lula, e o primeiro (127) e o segundo (206) mandatos de FHC. No entanto, apenas 45,28% tornaram-se lei. A taxa de conversão mais baixa até então fora do primeiro mandato de Dilma, com 68,75% (Vieira; Glezer; Barbosa, 2023: 39).

³ Apesar do número recorde de emendas à Constituição aprovadas no período (27), apenas duas foram propostas pelo governo Bolsonaro.



propostas pelo Legislativo⁴. As taxas de dominância e sucesso também se mostram menores do que as registradas por outros mandatos na Nova República. A capacidade de Bolsonaro agendar mudanças mostrou-se então, à primeira vista, travada por sua impotência diante do parlamento, já que seu governo não teria formado propriamente uma coalizão, mas “uma aglutinação parlamentar de proteção ao Presidente” (Vieira; Glezer; Barbosa, 2023, p. 34).

A estratégia de resposta encontrada por Bolsonaro consistiu em uma espécie de desvio da relação com o Legislativo pela intensificação de atos infralegais, ações e omissões administrativas, e pela emissão de ordens parainstitucionais. Este conjunto de ações nomeado *infralegalismo autoritário* seria um tipo de manobra ao padrão consensualista que envolve as limitações colocadas pelo sistema jurídico e político, utilizando as “prerrogativas e atribuições privatistas de gerenciamento da administração pública para avançar sua agenda iliberal” (Vieira; Glezer; Barbosa, 2023, p. 35). O sentido autoritário das medidas remeteria a uma forma de “driblar” o pacto republicano, principalmente o controle da negociação política via Congresso. Seu intuito seria conter, alterar ou desidratar programas e políticas que se contrapõem à agenda de governo, limitar a participação social ou permitir que certas regulações protetivas fossem superadas, sem a necessidade de alterações na Constituição ou no aparato legal dependente do Legislativo.

Quanto aos atos infralegais, os autores destacam que o governo Bolsonaro manteve um aquecimento na edição de decretos em comparação com governos anteriores. Para fins de mensuração, Bolsonaro editou mais decretos (1.426) do que FHC (1.255), Lula (1.230) e Dilma (839) (Vieira; Glezer; Barbosa, 2023, p. 39). Em parte relevante dos atos, extinguiu ou diminuiu a participação da sociedade civil em espaços de participação de conselhos da administração pública, ampliando assim o poder de decisão do Executivo sobre as políticas públicas⁵. Nos conselhos em permanência, a estratégia adotou a inclusão de atos que alteravam a composição do colegiado e o quórum de

⁴ Bolsonaro teve a maior taxa de rejeição de vetos, com 30. O número é 15 vezes maior do que o primeiro mandato de Lula e o segundo de Dilma, e sete vezes maior do que o governo Temer.

⁵ Em abril de 2019, Bolsonaro emitiu o Decreto nº 9.759 de 11 de abril de 2019, que propunha a extinção em massa dos órgãos colegiados, sobretudo os conselhos. A questão foi judicializada no Supremo Tribunal Federal (STF), que formou maioria pela suspensão.



funcionamento e deliberação. Enfraquecidos os conselhos, normas que impactavam as políticas públicas eram celeremente aprovadas.

O sentido do infralegalismo aponta ainda para a arquitetura institucional. O método, segundo Vieira, Glezer e Babosa (2023, p. 43), foi replicado em ministérios e órgãos subordinados ao Executivo, através da nomeação para os postos de comando de figuras que enunciam discursos em expressa dissonância aos objetivos institucionais dos órgãos que viriam a chefiar. Em estando no cargo, esses agentes realizavam cortes orçamentários em áreas estratégicas, e orientavam a gestão a partir da edição de seus próprios instrumentos infralegais, utilizados largamente para descaracterizar ou paralisar políticas de seus órgãos.

Uma crítica que dirigimos ao trabalho de Vieira, Glezer e Babosa diz respeito ao lapso no enquadramento temporal da crise do presidencialismo de coalizão, fenômeno que não se tratou de uma exclusividade de Bolsonaro, mas que afeta a coordenação de todos os governos recentes (incluindo o atual mandato de Lula). Há já pelo menos uma década (Domingues; Lopes, 2014), o Congresso parece vir se firmando como ambiente mais autônomo de definição de propostas, especialmente de emendas à Constituição.

De qualquer forma, nos parece que os autores conseguem antecipar uma nova chave para as relações político-jurídicas nativas: atos infralegais do Executivo tendem a se tornar um elemento central de governo frente a um ambiente de difícil negociação com o Congresso, o que transforma as comparações volumétricas desses instrumentos em dados indiciários essenciais, requerendo como complemento a análise de suas finalidades.

Estando de acordo com os autores quanto ao infralegalismo de Bolsonaro como torção dos termos do presidencialismo de coalizão, destacamos outra chave de seu argumento, a nosso ver bastante original, ainda que apenas ensaiada. Falamos dos resíduos *parainstitucionais* do infralegalismo, que consistem nas estratégias de constituição de um campo dentro da burocracia estatal formado por nomeações discricionárias das posições de mando, que passam a ser ocupadas por gestores capazes de captar ordens e interesses do Presidente encaminhadas de forma não-institucional. Essa chave mostra como disposições informais são veiculadas a partir dos pronunciamentos públicos de Bolsonaro (como *lives* nas redes sociais ou declarações à imprensa), uma maneira simétrica à confusão entre comunicação pessoal e institucional,



comum em seu governo (Paula; Ayala, 2023). A seguir, veremos como essas características repercutiram no campo das políticas públicas de cultura.

