

## PANORAMA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE CULTURA NA BAIXADA FLUMINENSE 2018-2024: ORÇAMENTOS MUNICIPAIS E INDICADORES CULTURAIS

### OVERVIEW OF PUBLIC CULTURAL POLICIES IN BAIXADA FLUMINENSE 2018-2024: MUNICIPAL BUDGETS AND CULTURAL INDICATORS

Bruno Nogueira Ferreira Borja <sup>A</sup>

 <https://orcid.org/0000-0002-4813-7001>

Correspondência: [borja.bruno@gmail.com](mailto:borja.bruno@gmail.com)

Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Nova Iguaçu/RJ, Brasil.

Bruno Souza Duarte Lima <sup>B</sup>

 <https://orcid.org/0000-0002-7736-1336>

Correspondência: [lima.bsd@gmail.com](mailto:lima.bsd@gmail.com)

Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro/RJ, Brasil.

Camila Eller Gomes <sup>C</sup>

 <https://orcid.org/0000-0001-5019-0875>

Correspondência: [camilaeller@ufrj.br](mailto:camilaeller@ufrj.br)

Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil.

DOI: [10.12957/cdf.2025.94670](https://doi.org/10.12957/cdf.2025.94670)

Recebido em: 13 out. 2025 | Aceito em: 17 nov. 2025

### RESUMO

A política cultural passou por uma surpreendente transformação nos últimos anos, com a aprovação e implementação da Lei Aldir Blanc (LAB) em 2020, da Lei Paulo Gustavo (LPG) e da Política Nacional Aldir Blanc (PNAB), ambas em 2022. Tais leis vieram a descentralizar recursos federais para os demais entes federativos e propiciaram um volume histórico de recursos para a execução de políticas públicas de cultura em todo o país. Na Baixada Fluminense, os recursos federais mobilizaram iniciativas políticas nunca antes vistas, injetando alguns milhões de reais nos últimos anos e ativando a cadeia produtiva da cultura nos territórios. Nesse trabalho buscamos traçar um panorama das políticas públicas de cultura na Baixada Fluminense 2018-2024,

<sup>A</sup>Professor do Departamento de Ciências Econômicas e do Programa de Pós-graduação em Patrimônio, Cultura e Sociedade (PPGPaCS) da UFRRJ. Coordenador do Observatório Baixada Cultural (OBaC-IFRRJ/UFRRJ). Coordenador da Escola Popular de Artes (EPA-UFRRJ).

<sup>B</sup>Pesquisador do ObaC. Doutorando em Economia (PPGE/UFF).

<sup>C</sup>Pesquisadora do ObaC. Mestre em Engenharia de Produção (UFRJ). Chefe do Departamento de Arte e Cultura da Pró-Reitoria de Extensão da UFRRJ.

analisando os orçamentos municipais nesse período e produzindo indicadores culturais de avaliação.

**Palavras-chave:** Política cultural; Baixada Fluminense; orçamentos municipais; indicadores culturais.

## ABSTRACT

Cultural policy has gone through a surprising transformation in recent years, with the approval and implementation of the Aldir Blanc Law (LAB) in 2020, the Paulo Gustavo Law (LPG), and the Aldir Blanc National Policy (PNAB), both in 2022. These laws decentralized federal resources to other federal entities and provided a historical volume of resources for the implementation of public cultural policies throughout the country. In the Baixada Fluminense region, federal resources have mobilized unprecedented political initiatives, injecting millions of reals in recent years and activating the cultural production chain in the territories. In this work, we seek to outline an overview of public cultural policies in the Baixada Fluminense region from 2018 to 2024, analyzing municipal budgets during this period and producing cultural indicators for evaluation.

