
2025

Boletim Socioeconômico da Baixada

5ª edição



Economia da cultura e políticas culturais na Baixada Fluminense: a execução da Lei Aldir Blanc e da Lei Paulo Gustavo na região

Por: Bruno Borja¹, Bruno Lima²,
Camila Eller³ e Fabrício Alves⁴

Apesar de ser um campo de grande importância na economia brasileira, o setor cultural ainda carece de legitimidade social para disputar recursos públicos no país, sendo muitas vezes tratado como algo menor, sem ser considerado um setor prioritário na formulação e implementação de políticas públicas. Nesse sentido, torna-se fundamental compreender o tamanho da dimensão econômica da cultura, especialmente em termos de geração de empregos, para podermos captar a relevância das políticas públicas de cultura enquanto políticas de desenvolvimento econômico e social.

INTRODUÇÃO

Segundo dados do Sistema de Informações e Indicadores Culturais, produzido pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2023), em 2022 havia cerca de 5,4 milhões de empregos ligados à cultura, o que representava 5,6% do total de empregos em todo o Brasil. O setor cultural foi profundamente impactado no contexto da pandemia de covid-19. Levantamento feito por pesquisadores do Instituto de Pesquisa

Econômica Aplicada (IPEA) mostrou que o setor cultural brasileiro perdeu quase 900 mil postos de trabalho em 2020, em função dos impactos da pandemia (GÓES et al., 2022). As medidas de isolamento social foram decisivas para gerar essa retração de empregos que, guardadas as devidas proporções, também foi sentida na Baixada Fluminense.

Como forma de conter esses impactos negativos, foram aprovadas, no contexto da pandemia, enquanto leis emergenciais de apoio à cultura, a Lei Aldir Blanc (2020) e a Lei Paulo Gustavo (2022). Essas leis possibilitaram a descentralização de recursos federais para estados e municípios, proporcionando um enorme volume de recursos para execução de políticas culturais em todo o país. Uma oportunidade histórica para o desenvolvimento de mecanismos de financiamento público da produção cultural local, impulsionando a economia da cultura. Com o intuito de contribuir para acompanhamento e análise das políticas públicas de cultura na região nos anos recentes, o presente trabalho analisa a execução dos recursos das leis federais nos municípios da Baixada Fluminense.

A Lei Aldir Blanc na Baixada

Durante a pandemia de covid-19, com a mobilização social da cultura, foi elaborada uma proposta de política cultural emergencial para amparar o setor no momento de crise. Apesar de enfrentar a resistência do então Poder Executivo Federal, a Lei Aldir Blanc (LAB) conseguiu ser aprovada e sancionada. A LAB foi aprovada na Câmara dos Deputados em 29 de junho de 2020, mas

¹ Professor do Departamento de Ciências Econômicas e do Programa de Pós-graduação em Patrimônio, Cultura e Sociedade (PPGPaCS) da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ, Nova Iguaçu). Coordenador do Observatório Baixada Cultural (OBaC-IFRJ/UFRRJ). Coordenador da Escola Popular de Artes (EPA-UFRRJ). E-mail: borja.bruno@gmail.com

² Pesquisador do OBaC. Doutorando em Economia (PPGE/UFRJ). Pesquisador bolsista da Fundação Casa de Rui Barbosa (FCRB-PIPC). E-mail: lima.bsd@gmail.com

³ Pesquisadora do OBaC. Mestre em Engenharia de Produção (UFRJ). Chefe do Departamento de Arte e Cultura da Pró-Reitoria de Extensão da UFRRJ. E-mail: camilaeller@ufrj.br

⁴ Pesquisador do OBaC. Estudante de História e bolsista Iniciação Científica (PIBIC) da UFRRJ. E-mail: fabricio.pbalves@gmail.com

só foi sancionada pelo presidente em 17 de agosto, entrando em fase de execução somente no último trimestre de 2020. Considerando esse curto período de tempo para a execução no ano, a vigência da LAB foi prorrogada, permitindo que os recursos não utilizados em 2020 fossem utilizados em 2021.