4. Infralegalismo e políticas públicas de cultura

Segundo Vieira, Glezer e Barbosa (2023), o infralegalismo autoritário de Jair Bolsonaro se fez notar em quatro setores-chave das políticas públicas: políticas ambientais, políticas culturais, instituições de vigilância e política de armas. Em trabalhos anteriores, já rastreamos a relação de antagonismo estabelecida pelo grupo político do ex-Presidente com o campo cultural, observando aspectos como sua política comunicacional de enfrentamento; a recomposição de conselhos; a suspensão de editais; e os ataques à liberdade de expressão artística (Cid; Domingues; Paula, 2022a; Paula; Dumas; Pimenta, 2022). Nossa contribuição à análise do infralegalismo autoritário observa como formas de regramento da Lei Federal de Incentivo à Cultura (nº 8.313/91) (Brasil, 1991), que cria o Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac) e é popularmente conhecida como Lei Rouanet, afetaram as práticas de incentivo a esse mercado.

Um dos mecanismos dessa legislação, que ganhou a alcunha de *mecenato*, permite que doadores privados deduzam de seu Imposto de Renda valores dirigidos a projetos culturais previamente aprovados pelo governo. Para a análise dessas propostas, pessoas físicas ou jurídicas interessadas em captar recursos junto a empresas ou outros doadores devem encaminhar seus projetos culturais ao órgão responsável no governo. Se aprovada em um exame de admissibilidade — que obedece a regras de preenchimento, de enquadramento na lei e de documentação —, a proposta segue para a emissão de Parecer Técnico e posterior apreciação pela Comissão Nacional de Incentivo à Cultura (CNIC). Para que o projeto possa utilizar os recursos captados e executar o projeto, é fundamental a aprovação dessa instância, que possui composição paritária entre representantes da sociedade civil e do governo, sendo normalmente presidida pelo Ministro/Secretário. Após sua finalização, o órgão responsável deve analisar a prestação de contas encaminhada pelo beneficiário.

Ainda em 2019, em ato de celebração pelos cem primeiros dias de governo, um vídeo institucional divulgado em rede nacional pelo então Ministro da Cidadania, Osmar



Terra, apresentou o que definiu como um “anúncio esperado” pela população: uma alteração na Instrução Normativa que orientava o funcionamento da Lei Rouanet. A principal novidade consistia na definição de um limite de R\$ 1 milhão como teto para captação de recursos de cada projeto, que era antes de R\$ 60 milhões. Esse tipo de intervenção veio a ganhar maior intensidade em 2020 com a nomeação de Mario Frias como Secretário Nacional de Cultura, e de André Porciuncula como Secretário Nacional de Fomento e Incentivo à Cultura. Sem experiência prévia na gestão pública, os dois agentes se tornaram figuras-chave da operação do infralegalismo autoritário e da parainstitucionalidade nas políticas culturais.

Emulando Bolsonaro na acusação de que a Lei Rouanet daria margem a uma “farra” com o dinheiro público por parte da “elite artística sindical” (Cid; Domingues; Paula, 2022b), a dupla valeu-se de instrumentos infralegais que, em nossa leitura, geraram quatro ordens de efeito ao longo de sua gestão. Primeiro, um efeito de *agenda*, que demarca prioridades estritas de financiamento acolhidas pelos Secretários. Segundo, um efeito de *retardo*, que representa formas de bloqueio ou desaceleração do ritmo de apreciação de propostas. Terceiro, um efeito de *controle*, que corresponde à desidratação de canais participativos em instâncias decisórias de aplicação de recursos públicos. Quarto, um efeito de *mobilização*, que anima a audiência e o eleitorado do governo, ao passo que organiza formas de resistir às medidas da oposição.

Em nosso argumento, *agenda*, *retardo*, *controle* e *mobilização* correspondem a efeitos privilegiados de atos infralegais do governo Bolsonaro sobre as políticas públicas de cultura que dão contornos, com acentos nativos, às tendências de austeridade do gasto público e restauração dos valores nacionais presentes na atuação da extrema-direita sobre esse campo em outros países, como discutido na primeira seção. A seguir, propomos analisar quatro portarias e um decreto produzidos no contexto da gestão de Frias e Porciuncula na Secretaria Nacional de Cultura, especialmente direcionados ao regramento da Lei Rouanet.

O primeiro instrumento é a Portaria nº 24 (Secult/MTUR, 2020), de dezembro de 2020, que instituía “metas de análise de propostas culturais para o controle do passivo de prestação de contas no âmbito de toda a Secretaria Especial de Cultura”. Como mencionado anteriormente, após a execução de projetos incentivados, cabe ao governo aprovar ou reprovar sua prestação de contas. No entanto, desde 2011 é conhecido um



imenso passivo de projetos que não passaram por essa análise, lacuna identificada pelo Tribunal de Contas da União (TCU). O impasse decorre do crescimento do mercado de incentivos a partir de renúncia fiscal e da dificuldade de contratação de força de trabalho para a tarefa da prestação de contas. No ano 2000, segundo o Sistema de Acesso às Leis de Incentivo à Cultura (SALIC), foram aprovados e captados 1.098 projetos; em 2004, foram 2.042 projetos e, em 2007, já foram 3.236 projetos. A média dos últimos 5 anos fica entre 3.500 e 4.000 projetos realizados por ano através do incentivo fiscal. Esse tema do passivo de auditoria foi largamente explorado por Frias e Porciuncula como um *efeito de mobilização* de sua audiência em redes sociais (Cid; Domingues; Paula, 2022a).