**Keywords:** Cultural policy; Baixada Fluminense; municipal budgets; cultural indicators.

## 1 INTRODUÇÃO

Contradicatória, e surpreendentemente, a pandemia impulsionou uma grande virada na política cultural brasileira. Uma virada positiva, fundada na luta política do movimento cultural e de partidos e parlamentares ligados ao campo da cultura, que conquistaram a aprovação e implementação da Lei de Emergência Cultural Aldir Blanc (LAB) em 2020. Duas novas vitórias fundamentais foram conquistadas em 2022, com a aprovação da Lei Paulo Gustavo (LPG) e da Política Nacional Aldir Blanc de Fomento à Cultura (PNAB).

Tais leis vieram a descentralizar recursos federais para os demais entes federativos – estados, municípios e distrito federal – e propiciaram um volume histórico de recursos para a execução de políticas públicas de cultura em todo o país. Especialmente no caso de municípios periferizados, como os da Baixada Fluminense, os recursos federais mobilizaram iniciativas políticas nunca antes vistas, injetando alguns milhões de reais nos últimos anos e ativando a cadeia produtiva da cultura nos territórios.

Nesse trabalho buscamos traçar um panorama das políticas públicas de cultura na Baixada Fluminense 2018-2024, analisando os orçamentos municipais nesse período e produzindo indicadores culturais de avaliação. Para tanto, na primeira seção apresentaremos dados da Função Cultura nos municípios, destacando a Dotação Inicial,

**ARTIGO | Panorama das Políticas Públicas de Cultura na Baixada Fluminense 2018-2024:**  
**Orçamentos Municipais e Indicadores Culturais**

a Dotação Atualizada e as Despesas Liquidadas dos orçamentos municipais de cultura na Baixada Fluminense 2018-2024. Na segunda seção, a partir dos dados orçamentários, construímos três indicadores culturais das políticas públicas na Baixada Fluminense, são eles: Percentual de Execução Orçamentária da Cultura; Despesa Cultural per capita; e Participação da Cultura na Despesa Total dos municípios.

## **2 ORÇAMENTOS MUNICIPAIS DE CULTURA NA BAIXADA FLUMINENSE 2018-2024**

Nessa seção vamos nos concentrar em analisar os dados da Função Cultura dos municípios da Baixada Fluminense, de forma a avaliar a evolução das políticas públicas de cultura na região. A Função Cultura integra a classificação de despesa orçamentária denominada classificação funcional, que segrega as dotações orçamentárias em Funções e Subfunções, buscando identificar em que área de ação governamental a despesa foi alocada. Sendo de aplicação comum e obrigatória no âmbito da União, dos Estados e dos Municípios, permite a consolidação nacional dos gastos do setor público (STN, 2023).

Para construção da base de dados que fundamentará a análise posteriormente apresentada, foram utilizados como fontes os orçamentos públicos municipais. O orçamento público é um instrumento de ação que permite operacionalizar programas, projetos estratégicos e políticas básicas (Giacomoni, 2022). De iniciativa do Poder Executivo, cuja autorização, controle e fiscalização decorrem da atuação do Poder Legislativo, a Lei Orçamentária Anual (LOA) constitui-se numa peça política capaz de traduzir as prioridades governamentais, sendo, portanto, de grande relevância para o estudo da tomada de decisões em políticas públicas.

Os dados orçamentários da Função Cultura foram extraídos do Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) de cada município, disponibilizado pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ), compreendendo o período de 2018 a 2024. No RREO é possível acessar os dados sobre a Dotação Inicial, a Dotação Atualizada e as Despesas Liquidadas da Função Cultura em cada município.

Na Tabela 1 apresentamos os dados da Dotação Inicial, considerando um período de 7 anos (2018 a 2024) que engloba, além do cenário pandêmico, um período pré e pós pandemia. A Dotação Inicial demonstra quanto do orçamento municipal foi previamente reservado para Função Cultura. Informação que permite avaliar o volume de recursos

**ARTIGO | Panorama das Políticas Públicas de Cultura na Baixada Fluminense 2018-2024:  
Orçamentos Municipais e Indicadores Culturais**

disponibilizados pelo ente municipal para a execução da política cultural no início de cada ano. Podemos ressaltar algumas informações relevantes sobre estes valores, que variaram consideravelmente entre os municípios da região.