Com a LAB, foram distribuídos R\$ 3 bilhões, divididos entre estados e municípios da federação. Coube, portanto, às administrações estaduais e municipais viabilizarem o recebimento e a execução dos recursos. Na Baixada Fluminense, a LAB, em 2020, encontrou um território pouco habituado à prática da política cultural, evidenciando grandes desníveis na capacidade de execução das gestões municipais de cultura, como podemos observar nos percentuais de execução da LAB, na Tabela 1 abaixo.

Segundo os dados do Relatório de Execução Financeira da então Secretaria Especial da Cultura (SEC, 2021b) do Ministério do Turismo, alguns municípios da Baixada Fluminense alcançaram praticamente a execução total dos recursos em 2020, como Duque de Caxias (99,7%) e Nova Iguaçu (99,3%), que tiveram os maiores repasses da região. Destaca-se também os municípios de Paracambi (100,0%), São João de Meriti (99,9%) e Itaguaí (96,0%) dentre os maiores índices de execução dos recursos da LAB nos municípios da Baixada em 2020. No entanto, outros municípios tiveram grande dificuldade na execução dos recursos, como o caso extremo de Belford Roxo que não executou nada dos cerca de R\$ 3,1 milhões repassados em 2020. Dentre os casos de baixa execução, destaca-se Nilópolis (29,8%) e Japeri (38,6%). No conjunto, a Baixada Fluminense recebeu um repasse total de aproximadamente R\$ 24,2 milhões (27% do total recebido por todos os municípios fluminenses), tendo executado, em 2020, 76,6% desse montante.

Portanto, na dimensão da política municipal de cultura, observou-se uma grande

Tabela 1 – Recursos da LAB recebidos e percentual de execução nos municípios da Baixada Fluminense, do estado do Rio de Janeiro e do Brasil em 2020 e 2021

MUNICÍPIO	REPASSE TOTAL (R\$)	% EXECUTA DO 2020	SALDO RECURSOS LAB PARA 2021 (R\$)	% TOTAL EXECUTA DO
Belford Roxo	3.105.581,00	0,0%	3.107.082,00	92,4%
Duque de Caxias	5.438.926,00	99,7%	14.096,00	99,7%
Guapimirim	424.844,00	70,7%	124.669,00	99,7%
Itaguaí	889.266,00	96,0%	35.694,00	99,3%
Japeri	713.539,00	38,6%	438.272,00	96,4%
Magé	1.587.842,00	83,1%	269.066,00	86,1%
Mesquita	1.194.081,00	75,3%	295.418,00	99,2%
Nilópolis	1.116.331,00	29,8%	783.177,00	91,8%
Nova Iguaçu	4.876.740,00	99,3%	36.174,00	98,9%
Paracambi	377.680,00	100,0%	90,00	100,0%
Queimados	1.039.659,00	60,2%	413.568,00	99,2%
São João de Meriti	2.885.732,00	99,9%	2.525,00	99,9%
Seropédica	570.915,00	74,2%	147.450,00	92,0%
Baixada Fluminense	24.221.136,00	76,6%	5.667.281,00	97,0%
Municípios Estado RJ	106.930.296,00	87,7%	13.163.826,00	97,6%
Municípios Brasil	1.381.664.528,00	76,9%	319.173.158,00	92,8%

Fonte: Fonte: SEC (2021a; 2021b); MinC (2025a).

Elaboração própria.

disparidade na execução dos recursos da LAB na Baixada Fluminense em 2020. Mas, com a prorrogação da execução da LAB para o ano de 2021, a maioria dos municípios da região conseguiu executar plenamente seus recursos, com média acima de 90% para os 13 municípios, como também pode ser observado na Tabela 1.