A Portaria editada em dezembro de 2020 relacionava-se ao problema das análises de contas, porém o instrumento aventado pelos gestores não se voltava à contratação ou qualificação de força de trabalho para esse fim. Pelo contrário, a Portaria estabelecia um limite de “análise de aprovação de propostas”, sem esclarecer se tratava do exame de admissibilidade ou do processo completo de aprovação. O teto de análise mensal foi estipulado em 120 projetos — ou seja, um máximo de 1.440 projetos ao ano —, para “equilibrar admissões de propostas relativas ao fomento e incentivo cultural e a capacidade operacional de análise” (SECULT/MTUR, 2020). Além disso, a Portaria estabelecia também um critério de prioridade para projetos voltados à área do Patrimônio Cultural.

Nos últimos cinco anos, a média de apresentação de propostas ao PRONAC supera 3.500 projetos anuais. Nesse sentido, a portaria apontava para um filtro prévio do volume admissível de propostas, diminuindo em quase 60% o estoque de projetos culturais a buscarem financiamento com empresas interessadas na renúncia fiscal. Além desse explícito *efeito de retardo*, a priorização de propostas dedicadas ao Patrimônio Cultural dentre outras sete áreas possíveis⁶ mostra como a portaria cria um *efeito de agenda* que altera a correlação de interesses no mercado cultural. O próprio volume de receitas a serem renunciadas — organizadas através da Lei Orçamentária Anual — teria o potencial de ser impactado, já que a disputa indireta diz respeito à parte destinada à cultura no fundo público. A Portaria nº 24 vigeu até setembro de 2021, quando o próprio TCU

⁶ A saber: Artes Cênicas; Audiovisual; Música; Artes visuais; Patrimônio Cultural; Humanidades; Artes Integradas. Por sua vez, estas áreas gerais desdobram-se em dezenas de outros segmentos.



expediu medida cautelar para suspender o instrumento, argumentando haver represamento indevido dos projetos culturais de fomento indireto⁷.

Outro flanco de ação parainstitucional foi aberto com a crise sanitária do Covid-19. O setor produtivo da cultura tornou-se uma das áreas da economia mais diretamente afetadas pelas medidas de isolamento social, mas o governo Bolsonaro vetou a inclusão da classe artística como uma das categorias contempladas pelo Projeto de Lei 873/2020, que ampliou a relação de beneficiários do auxílio emergencial então recentemente criado. O pacto federativo colocou-se à prova com as críticas do ex-Presidente às práticas de *lockdown* e restrição da circulação social organizadas por governos estaduais.

Nesse contexto, a Secretaria Nacional de Fomento e Incentivo à Cultura (Sefic), chefiada por Porciuncula, emitiu em 4 de março de 2021 a Portaria nº 124 (SEFIC, 2021a). O instrumento apresenta um único artigo, que suspende a análise de projetos culturais envolvendo interações presenciais em “ente federativo em que haja restrição de circulação, toque de recolher, *lockdown* ou outras ações que impeçam a execução do projeto”. O alinhamento da Sefic ao Presidente renova a tática do autoritarismo infralegal, movendo a estrutura que avalia projetos da Lei Rouanet em direção às disputas que são parte da agenda pessoal de Jair Bolsonaro. Além do *efeito de retardo*, um *efeito de mobilização* é evidente no sentido de perfilar o tema da cultura ao confronto político de Bolsonaro com governos estaduais.

No dia seguinte à publicação da portaria, parlamentares de partidos de oposição encaminharam ao Senado o Projeto de Decreto Legislativo (PDL) nº 110, que procurava sustar os efeitos da Portaria nº 124, questionando partes da edição do texto e alegando violação à competência legislativa do Congresso Nacional. No entanto, o PDL sequer logrou avançar, na medida em que a Portaria nº 124 foi revogada pela Portaria nº 210 (SEFIC, 2021b), quarenta dias depois.

O texto dessa segunda portaria é muito mais robusto, não apenas no número de artigos, mas também em sua finalidade. Dispondo sobre os “critérios de priorização da análise de propostas (...) em razão dos efeitos da pandemia”, o instrumento define que a prioridade da Sefic é a apreciação de propostas que não envolvam aglomeração

⁷ Para mais, ver <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/%253A3174%2520ANOACORDAO%253A2021%2520PROC%253A00837920173%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520>. Acesso em 28 nov. 2025.



presencial de pessoas, porém reiterando a prioridade de “obras de restauro do patrimônio histórico, museus e preservação do acervo”, que obviamente têm potencial de exigir ações presenciais. Em outro artigo, a portaria explicita que propostas culturais que possam envolver aglomeração de pessoas serão analisadas apenas após as prioridades definidas, e se acompanhadas de termo assinado pelo proponente adequando a proposta às medidas sanitárias vigentes.

Antes de avançar, vale lembrar que protestos de proponentes sobre a demora na apreciação e aprovação de projetos pela Sefic circulavam já em 2020⁸. A Portaria nº 210 combina efeitos de *agenda* e *retardo* na medida em que reitera parte dos elementos da Portaria nº 24/2020 questionada pelo TCU — a prioridade de apreciação de propostas voltadas ao Patrimônio Cultural — e explicita que projetos que preveem atividades presenciais, como o faz a expressiva maioria de projetos culturais, serão conduzidos a uma fila, após a deliberação das prioridades. Assim, a dinâmica produtiva da cultura enfrentou, na ação deliberada do infralegalismo editado pela Sefic, novas formas de bloqueio. Além disso, ações infralegais constituídas por instrumentos diferentes, mas que versam sobre um mesmo assunto ou parte dele, apontam para uma estratégia de criação de ciclos intermináveis de judicialização, quando acolhidos em tribunais *lato* ou *stricto sensu*.