**Tabela 1 – Dotação Inicial da Função Cultura nos municípios da região 2018-2024**

| <b>MUNICÍPIO</b>   | <b>FUNÇÃO CULTURA - DOTAÇÃO INICIAL – em R\$</b> |                          |                             |                      |                      |                      |                      |
|--------------------|--|--------------------------|-----------------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|
|                    | <b>CENÁRIO PRÉ-PANDEMIA</b>                      | <b>CENÁRIO PANDÊMICO</b> | <b>CENÁRIO PÓS-PANDEMIA</b> |                      |                      |                      |                      |
|                    | <b>2018</b>                                      | <b>2019</b>              | <b>2020</b>                 | <b>2021</b>          | <b>2022</b>          | <b>2023</b>          | <b>2024</b>          |
| Belford Roxo       | 30.200,00  | 12.300,00                | 12.300,00                   | 18.000,00            | 225.000,00           | 119.002,00           | 117.008,00           |
| Duque de Caxias    | 19.918.683,00                                    | 19.239.339,00            | 7.493.744,50                | 7.812.581,60         | 8.848.776,40         | 2.940.954,40         | 3.826.866,55         |
| Guapimirim         | 560.000,00                                       | 599.000,00               | 554.000,00                  | 79.000,00            | 2.606.000,00         | 13.382.000,00        | 20.235.200,00        |
| Itaguaí            | 3.783.734,00                                     | 8.404.036,00             | 6.971.256,00                | 6.559.417,50         | 15.207.906,60        | 16.037.149,70        | 7.674.852,00         |
| Japeri             | 1.771.500,00                                     | 984.100,00               | 1.027.800,00                | 769.801,00           | 1.687.111,00         | 1.987.111,00         | 3.049.519,90         |
| Magé               | 348.800,00                                       | 348.800,00               | 631.032,80                  | 2.703.380,90         | 1.862.829,00         | 3.154.000,00         | 17.953.672,00        |
| Mesquita           | 0,00   | 0,00                     | 30.000,00                   | 2.800.000,00         | 200.000,00           | 182.500,00           | 2.182.499,99         |
| Nilópolis          | 3.710.475,00                                     | 4.238.455,00             | 5.131.155,00                | 5.137.324,50         | 4.583.975,30         | 5.039.247,80         | 12.952.167,73        |
| Nova Iguaçu        | 1.669.000,00                                     | 1.772.000,00             | 2.283.000,00                | 1.735.000,00         | 2.345.000,00         | 1.804.077,00         | 1.565.371,40         |
| Paracambi          | 900.000,00                                       | 855.000,00               | 1.505.000,00                | 720.000,00           | 1.482.500,00         | 3.153.000,00         | 2.460.506,00         |
| Queimados          | 340.022,00                                       | 481.021,00               | 125.503,00                  | 76.674,30            | 566.720,00           | 394.717,00           | 371.519,00           |
| São João de Meriti | 366.498,00                                       | 1.289.967,00             | 195.750,00                  | 194.350,00           | 243.000,00           | 253.935,00           | 730.000,00           |
| Seropédica         | 2.513.500,00                                     | 2.534.400,00             | 2.542.800,00                | 2.551.300,00         | 3.577.836,10         | 3.410.000,00         | 3.190.000,00         |
| <b>Total BXD</b>   | <b>35.912.412,00</b>                             | <b>40.758.418,00</b>     | <b>28.503.341,30</b>        | <b>31.156.829,80</b> | <b>43.436.654,40</b> | <b>51.857.693,90</b> | <b>76.309.182,57</b> |

Fonte: TCE-RJ (2025). Elaboração própria.