No conjunto, os municípios da Baixada Fluminense ainda dispuseram de mais de R\$ 5,6 milhões para 2021, tendo alcançado, ao final do ano, uma execução de 97% do total inicial dos recursos da LAB. Vale destacar a virada observada em alguns municípios, que tiveram baixa execução da LAB em 2020, mas conseguiram alcançar altos índices de execução em 2021. Destacamos os seguintes casos:

- Belford Roxo saiu de 0,0% para 92,4%;
- Nilópolis 29,8% para 91,8%;
- Japeri 38,6% para 96,4%;
- Queimados de 60,2% para 99,2%;
- Guapimirim de 70,7% para 97,7%;
- Seropédica 74,2% para 92,0%;
- Mesquita 75,3% para 99,2%.

Caso que fugiu à regra foi o município de Magé, que havia alcançado índice de execução relativamente alto em 2020, com 83,1%, mas não evoluiu muito em 2021, se mantendo em 86,1% de execução dos recursos e ficando com o pior resultado na região.

A Lei Paulo Gustavo na Baixada

Ainda no contexto da pandemia, em 2022, entrou em pauta outra lei federal determinante para o setor cultural no Brasil: a Lei Paulo Gustavo (LPG). Assim, como a LAB, a LPG também veio em caráter de apoio emergencial ao setor cultural, no entanto, mais focada no setor audiovisual. Seus recursos eram provenientes do Fundo Setorial do Audiovisual e totalizam um repasse para estados e municípios no valor de R\$ 3,8 bilhões dividido em diferentes categorias.

Os recursos da LPG foram divididos entre o setor audiovisual e outras áreas da cultura, sendo mais de 70% para o audiovisual. Para os municípios da Baixada Fluminense esses recursos registram um total de R\$ 29,6 milhões e foram distribuídos segundo as categorias pertinentes à lei. Assim, para analisar a execução dos recursos optamos pela utilização da divisão nas duas categorias – audiovisual e outras áreas – a partir dos dados disponíveis no *Painel de Dados – Lei Paulo Gustavo, do Ministério da Cultura*.

Na Tabela 2, é possível verificar os recursos repassados com rendimentos, o saldo em conta, o valor utilizado e o percentual

de execução da LPG no setor audiovisual para os municípios da Baixada Fluminense. No conjunto, os municípios da região apresentaram um grau de execução muito bom, com média de 97,7%, apenas um ponto percentual abaixo da execução da capital do estado, que foi de 98,7%, e com um ponto percentual acima da média dos municípios do estado do Rio de Janeiro, com 96,8%.

Tabela 2 – Recursos da LPG nos municípios da Baixada Fluminense, na capital e nos municípios do estado do Rio de Janeiro – audiovisual

Painel de Dados - Lei Paulo Gustavo - Audiovisual				
LOCAL	REPASSE + RENDIMENTO	SALDO EM CONTA	VALOR UTILIZADO	% UTILIZADO
Belford Roxo	2.790.778,09	4.912,29	2.785.865,80	99,8%
Duque de Caxias	4.974.854,08	0,00	4.974.854,08	100,0%
Guapimirim	412.383,28	182.393,27	229.990,01	55,8%
Itaguaí	835.324,33	23.897,97	811.426,36	97,1%
Japeri	662.313,97	15.221,36	647.092,61	97,7%
Magé	1.480.853,15	36.345,93	1.444.507,22	97,6%
Mesquita	1.046.960,23	0,00	1.046.960,23	100,0%
Nilópolis	1.016.120,27	126.626,38	889.493,89	87,5%
Nova Iguaçu	4.481.906,93	31.646,37	4.450.260,56	99,3%
Paracambi	357.647,10	3.642,30	354.004,80	99,0%
Queimados	1.009.026,96	74.964,62	934.062,34	92,6%
São João de Meriti	2.601.042,90	3.264,28	2.597.778,62	99,9%
Seropédica	523.699,02	4.127,02	519.572,00	99,2%
Baixada Fluminense	22.192.910,31	507.041,79	21.685.868,52	97,7%
Municípios Estado RJ	37.019.423,26	477.530,39	36.541.892,87	98,7%
Municípios Brasil	100.767.051,74	3.266.526,77	9.750.052.497,00	96,8%