Outra consequência pode ser reconhecida na análise do *efeito de controle* que incidiu sobre a Comissão Nacional de Incentivo à Cultura (CNIC). A Lei Rouanet define não apenas a composição paritária entre governo e sociedade civil na CNIC como também determina que a sua presidência deve ser exercida por Ministro/Secretário (ou representante), que conta com voto de minerva em caso de empate nas decisões. A CNIC nasceu com competências fiscalizadoras, normativas e executivas (Cunha Filho, 2008). No entanto, foi perdendo suas funções e, mais recentemente, passou a subsidiar as decisões do Ministério/Secretaria da Cultura quanto aos incentivos fiscais do Pronac e em definições não previstas no texto da Lei nº 8.313 (Brasil, 2006).

O mandato dos representantes da sociedade civil é estipulado na Lei, com vigência de dois anos, sendo permitida uma recondução. Em março de 2021, venceu o prazo de vigência de representação previsto no edital nº 1/2018 (MINC, 2018), que

⁸ Cf. <<https://www1.folha.uol.com.br/ilustrada/2020/12/atraso-em-aprovacoes-da-lei-rouanet-deve-gerar-apagao-na-cultura-no-ano-que-vem.shtml>>. Acesso em 28 nov. 2025.



compunha a CNIC para o biênio 2019/2020. Em abril daquele ano, 17 dos 21 integrantes da Comissão, incluindo titulares e suplentes, encaminharam carta ao Secretário Especial da Cultura, “pedindo que o edital para selecionar os novos membros para a composição do biênio 2021/2022 fosse ‘lançado o mais rápido possível’”⁹. Mesmo sendo prevista uma recondução por mais dois anos, o edital não foi prorrogado e uma nova chamada de composição da Comissão não foi feita.

Em 28 de abril de 2021, foi editada a Portaria nº 12 (MTUR, 2021c), que concede em seu primeiro artigo a presidência da CNIC ao Secretário André Porciuncula e lhe confere poderes extraordinários, inclusive o de “deliberar *ad referendum* do colegiado”. Esse tipo de atribuição já estava previsto no Decreto que regulamentava a Rouanet (Brasil, 2006), sendo, entretanto, uma medida excepcional. Por praxe, o *ad referendum* é uma decisão emitida individualmente, acionada em situação emergencial, quando não há tempo hábil para a decisão em reunião de um colegiado, sendo posteriormente referendado pelo coletivo.

Sendo um ambiente de participação da sociedade civil, as deliberações feitas pela CNIC acerca do Pronac representam uma etapa democrática, trazendo mais legitimidade e transparência ao processo de decisão dos projetos que poderão receber recursos públicos. No entanto, o recurso do *ad referendum* deliberado por Porciuncula tornou-se um tipo de padrão do período, já que não houve Comissão empossada entre abril e dezembro de 2021. Todas as decisões sobre os projetos inscritos na Lei Rouanet estiveram concentradas no Secretário. As reações se acumularam: o Partido dos Trabalhadores acionou o Supremo Tribunal Federal (STF), dizendo que a portaria ofendia os princípios da participação popular (ADPF nº 856). Em editorial, a Folha de São Paulo disse que “o esvaziamento da Comissão facilita decisões personalistas na nova Lei Rouanet”¹⁰.

Ainda assim, o *efeito de controle* alçou mais um degrau. Em 26 de julho de 2021, é emitido o Decreto nº 10.755 (Brasil, 2021), com um novo regramento sobre a Lei Rouanet, que mantém a maioria das “finalidades de ações culturais apoiadas pelo incentivo fiscal” previstas pela regulamentação anterior, de 2006, mas imprime novos enfoques. Um dos objetivos aventados guarda relação com uma visão mais tradicional e

⁹ Cf.: <<https://oglobo.globo.com/cultura/com-seis-meses-de-atraso-secretaria-da-cultura-lanca-edital-para-formar-nova-comissao-para-analisar-projetos-da-rouanet-25225515>>. Acesso em 28 nov. 2025.

¹⁰ Cf.: <<https://www1.folha.uol.com.br/opiniao/2021/05/boiada-cultural.shtml>>. Acesso em 28 nov. 2025.



conservadora sobre as artes: “apoiar as atividades culturais de caráter sacro, clássico e de preservação e restauro de patrimônio histórico material, tombados ou não”. O Decreto acaba por alterar a composição do colegiado, já que passa a conferir assento na CNIC a um representante da área de arte sacra, mas sem especificar as competências técnicas desse novo integrante, reforçando o sentido de *efeito de agenda*.

O Decreto definiu também que a CNIC não deveria mais subsidiar as decisões de aprovação ou desaprovação dos projetos, transformando-se apenas em uma “instância recursal”, consultada em caso de contestações dos proponentes a decisões desfavoráveis. As normas que regem a Comissão passaram também a ser editadas pela Secretaria e não mais pelos seus próprios membros. Ainda que a CNIC não tenha sido extinta, o acúmulo infralegal a ela dedicada aponta para uma nítida desidratação. Convém lembrar que, no momento de edição deste Decreto, a Comissão tinha seu prazo de vigência expirado. O *efeito de controle* é assim avançado pela posição privilegiada e exclusiva de decisão do Secretário, sem alterações legislativas correlatas.