No panorama geral, os municípios apresentam trajetória de oscilação, ora ampliando, ora reduzindo o montante da Dotação Inicial. O destaque negativo fica com Duque de Caxias que apresentou forte redução no valor da dotação inicial quando consideramos o início e o final do período analisado, isso sugere que pode estar ocorrendo a substituição no uso de recursos do orçamento municipal por aqueles recebidos via repasse das leis federais de cultura, como a LPG e a PNAB. Os municípios de Belford Roxo e Mesquita chamam atenção pelo fato de apresentarem em alguns anos os orçamentos mais baixos – e até mesmo nulo, no caso de Mesquita – dentre os municípios analisados. O destaque positivo vai para os municípios de Guapimirim, Magé e Nilópolis que apresentaram nos últimos anos um forte crescimento no montante da dotação inicial, fazendo com que esses municípios se destaquem como os que apresentam os maiores orçamentos da Baixada Fluminense para o ano de 2024, respectivamente e aproximadamente, com 20 milhões, 18 milhões e 13 milhões.

Quando observado o valor total agregado dos 13 municípios da região em cada ano, há, no geral, uma tendência de crescimento no montante inicialmente reservado para Função Cultura. A série inicia em 2018 com quase 36 milhões de reais e fecha em 2024

**ARTIGO | Panorama das Políticas Públicas de Cultura na Baixada Fluminense 2018-2024:  
Orçamentos Municipais e Indicadores Culturais**

com mais de 76 milhões, mais do que dobrando o valor total. Identificamos apenas no ano de 2020 – início da pandemia do Covid 19 – a descontinuidade nessa tendência.

Os dados da Dotação Inicial são essenciais ao planejamento anual das ações a serem executadas, mas, no entanto, costumam sofrer frequentes alterações ao longo do ano. Fato que faz com que seja interessante observar os dados da Dotação Atualizada, isto é, a dotação que de fato foi destinada à Função Cultura em cada ano, conforme apresentado na Tabela 2.

**Tabela 2 - Dotação Atualizada da Função Cultura nos municípios da região 2018-2024**

| <b>MUNICÍPIO</b>   | <b>FUNÇÃO CULTURA - DOTAÇÃO ATUALIZADA - em R\$</b> |                          |                      |                      |                             |                       |                       |
|--------------------|---|--------------------------|----------------------|----------------------|-----------------------------|-----------------------|-----------------------|
|                    | <b>CENÁRIO PRÉ-PANDEMIA</b>                         | <b>CENÁRIO PANDêmICO</b> |                      |                      | <b>CENÁRIO PÓS-PANDEMIA</b> |                       |                       |
|                    | <b>2018</b>   | <b>2019</b>              | <b>2020</b>          | <b>2021</b>          | <b>2022</b>                 | <b>2023</b>           | <b>2024</b>           |
| Belford Roxo       | 310.200,00  | 12.300,00                | 3.107.881,00         | 3.262.220,00         | 35.000,00                   | 4.504.296,90          | 3.622.797,09          |
| Duque de Caxias    | 23.187.660,90                                       | 20.104.605,70            | 11.528.440,10        | 7.657.978,10         | 5.970.478,40                | 13.732.482,90         | 18.384.930,35         |
| Guapimirim         | 39.000,00   | 3.000,00                 | 426.843,80           | 181.391,30           | 6.483.840,00                | 20.215.043,60         | 38.116.213,68         |
| Itaguaí            | 4.519.559,70  | 3.927.791,40             | 4.407.218,10         | 3.927.391,70         | 7.691.516,90                | 15.325.051,30         | 10.956.360,84         |
| Japeri             | 1.695.300,00  | 1.295.100,00             | 1.091.800,00         | 725.065,00           | 1.986.785,50                | 5.183.463,80          | 3.518.760,99          |
| Magé               | 473.842,40  | 530.780,00               | 2.134.122,40         | 2.663.301,90         | 3.933.274,80                | 27.572.672,50         | 21.923.785,08         |
| Mesquita           | 0,00  | 277.000,00               | 3.464.080,60         | 332.000,00           | 310.000,00                  | 680.653,30            | 2.211.050,55          |
| Nilópolis          | 3.126.475,00  | 3.787.455,00             | 6.739.599,90         | 5.301.600,30         | 3.219.275,30                | 7.345.981,10          | 7.028.028,76          |
| Nova Iguaçu        | 2.349.817,20  | 1.770.851,70             | 6.717.305,50         | 1.280.000,00         | 2.976.404,80                | 10.218.139,60         | 5.323.836,65          |
| Paracambi          | 1.270.000,00  | 1.537.996,70             | 1.278.201,60         | 410.374,10           | 3.385.656,30                | 3.224.170,00          | 4.234.059,76          |
| Queimados          | 26.599,30   | 92.052,40                | 1.079.076,80         | 492.647,10           | 511.720,00                  | 3.218.294,70          | 5.870.429,52          |
| São João de Meriti | 876.198,00  | 342.467,00               | 3.481.679,70         | 2.114.350,00         | 10.000,00                   | 4.073.802,60          | 3.287.388,51          |
| Seropédica         | 2.513.500,00  | 3.715.200,00             | 3.122.800,00         | 1.260.250,00         | 1.389.150,00                | 6.117.342,80          | 1.515.584,56          |
| <b>Total BXD</b>   | <b>40.388.152,50</b>                                | <b>37.396.599,90</b>     | <b>48.579.049,50</b> | <b>29.608.569,50</b> | <b>37.903.102,00</b>        | <b>121.411.395,10</b> | <b>125.993.226,34</b> |