Fonte: MinC (2025). Elaboração própria

Em relação à execução dos recursos nos municípios, Duque de Caxias e Mesquita utilizaram o valor total repassado, atingindo 100% da meta. Além destes, outros municípios tiveram um desempenho satisfatório se levarmos em consideração que nunca houve tamanho investimento público no setor audiovisual. A maioria dos municípios conseguiu executar, em 2024, mais de 90% dos recursos destinados ao setor. Os destaques negativos ficam por conta de Guapimirim e Nilópolis. Guapimirim utilizou apenas 55,8% dos recursos, o menor percentual entre os municípios da região, o que indica possíveis dificuldades na execução dos editais ou na gestão dos

⁵ O Fundo Setorial do Audiovisual (FSA) foi criado para financiar o desenvolvimento da indústria audiovisual brasileira, desde a produção até a exibição. Ele é uma categoria do Fundo Nacional de Cultura (FNC), ligado ao Ministério da Cultura, e tem a Agência Nacional do Cinema (ANCINE), como Secretaria Executiva.

recursos. Outro município que chamou a atenção foi Nilópolis, que deixou um saldo em conta acima de R\$ 100 mil e apresentou o segundo pior percentual de execução (87,5%) na comparação com os demais municípios da Baixada.

Na Tabela 3 abaixo, podemos observar os repasses com rendimentos, o saldo em conta, o valor utilizado e o grau de execução para as outras áreas da cultura. Onze das treze cidades da Baixada Fluminense executaram mais de 90% dos recursos, dentre essas, destaca-se Duque de Caxias, Mesquita e São João de Meriti que executaram 100% dos recursos disponíveis.

No conjunto, os municípios da região executaram 97,8% dos recursos, um pouco abaixo da execução da capital, que registrou 99,5%, e ligeiramente acima da média dos municípios do estado do Rio de Janeiro, com 97,2%. Os destaques negativos nessa categoria foram os mesmos municípios da categoria do audiovisual: Nilópolis (80,8%) e Guapimirim (77%) não conseguiram alcançar o índice de 90% de execução dos recursos. Ou seja, esses dois municípios demonstraram dificuldades na destinação dos valores para as duas categorias, apresentando fragilidade na implementação da LPG.

Tabela 3 – Recursos da LPG nos municípios da Baixada Fluminense, na capital e nos municípios do estado do Rio de Janeiro – outras áreas

Painel de Dados - Lei Paulo Gustavo - Outras Áreas				
LOCAL	REPASSE + RENDIMENTO	SALDO EM CONTA	VALOR UTILIZADO	% UTILIZADO
Belford Roxo	1.129.448,19	4.088,83	1.125.359,36	99,6%
Duque de Caxias	2.010.958,93	0,00	2.010.958,93	100,0%
Guapimirim	164.855,35	37.895,16	126.960,19	77,0%
Itaguaí	333.840,06	2.508,17	331.331,89	99,3%
Japeri	265.968,00	13.807,56	252.161,40	94,8%
Magé	598.089,64	6.816,82	591.272,82	98,9%
Mesquita	424.388,90	0,00	424.388,90	100,0%
Nilópolis	412.527,63	79.330,83	333.196,80	80,8%
Nova Iguaçu	1.792.680,99	24.734,83	1.767.946,16	98,6%
Paracambi	144.744,62	310,45	144.434,17	99,8%
Queimados	399.581,67	21.204,03	378.377,64	94,7%
São João de Meriti	1.049.352,38	234,14	1.049.118,24	100,0%
Seropédica	211.673,88	6.659,47	205.014,41	96,9%
Baixada Fluminense	8.938.111,20	197.590,29	8.740.520,91	97,8%
Municípios Estado RJ	15.052.821,48	69.864,67	14.982.956,81	99,5%
Municípios Brasil	40.823.465,46	114.016.907,00	39.683.296,39	97,2%