Os projetos aprovados *ad referendum* por Porciuncula, no período de 2021 em que não havia CNIC, ficaram em situação processual irregular até abril de 2023, quando foram avaliados 1.508 projetos. A CNIC não convalidou um projeto, deixando-o em inabilitação cautelar - suspensão da execução do projeto e o bloqueio das contas, até agosto de 2024 quando a Advocacia Geral da União emitiu parecer reforçando a necessidade de convalidação do projeto. Na 346ª Reunião Ordinária da CNIC, o projeto voltou ao fluxo padrão. Segue ainda no Tribunal de Contas da União investigação sobre um eventual direcionamento ideológico e censura na aprovação de projetos culturais em 2020 e 2021¹¹.

A carreira jurídica e político-institucional dos 5 instrumentos aqui analisados parece capaz de sugerir como práticas de infralegalismo autoritário e parainstitucionalidade foram normalizadas no contexto de gestão das políticas públicas de cultura durante o governo Bolsonaro. Tais portarias e decretos apontam como os parâmetros do presidencialismo de coalizão foram contornados em nome de intervenções diretas e não-consensuais sobre o campo cultural. Trata-se de um conjunto de evidências que nos permitem reconhecer como, mais do que um fenômeno político-

¹¹ Cf. <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2023-07/tcu-analisa-arquivamento-de-projetos-culturais-em-2020-e-2021>>. Acesso em 28 nov. 2025.



eleitoral, o bolsonarismo se apresenta como forma de governança, que fez ressoar no Brasil valores e interesses que caracterizam a ação recente da extrema-direita sobre os fundos públicos de cultura em âmbito global.

5. Considerações Finais

Discutimos neste texto como certo projeto de governança da economia da cultura vem suscitando práticas comuns em diferentes contextos nacionais governados por lideranças de ultradireita. Duas propostas complementares parecem impulsionar esse projeto: por um lado, imprimir sobre o setor cultural marcos de *austeridade* alegados como necessários à sobrevivência da máquina do Estado; por outro, privilegiar concepções de arte e patrimônio histórico afinadas à *restauração* de valores próprios de um passado idealizado.

A maneira como essa agenda político-ideológica se implementa, no entanto, depende de um movimento contínuo de produção de consensos entre sistema-campo cultural e de ajustes da relação de forças entre os Poderes. No caso brasileiro, o mandato de Jair Bolsonaro fez da administração do setor cultural um laboratório para condutas infralegais que evitavam os processos de negociação com o Legislativo, no qual o governo contava com frágil base. Mesmo sem poder de lei, as portarias e o decreto analisados neste texto sugerem como efeitos políticos bastante concretos foram alcançados pelo governo ao lançar mão de tais expedientes, dentre os quais destacamos os de *agendamento* de suas prioridades de incentivo; *retardo* no ritmo de resposta da Secretaria Especial de Cultura às demandas do campo; *controle* sobre as instâncias responsáveis pela gestão do fundo público; e *mobilização* de apoiadores, via a construção de um antagonismo em relação às gestões anteriores e à classe artística, posicionada como uma elite privilegiada.

Por seu orçamento diminuto e sua fragilidade institucional, a pasta dedicada aos assuntos culturais na arquitetura do governo federal não se configurou historicamente como um objeto de intensa disputa para os partidos políticos. Em geral, trata-se de uma margem institucional na qual se acomodam os interesses variados, e por vezes mesmo contraditórios, que dão forma ao presidencialismo de coalizão. A trajetória do Ministério



da Cultura (MinC) nas últimas décadas conta um capítulo dessa lógica organizacional com pistas sugestivas. O mandato de Fernando Henrique Cardoso (1994-2002) precisou responder às exigências da coalização partidária que sustentava o governo, mas as escolhas para cargos de confiança no MinC mostraram relativo equilíbrio entre pressões políticas e critérios técnicos, como aparente efeito da proximidade entre o Presidente e o Ministro Francisco Weffort (Barbalho, 2022). De certa maneira, essa tendência foi exacerbada nos primeiros mandatos de Lula (2003-2010), durante os quais o nome de Gilberto Gil à frente do Ministério impôs à pasta uma gramática significativamente autoral e quase apartidária. No período, o Minc foi definido pelos termos de uma condução carismática, com a presença de um grande artista e intelectual que reproduzia, no Ministério, o simbolismo da liderança do então Presidente da República e se beneficiava da capacidade momentânea de articulação do governo com o Congresso (Domingues; Lopes, 2014). Esse esquema, no entanto, foi testado nos governos de Dilma Rousseff, durante os quais assistimos a uma crescente dificuldade de costura entre carisma e coalizão, impactando a aprovação de matérias pelo Legislativo. No período entre 2011 e 2016, foi a breve passagem de Marta Suplicy pelo MinC (2012-2014) que permitiu à pasta retomar o ritmo de negociações com o Congresso, o que se deveu à experiência parlamentar prévia da Ministra e seu trânsito nos requisitos da coalizão (Domingues; Lopes, 2014).

Essa síntese ajuda a perceber o histórico institucional da pasta transformada por Jair Bolsonaro em uma Secretaria Especial, que voltou a atender a critérios pessoais de nomeação de sua elite burocrática, mas com signos aparentemente invertidos. Em lugar de artistas ou intelectuais reconhecidos, o ex-Presidente designou o ex-ator de telenovelas Mario Frias e o policial militar André Porciuncula para a condução da Secretaria Especial de Cultura, estabelecendo o tom de seu projeto para a área. A exemplo o que indica Kristóf (2017) sobre as políticas culturais da extrema-direita na Hungria, essa escolha baseou-se no espírito de lealdade dos nomeados e em sua disposição de avançar a agenda do mandatário à revelia dos interesses do campo cultural. Como vimos, as práticas parainstitucionais de Frias e Porciuncula responderam à frágil relação de Bolsonaro com o Congresso, contornando relações costumeiras entre o Executivo e o Legislativo.