Fonte: TCE-RJ (2025). Elaboração própria.

A Dotação Atualizada nos aproxima do valor real que foi posto à disposição da Função Cultura nos municípios, apresentando, em alguns casos, grande variação em relação à Dotação Inicial. Essa variação revela a dificuldade de planejamento das gestões municipais de cultura, na medida em que há fortes oscilações de valores para executar as ações da área, o que se reflete na falta de previsibilidade das políticas culturais por parte de gestores/as e, especialmente, de fazedores/as culturais que necessitam de financiamento direto estatal para desenvolver seus projetos e garantir sua subsistência.

Esses dados também nos mostram o impacto das leis federais de cultura nos recursos disponíveis para a política pública municipal, na medida em que registram na Dotação Atualizada o repasse de recursos da LAB em 2020, o saldo restante da LAB para 2021, e da LPG e do primeiro ciclo da PNAB em 2023, com saldos a serem executados em 2024. Assim, podemos observar, em alguns municípios, um grande salto entre a Dotação Inicial e a Dotação Atualizada nos anos de 2020, 2021, 2023 e 2024 que abrangem o período pandêmico e pós-pandêmico. Em virtude disso, tomamos um marco

**ARTIGO | Panorama das Políticas Públicas de Cultura na Baixada Fluminense 2018-2024:  
Orçamentos Municipais e Indicadores Culturais**

temporal ampliado, abarcando sete anos, de 2018 a 2024, no intuito de observar o comportamento da Função Cultura também em anos pré-pandemia, nos quais não houve repasse de recursos federais.

A análise da dotação atualizada demonstra um grande salto quantitativo de recursos disponibilizados nos períodos pandêmico e pós-pandêmico, sugerindo que de fato houve impacto nos orçamentos municipais gerado pelo aporte de recursos das políticas públicas federais de cultura.

No ano de 2021, há um ponto de inflexão explicado pela forte queda no valor da Dotação Atualizada em 11 dos 13 municípios analisados. Este cenário sugere que houve, em certa medida, a substituição do orçamento dos entes municipais pelos recursos recebidos por intermédio das políticas federais de cultura. Fenômeno semelhante ocorre no ano de 2022, período no qual 9 dos 13 municípios tiveram sua Dotação Atualizada reduzida em comparação à Dotação Inicial. É importante destacar que no ano de 2021 não houve aporte de recursos federais, mas apenas a possibilidade de utilização dos recursos não executados do montante recebido em 2020 através da LAB. Igualmente, no ano de 2022 também não houve repasse de recursos federais. Essas oscilações nas disponibilidades orçamentárias também são evidentes quando observarmos os valores totais da Baixada Fluminense, os anos de 2019 (pré-pandemia) e 2021 (pandemia) apresentam redução nos valores disponibilizados.