Fonte: MinC (2025). Elaboração própria

Análise comparativa entre LAB e LPG

A partir da Tabela 4 abaixo, podemos realizar uma comparação entre a execução dos recursos da LAB e da LPG nos municípios da região. Nas cidades de Belford Roxo, Duque de Caxias, Japeri, Magé, Mesquita, Nova Iguaçu e Seropédica, o grau de execução da LPG foi maior do que o da LAB. Além disso, São João de Meriti também alcançou execuções altas, com percentuais iguais em ambas as leis (99,9%). Apesar da ligeira redução entre as duas leis, os municípios de Itaguaí e Paracambi apresentaram elevado índice de execução em ambas, respectivamente, com 99,3% e 100% na LAB, e depois 97,7% e 99,2% na LPG.

Tabela 4 – Recursos da LAB e da LPG nos municípios da Baixada Fluminense, na capital e nos municípios do estado do Rio de Janeiro

Painel de Dados - Lei Aldir Blanc e Lei Paulo Gustavo				
MUNICÍPIO	LAB REPASSE TOTAL (R\$)	% EXECUTADO LAB	LPG REPASSE TOTAL*	% EXECUTADO LPG
Belford Roxo	3.105.581,00	92,4%	3.920.226,28	99,8%
Duque de Caxias	5.438.926,00	99,7%	6.985.813,01	100,0%
Guapimirim	424.844,00	99,7%	577.238,63	61,8%
Itaguaí	889.266,00	99,3%	1.169.164,39	97,7%
Japeri	713.539,00	96,4%	928.282,93	96,9%
Magé	1.587.842,00	86,1%	1.078.942,79	97,9%
Mesquita	1.194.081,00	99,2%	1.471.349,13	100,0%
Nilópolis	1.116.331,00	91,8%	1.428.647,90	85,6%
Nova Iguaçu	4.876.740,00	98,9%	6.274.587,92	99,1%
Paracambi	377.680,00	100,0%	502.391,72	99,2%
Queimados	1.039.659,00	99,2%	1.408.608,63	93,2%
São João de Meriti	2.885.732,00	99,9%	3.650.395,28	99,9%
Seropédica	570.915,00	92,0%	735.372,90	98,5%
Baixada Fluminense	24.221.136,00	97,0%	31.131.021,51	97,7%
Municípios Estado RJ	39.392.683,00	99,9%	52.072.244,74	98,9%
Municípios Brasil	106.930.296,00	97,6%	141.590.517,20	96,9%

*Somatório dos repasses totais mais rendimentos para audiovisual e outras áreas.

Fonte: MinC (2025a; 2025b). Elaboração própria

Além disso, podemos observar indícios de aprendizado a partir da experiência anterior, resultando em uma aplicação mais eficiente dos recursos na segunda lei. Como no caso de Magé, que havia executado apenas 86,1% dos recursos na LAB, mas na LPG atingiu 97,9%. Por outro lado, os municípios de Guapimirim, Nilópolis e Queimados tiveram execução pior na LPG do que na LAB. Em Guapimirim a execução

da LAB foi de 99,7%, enquanto na LPG caiu para 61,8%, apresentando uma grande redução entre as duas leis, deixando um saldo total em conta de mais de 220 mil reais.

No conjunto, a Baixada Fluminense atingiu a média de 97,0% na LAB e 97,7% na LPG, valores próximos à execução da cidade do Rio de Janeiro e similares à média dos municípios do estado como um todo. Ademais, como já dito, ao contrário da LAB, a LPG destinou a maior parte de seus recursos ao setor audiovisual. Dadas as características específicas desse setor e os diferentes níveis de estruturação existentes entre os municípios, a execução dos recursos pode ter enfrentado desafios particulares, influenciando os resultados obtidos. Desse modo, para os casos de municípios com baixa execução, podemos levantar duas hipóteses: a primeira, que a cidade talvez ainda não possua um setor audiovisual suficientemente estruturado, o que aponta para a urgência de políticas públicas que promovam a formação de profissionais da área; e a segunda, que a dificuldade em executar os recursos possa estar relacionada à falta de capacitação dos gestores municipais de cultura para lidar com as especificidades do setor audiovisual.