Para compreender o bolsonarismo para além de uma pulsão ou um ciclo eleitoral findado, mas como uma racionalidade política operante na vida brasileira, parece importante notar sua organização como modo de governança e sua capacidade de mobilizar expedientes jurídicos constitucionais para desviar-se de exigências democráticas de deliberação. Buscamos aqui esboçar uma historicização de efeitos do infralegalismo autoritário sobre o campo cultural, na expectativa de que novas contribuições analíticas sigam a decodificar o comportamento de nosso sistema político diante das demandas do setor.

Referências Bibliográficas

Ágh, Attila. De-Europeanization and De-Democratization Trends in ECE: From the Potemkin Democracy to the Elected Autocracy in Hungary. *Journal of Comparative Politics* v. 8, n. 2, p. 4-26, 2015. Disponível em: <<https://www.jofcp.org/assets/jcp/JCP-July-2015.pdf>>. Acesso em: 4 out. 2025.

Barbalho, Alexandre. Os dirigentes da cultura: a elite da política cultural na Era Weffort. Tomo n. 40, p. 451-478, 2022. Disponível em: <<https://periodicos.ufs.br/tomo/article/view/16034>>. Acesso em 4 out. 2025.

Barbosa da Silva, Frederico; Hueb, Hilyn; Moreira, Raquel. O desmonte das políticas culturais federais. In: Gomide, Alexandre; Sá e Silva, Michelle Moraes; Leopoldi, Maria Antonieta (Orgs.). *Desmonte e reconfiguração de políticas públicas (2016-2022)*. Brasília: Ipea, 2023.

Bauer, M. W.; Knill, C. A conceptual framework for the comparative analysis of policy change: measurement, explanation and strategies of policy dismantling. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, v. 16, n. 1, p. 28-44, 2014. Disponível em: <<https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13876988.2014.885186>>. Acesso em 4 out. 2025.

Bauerlein, Mark; Grantham, Ellen (Orgs.). *National Endowment for the Arts: A history 1965-2008*. Washington: National Endowment for the Arts, 2009.

Bourdieu, Pierre. *As regras da arte: gênese e estrutura do campo literário*. São Paulo: Companhia das Letras, 1996.

Bourdieu, Pierre; Darbel, Alain. *O amor pela arte: os museus de arte na Europa e seu público*. São Paulo: Edusp/Zouk, 2003.



Bozóki, András. Liberális Autokrácia? Élet és Irodalom v. 60, n. 10, 2016. Disponível em: <<https://www.es.hu/cikk/2016-03-11/bozoki-andras/liberalis-autokracia.html>>. Acesso em 3 out. 2025

Brasil. Decreto nº 10.755, de 26 de julho de 2021. Regulamenta a Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991, estabelece a sistemática de execução do Programa Nacional de Apoio à Cultura - PRONAC, altera o Decreto nº 6.299, de 12 de dezembro de 2007, e o Decreto nº 9.891, de 27 de junho de 2019, e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/decreto/d10755.htm>. Acesso em: 09 mar. 2024.

Brasil. Decreto nº 5.761, de 27 de abril de 2006. Regulamenta a Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991, estabelece sistemática de execução do Programa Nacional de Apoio à Cultura e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5761.htm>. Acesso em: 09 mar. 2024.

Brasil. Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991. Restabelece princípios da Lei nº 7.505, de 2 de julho de 1986, institui o Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac) e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8313cons.htm>. Acesso em: 09 mar. 2024.

Cesarino, Letícia. Identidade e representação no bolsonarismo: corpo digital do rei, bivalência conservadorismo-neoliberalismo e pessoa fractal. Revista de Antropologia, São Paulo, v. 62 n. 3, p. 530-557, 2019. Disponível em: <<https://www.revistas.usp.br/ra/article/view/165232>>. Acesso em: 10 mar. 2024.

Cid, Gabriel Silva Vidal; Domingues, João; Paula, Leandro de. "Artists as 'Others': Resentment, Public Policies, and the Brazilian Far-Right". In: Novais, Rui Alexandre; Christofolletti, Rogério (Org.). The Palgrave Handbook on Right-Wing Populism and Otherness in Global Perspective (p. 383-402). Cham: Palgrave Macmillan, 2025.

Cid, Gabriel Silva Vidal; Domingues, João; Paula, Leandro de. "Gestor-auditor": a retórica da peritagem na política de cultura do governo Bolsonaro. Estudos Ibero-Americanos v. 48, n. 1, p. 1-17, jan./dez. 2022a. Disponível em: <<https://revistaseletronicas.pucrs.br/iberoamericana/article/view/41768>>. Acesso em: 4 out. 2025.

Cid, Gabriel Silva Vidal; Domingues, João; Paula, Leandro de. "Um governo dedicado ao homem comum e seus valores": a cultura como objeto da política na gestão Bolsonaro. Revista Antropolítica v. 54, n. 1, p. 37-63, 2022b. Disponível em: <<https://periodicos.uff.br/antropolitica/article/view/52002>>. Acesso em 4 out. 2025.

Csillag, Tamás; Szelényi, Ivan. Drifting from Liberal Democracy. Neo-Conservative Ideology of Managed Illiberal Democratic Capitalism in Post-Communist Europe. Intersections.East European Journal of Society and Politics v. 1, n. 1, p. 18-48, 2015. Disponível em: <<https://intersections.tk.mta.hu/index.php/intersections/article/view/28>>. Acesso em: 4 out. 2025.