Um destaque negativo fica por conta de Mesquita que tem a maior queda no comparativo entre a Dotação Atualizada de 2020 e 2021. Além disso, em 2018, Mesquita registra o único orçamento nulo para toda a série histórica das Dotações Atualizadas na Baixada Fluminense. Belford Roxo e São João de Meriti também se destacam negativamente como as maiores quedas da Dotação Atualizada no comparativo entre os anos de 2021 e 2022.

Por outro lado, Magé aparece como o único município do conjunto analisado que apresenta trajetória crescente da Dotação Atualizada no período de 2018 a 2023, apresentando queda relativa apenas no ano de 2024. Quando considerado o cenário pós-pandemia (2022 a 2024), os municípios de Duque de Caxias, Guapimirim, Mesquita e Queimados apresentam a Dotação Atualizada em trajetória de crescimento, o que pode sugerir avanços na disputa por espaço político para execução das políticas culturais.

A análise do conjunto geral, considerando o somatório dos valores totais da Baixada Fluminense em cada ano, demonstra tendência de crescimento, com duas quebras nessa trajetória, nos anos de 2019 (pré-pandemia) e 2021 (pandemia). Vale

**ARTIGO | Panorama das Políticas Públicas de Cultura na Baixada Fluminense 2018-2024:  
Orçamentos Municipais e Indicadores Culturais**

destacar o volume de recursos da Função Cultura atualizada na região, que salta de mais de 40 milhões de reais em 2018 para quase 126 milhões em 2024, portanto, mais do que triplicando seu valor. Tal fato explicita a centralidade política que a cultura vem ganhando na região nos anos recentes.

Também merece destaque o salto gigantesco observado entre os valores totais da Dotação Inicial e da Dotação Atualizada na região nos anos de 2023 e 2024, quando foram repassados recursos da LPG e da PNAB: em 2023, saiu de aproximadamente 52 milhões para mais de 121 milhões, enquanto em 2024 saiu de aproximadamente 76 milhões para 126 milhões. É necessário registrar que esses saltos forma maiores do que o total de recursos repassados pela LGP e pela PNAB para a região, significando também aumento do aporte de recursos próprios dos municípios nesses anos.

Já observamos o comportamento da Dotação Inicial da Função Cultura – o quanto foi previsto de orçamento no início ano – e da Dotação Atualizada – o quanto foi de fato disponibilizado ao longo do exercício fiscal –, cabe agora ver o dado mais relevante: as Despesas Liquidadas da Função Cultura em cada ano, conforme a Tabela 3. A análise das Despesas Liquidadas nos aproxima mais da realidade da política municipal de cultura, observando a queda vertiginosa entre o planejado e o, de fato, executado<sup>1</sup>