Considerações Finais

Como os casos negativos indicam, ainda há necessidade de análises mais aprofundadas sobre os problemas enfrentados por cada um desses municípios na gestão dos recursos das políticas públicas de cultura. No entanto, em linhas gerais, podemos fazer um balanço positivo da execução dos recursos destinados à cultura na Baixada Fluminense a partir da implementação da LAB, em 2020 e 2021, e da LPG, em 2023 e 2024. Registra-se um progresso significativo na promoção de políticas culturais, incentivando a economia da cultura enquanto um importante setor na região.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BORJA, Bruno; LIMA, Bruno; ELLER, Camila. LPG na BXD: *a execução da Lei Paulo Gustavo na Baixada Fluminense*. Anais do XIV Seminário Internacional de Políticas Culturais. Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa, 2025.

GÓES, Geraldo et al. *O mercado de trabalho no setor cultural: a influência da pandemia de Covid-19 nos seus fluxos e estoques*. Carta de Conjuntura. IPEA, n. 54, nota de conjuntura 7, 1º trimestre de 2022.

IBGE. *Sistema de Informações e Indicadores Culturais 2011-2022*. Rio de Janeiro: IBGE, 2023. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv102053_informativo.pdf

MinC – Ministério da Cultura. *Painel de dados – Lei Aldir Blanc*. 2025a. Disponível em <https://portalsnc.cultura.gov.br/indicadorescultura/>

MinC – Ministério da Cultura. *Painel de Dados – Lei Paulo Gustavo*. 2025b. Disponível em <https://www.gov.br/cultura/pt-br/assuntos/lei-paulo-gustavo/acesso-a-informacao/painel-de-dados>

SEC – Secretaria Especial da Cultura. *Lei Aldir Blanc – Relatório de Execução Financeira – Parcial 23/03/2021. Relação do saldo das capitais nas contas da Aldir Blanc*. Brasília: Ministério do Turismo, 2021a. Disponível em: <https://portalsnc.cultura.gov.br/wp-content/uploads/sites/32/2020/09/Capitais-1.pdf>

SEC – Secretaria Especial da Cultura. *Lei Aldir Blanc – Relatório de Execução Financeira – Parcial 23/03/2021. Relação do saldo dos municípios não capitais nas contas da Aldir Blanc*. Brasília: Ministério do Turismo, 2021b. Disponível em: <https://portalsnc.cultura.gov.br/wp-content/uploads/sites/32/2020/09/OutrosMunicipios-1.pdf>

O Boletim Socioeconômico da Baixada é um projeto de extensão do Grupo de Estudo em Economia e Desenvolvimento da Baixada (GEEDB). Uma iniciativa de professores ligado a Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ), a fim de propagar conhecimento a respeito da Baixada Fluminense.

Coordenador do Boletim Socioeconômico da Baixada

Adrianno Oliveira Rodrigues - Professor Associado do Departamento de Ciências Econômicas do Instituto Multidisciplinar. Doutor em Planejamento Urbano e Regional pelo IPPUR/UFRJ.

Colaboradores

Israel Sanches Marcellino - Doutor em Economia da Indústria e da Tecnologia pela UFRJ e Professor do Departamento de Ciências Econômicas do Instituto Multidisciplinar da UFRRJ.

Gabriela Torres - Graduanda em Ciências Econômicas.

Maria Eduarda Machado - Graduanda em Ciências Econômicas.

Nícolas de Barros - Graduando em Ciências Econômicas.

Paula Roberta de Souza Vargas - Graduanda em Ciências Econômicas