Cunha Filho, Francisco Humberto. O papel dos colegiados na definição dos incentivos públicos à cultura. *Políticas Culturais em Revista* v. 1, n. 1, p. 73-87, 2008. Disponível em: <<https://periodicos.ufba.br/index.php/pculturais/article/view/3191>>. Acesso em: 4 out. 2025.

Domingues, João; Lopes, Guilherme. Ministério da Cultura: entre o carisma e a coalizão. *Desigualdade & Diversidade – Revista de Ciências Sociais da PUC-Rio* n. 14, jan/jun, p. 4-38, 2014. Disponível em: <<https://desigualdadediversidade.soc.puc-rio.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?infoid=213&sid=22>>. Acesso em: 4 out. 2025.

Domingues, João; Paula, Leandro de; Silva, Mariana de Oliveira. Do ato fóbico ao ato mágico pós-político: o novo mercado discursivo do Ministério da Cultura. *Revista Eptic* v. 20, n. 2, p. 178-195, 2018. Disponível em: <<https://periodicos.ufs.br/epitic/article/view/9638>>. Acesso em: 4 out. 2025.

Domingues,; Paula, Leandro de. "O incentivo à cultura em disputa pública: performances político-discursivas de uma CPI". In: Suzuki, Júlio César; Borges, Valterlei; Bitelli, Fábio Molinari (Org.). *Estudos de políticas públicas: turismo, gestão, cidade* (p. 67-91). São Paulo: EdUSP, 2021.

Ferrini, Alessandra. Cultural Politics of the New Right in Italy. Kathrin Rottmann and Friederike Sigler in Discussion with Alessandra Ferrini. *Kritische Berichte* v. 51, n. 3, p. 32-38, 2023. Disponível em: <<https://journals.ub.uni-heidelberg.de/index.php/kb/article/view/97256>>. Acesso em: 4 out. 2025.

Figueiredo, Argelina; Limongi, Fernando. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Editora FGV, São Paulo, 1999.

Gomide, Alexandre; Sá e Silva, Michelle; Leopoldi, Maria Antonieta (Orgs.). *Desmonte e reconfiguração de políticas públicas (2016-2022)*. Brasília: IPEA; INCT/PPED, 2023.

Gray, Thomas; Jenkins, Jeffery. Congress and the Political Economy of the National Endowment for the Arts. *Social Science Quarterly* v. 102, p. 1553-1568, 2021. Disponível em: <<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/ssqu.12990>>. Acesso em: 4 out. 2025.

Haggard, Stephan; Kaufman, Robert. *Backsliding: democratic regress in the contemporary world*. Cambridge: Cambridge University Press, 2021.

Knight, Felicia. The ultimate calamity scenario in US arts funding: eliminating the National Endowment for the Arts. *Cultural Trends* v. 26, n. 4, p. 341-344, 2017. Disponível em: <<https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/09548963.2017.1383001>>. Acesso em: 4 out. 2025.

Kristóf, Luka. Cultural Policy in an Illiberal State. A Case Study of Hungary after 2010. *Intersections. East European Journal of Society and Politics* v. 3, n. 3, p. 126-147, 2017. Disponível em:



<<https://intersections.tk.mta.hu/index.php/intersections/article/view/328>>. Acesso em: 4 out. 2025.

Mendonça, Ricardo Fabrino; Abreu, Mariana; Sarmiento, Rayza. Repertórios discursivos e as disputas políticas contemporâneas. *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, v. 40, p. 33-54, 2021. Disponível em <<https://www.scielo.br/j/nec/a/m5gtKdtQvwqTnBLNgX8ZK9F>>. Acesso em: 10 set. 2025.

Ministério da Cultura (MINC). Edital nº 1 - Habilitação de entidades para indicação dos membros que comporão a comissão nacional de incentivo à cultura - CNIC. Mapas da Cultura. set 2018. Disponível em <<https://mapas.cultura.gov.br/oportunidade/1029/>>. Acesso em 22 de maio de 2024.

Ministério do Turismo (MTUR). Portaria MTUR nº 12, de 28 de abril de 2021. Delega competência da presidência e dos atos de gestão da Comissão Nacional de Incentivo à Cultura – CNIC. Disponível em: <<https://www.gov.br/turismo/pt-br/centrais-de-conteudo/-publicacoes/atos-normativos-2/2021-1/portaria-mtur-no-12-de-28-de-abril-de-2021>>. Acesso em: 09 mar. 2024.

Paula, Leandro de; Ayala, Pedro. Contrapublicidade e a Política Racial da Fundação Cultural Palmares (2019-2022). *Dissonância: Revista de Teoria Crítica*, Campinas, v. 7, p. 1-51, 2023. Disponível em: <<https://ojs.ifch.unicamp.br/index.php/teoriacritica/article/view/5185>>. Acesso em: 4 out. 2025.

Paula, Leandro de; Dumas, Caroline; Pimenta, Fernanda. Políticas e guerras da cultura: filtros de investimento público como 'pós-censura'. *Políticas Culturais em Revista* v. 15, p. 269-290, 2022. Disponível em: <<https://periodicos.ufba.br/index.php/pculturais/article/view/47398>>. Acesso em: 4 out. 2025.

Pérez-Liñan, Anibal S. As consequências políticas e econômicas das crises entre Executivo e Legislativo. *Opinião Pública*, v. 10, n. 1, p. 112-138, 2004. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/op/a/BLpSb8DPBmdZsK35YCNXRcQ>>. Acesso em: 4 out. 2025.