**Tabela 3 - Despesas Liquidadas da Função Cultura nos municípios da região 2018-2024**

| <b>MUNICÍPIO</b>   | <b>FUNÇÃO CULTURA - DESPESA LIQUIDADA - em R\$</b> |                          |                             |                      |                      |                      |                      |
|--------------------|--|--------------------------|-----------------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|
|                    | <b>CENÁRIO PRÉ-PANDEMIA</b>                        | <b>CENÁRIO PANDÊMICO</b> | <b>CENÁRIO PÓS-PANDEMIA</b> |                      |                      |                      |                      |
| <b>2018</b>        | <b>2019</b>  | <b>2020</b>              | <b>2021</b>                 | <b>2022</b>          | <b>2023</b>          | <b>2024</b>          |                      |
| Belford Roxo       | 308.038,30   | 0,00                     | 0,00                        | 3.156.820,40         | 0,00                 | 4.331.045,70         | 3.601.647,75         |
| Duque de Caxias    | 2.597.885,70                                       | 3.103.405,80             | 8.921.879,00                | 4.587.050,60         | 5.521.039,00         | 5.581.333,00         | 12.200.586,32        |
| Guapimirim         | 0,00   | 0,00                     | 300.343,70                  | 126.391,30           | 3.039.207,70         | 10.635.767,40        | 19.085.408,66        |
| Itaguaí            | 2.285.077,40                                       | 2.897.048,10             | 3.361.992,40                | 3.292.987,50         | 5.379.022,10         | 8.775.533,10         | 7.986.393,55         |
| Japeri             | 1.218.500,00                                       | 992.100,00               | 531.300,00                  | 570.282,20           | 1.004.894,60         | 3.387.868,20         | 2.108.441,82         |
| Magé               | 457.415,20   | 451.902,40               | 1.705.396,10                | 235.169,80           | 1.817.758,90         | 25.242.668,20        | 20.231.505,71        |
| Mesquita           | 0,00   | 0,00                     | 3.171.030,20                | 308.400,00           | 207.249,40           | 600.153,30           | 2.155.720,10         |
| Nilópolis          | 1.778.363,30                                       | 1.915.858,40             | 1.989.140,20                | 3.022.289,20         | 2.796.748,00         | 4.309.153,60         | 4.985.009,35         |
| Nova Iguaçu        | 1.363.784,40                                       | 1.702.523,00             | 6.449.185,10                | 219.078,20           | 842.265,10           | 2.902.727,30         | 4.989.055,46         |
| Paracambi          | 1.242.958,60                                       | 1.522.017,00             | 945.524,90                  | 69.899,30            | 2.982.809,40         | 2.149.844,50         | 3.817.904,21         |
| Queimados          | 26.583,30  | 78.339,80                | 660.571,60                  | 464.362,90           | 77.400,60            | 996.097,80           | 4.091.903,30         |
| São João de Meriti | 598.563,00   | 25.746,60                | 3.404.291,70                | 1.699.098,20         | 8.958,20             | 3.169.275,60         | 3.228.198,76         |
| Seropédica         | 923.400,00   | 1.884.300,00             | 1.130.000,00                | 1.017.270,00         | 1.014.273,00         | 5.291.019,00         | 1.501.072,24         |
| <b>Total BXD</b>   | <b>12.800.569,20</b>                               | <b>14.573.241,10</b>     | <b>32.570.654,90</b>        | <b>18.769.099,60</b> | <b>24.691.626,00</b> | <b>77.372.486,70</b> | <b>89.982.847,23</b> |

Fonte: TCE-RJ (2025). Elaboração própria.

<sup>1</sup>No âmbito desse trabalho consideraremos o estágio da liquidação como o marco da execução orçamentária, pois é nesse momento que a Administração Pública reconhece o direito adquirido pelo credor, assumindo com ele uma obrigação financeira.

**ARTIGO | Panorama das Políticas Públicas de Cultura na Baixada Fluminense 2018-2024:  
Orçamentos Municipais e Indicadores Culturais**

Aqui faremos uma análise desde a perspectiva da eficiência orçamentária, ou seja, da capacidade de o ente municipal efetivamente executar as Dotações Atualizadas do orçamento da Função Cultura. Mais uma vez, temos Belford Roxo como destaque negativo, registrando três anos sem liquidar nenhum recurso (2019, 2020 e 2022), mesmo após o início dos repasses das leis federais de cultura. Guapimirim e Mesquita registram dois anos sem liquidação de recursos da Função Cultura, no entanto, são os anos anteriores ao repasse das leis federais, isto é, 2018 e 2019.

Quando analisamos sob a ótica dos valores liquidados, os municípios de Magé, Guapimirim, Itaguaí e Duque de Caxias se destacam positivamente como os municípios com maiores valores no período pós-pandemia, demonstrando o poder de indução da política federal sobre esses municípios. Por exemplo, Magé sai de patamares próximos de 450 mil reais no período pré-pandemia para valores de 25,2 milhões de reais em 2023 e 20,2 milhões em 2024. Guapimirim segue trajetória similar, saindo de zero no pré-pandemia para 10,6 milhões de reais em 2023 e 19,0 milhões em 2024. Ao considerarmos todo o período analisado (pré-pandemia, pandemia e pós-pandemia), Itaguaí, Duque de Caxias, Nilópolis e Seropédica são os municípios que se desatacam em relação ao volume executado, apresentando certa constância nesses anos.