Nunes, Rodrigo. *Do transe à vertigem: ensaios sobre bolsonarismo e um mundo em transição*. São Paulo: Ubu Editora, 2022.

Pappas, Takis. *Populist Democracies: Post-Authoritarian Greece and Post-Communist Hungary*. *Government and Opposition* v. 49, n. 1, p. 1-23, 2014. Disponível em: <<https://www.cambridge.org/core/journals/government-and-opposition/article/populist-democracies-postauthoritarian-greece-and-postcommunist-hungary/C25A68B6B8AD01966AD8C3E6488E7BC7>>. Acesso em: 4 out. 2025.

Santos, Marcelo Augusto de Paiva dos. *Políticas culturais, um campo em formação: explorações a partir de metodologias informacionais e cientométricas*. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017.



Secretaria Especial de Cultura (SECULT/MTUR). Portaria SECULT/MTUR nº 24, de 22 de dezembro de 2020. Institui metas de análise de propostas culturais para o controle do passivo de prestação de contas no âmbito de toda a Secretaria Especial de Cultura. Disponível em: <<https://www.gov.br/turismo/pt-br/centrais-de-conteudo-publicacoes/atos-normativos-2/2020/portaria-secult-mtur-no-24-de-22-de-dezembro-de-2020>>. Acesso em: 09 mar. 2024.

Secretaria Nacional de Fomento e Incentivo à Cultura (SEFIC/SECULT). Portaria SEFIC/SECULT nº 210, de 15 de abril de 2021. Disponível em: <<https://www.gov.br/turismo/pt-br/centrais-de-conteudo-publicacoes/atos-normativos-2/2021-1/portaria-no-210-de-15-de-abril-de-2021>>. Acesso em: 09 mar. 2024.

Secretaria Nacional de Fomento e Incentivo à Cultura (SEFIC/SECULT). Portaria SEFIC/SECULT nº 124, de 4 de março de 2021. Disponível em: <<https://www.gov.br/turismo/pt-br/centrais-de-conteudo-publicacoes/atos-normativos-2/2021-1/portaria-sefic-secult-no-124-de-4-de-marco-de-2021>>. Acesso em: 09 mar. 2024.

Stern, Mark. A new “culture war”? *Cultural Trends* v. 26, n. 4, p. 338-341, 2017. Disponível em: <<https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/09548963.2017.1383001>>. Acesso em 4 out. 2025.

Tarrow, Sidney G. *The Language of Contention: Revolutions in Words, 1688-2012*. Cambridge: Cambridge University Press, 2013.

Valcarce, F. L. La sociología de los problemas públicos – una perspectiva crítica para el estudio de las relaciones entre la sociedad y la política. *Nómaditas. Critical Journal of Social and Juridical Sciences*, v. 12, n. 2, 2005. Disponível em: <<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=18153295010>>. Acesso em: 4 out. 2025.

Vieira, Oscar Vilhena; Glezer, Rubens; Barbosa, Ana Laura Pereira. Supremocracia e infralegalismo autoritário: o comportamento do Supremo Tribunal Federal durante o governo Bolsonaro. *Novos Estudos CEBRAP* v. 41, n. 3, p. 591-605, 2022. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/nec/a/MhZGQpCF7MTNfVF5BFsvrnv/>>. Acesso em: 4 out. 2025.

Vieira, Oscar Vilhena; Glezer, Rubens; Barbosa, Ana Laura Pereira. Infralegalismo autoritário: a estratégia do Governo Bolsonaro para implementar sua agenda iliberal sem apoio no Legislativo e neutralizar instituições e políticas públicas de natureza progressista. In: VIEIRA, Oscar Vilhena (Org.). *Estado de Direito e Populismo Autoritário: erosão e resistência institucional no Brasil (2018-22)* (p.33-72). São Paulo: Direito FGV, 2023.

Vieira, Oscar Vilhena. Do compromisso maximizador ao constitucionalismo resiliente. In: DRIMOULIS, Dimitri (Org.). *Resiliência constitucional: compromisso maximizador, consensualismo político e desenvolvimento gradual* (p.18-24). São Paulo: Direito GV, 2013.



Sobre os autores

João Domingues é Doutor em Planejamento Urbano e Regional pela Universidade Federal do Rio de Janeiro e Professor do curso de Graduação em Produção Cultural e do Programa de Pós-Graduação em Cultura e Territorialidades da Universidade Federal Fluminense.

Leandro de Paula é Doutor em Comunicação pela Universidade Federal do Rio de Janeiro e Professor do Instituto de Humanidades, Artes e Ciências e dos Programas de Pós-Graduação em Ciências Sociais e Cultura e Sociedade da Universidade Federal da Bahia.

Fernanda Pimenta é Mestre e Doutoranda pelo Programa de Pós-Graduação em Cultura e Sociedade da Universidade Federal da Bahia.

Créditos de autoria

Todos os autores são responsáveis pela conceituação; curadoria de Dados; investigação; metodologia; e escrita – rascunho original.

Declaração sobre conflito de interesses

Não há possíveis conflitos de interesse na realização e comunicação das pesquisas.

Informações sobre financiamento

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001.

Declaração de Disponibilidade de Dados

Os dados que sustentam as conclusões deste estudo estão disponíveis no próprio artigo.

Declaração sobre o Uso de Inteligência Artificial

Não foi utilizada ferramenta de IA no desenvolvimento deste trabalho.

Editoras Responsáveis pela Avaliação e Editoração

Carolina Alves Vestena e Bruna Bataglia.