A análise do somatório dos valores totais liquidados pelos municípios da Baixada Fluminense indica uma trajetória de crescimento, havendo apenas recuo desse montante no ano de 2021, ano sem novo repasse de verbas federais. Para o conjunto dos 13 municípios, os valores pré-pandemia partem de 12,8 milhões de reais em 2018 e 14,6 milhões em 2019, para alcançar 77,4 milhões em 2023 e quase 90,0 milhões em 2024 no pós-pandemia, o que reforça o papel indutor das políticas federais.

Podemos perceber que LAB, LPG e PNAB tiveram impactos muito significativos nos orçamentos municipais de cultura, como demonstra a trajetória dos valores totais do conjunto de municípios da região. No entanto, é legítima a preocupação com a substituição do orçamento próprio dos municípios pelos recursos federais descentralizados, assim como há necessidade de aprimorar a eficiência orçamentária na execução dos recursos, conforme veremos ao apresentar os indicadores culturais a seguir.

### **3 INDICADORES CULTURAIS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NA BAIXADA FLUMINENSE**

A base de dados para a construção dos indicadores combina informações orçamentárias e demográficas, cobrindo o período de 2018 a 2024. Como já apresentado, a análise concentra-se na Função Cultura, uma categoria padronizada da contabilidade pública que permite uma comparação do comportamento do investimento público ao longo do tempo. A função agrupa todas as despesas relacionadas à área cultural, o que inclui gastos com patrimônio histórico, produção artística, equipamentos e difusão cultural. Os indicadores apresentados nessa seção foram construídos a partir da Dotação Atualizada da Função Cultura, da Despesa Liquidada da Função Cultura e do Total de Despesas Liquidadas pelo município. Por sua vez, os dados populacionais foram baseados nas estimativas do IBGE.

Com esses dados foram formulados três indicadores para a análise, cada um deles apresentando diferentes facetas da política pública de cultura na Baixada Fluminense. O Percentual de Execução Orçamentária da Cultura mede a eficiência orçamentária da gestão, mostrando a capacidade real de execução dos recursos pelos municípios. Ele é calculado pela divisão da Despesa Liquidada pela Dotação Atualizada da Função Cultura. Já o Despesa Cultural per capita, apresenta o investimento cultural por habitante em cada município, sendo calculado através da divisão da Despesa Liquidada da Função Cultura pela população de cada município. Por último, o indicador da Participação da Cultura na Despesa Total traduz a prioridade política concedida ao setor no orçamento, sendo calculado pela divisão da Despesa Liquidada da Função Cultura pelo Total de Despesas Liquidadas pelo município. Ao mostrar a fatia do orçamento que foi destinada à cultura, vemos se a área é tratada como estratégica ou marginal na agenda política municipal.

Em relação à média para a região, a metodologia adotada foi a do indicador consolidado, isto é, optou-se por primeiro somar os valores absolutos de todos os municípios. Dessa maneira, o Percentual de Execução Orçamentária da Cultura médio da região foi o resultado da divisão da soma total da Despesa Liquidada da Função Cultura pela soma total da Dotação Atualizada da Função Cultura de toda a Baixada Fluminense. De modo análogo, o mesmo princípio foi aplicado aos outros indicadores, a Despesa Cultural per capita média, por exemplo, foi obtida pela soma da Despesa Liquidada da Função Cultura de todos os municípios dividida pela soma da população total da região. Bem como, a média da Participação da Cultura na Despesa Total foi calculada dividindo

**ARTIGO | Panorama das Políticas Públicas de Cultura na Baixada Fluminense 2018-2024:  
Orçamentos Municipais e Indicadores Culturais**

a soma da Despesa Liquidada da Função Cultura de todos os municípios pela soma do Total de Despesas Liquidadas de todos eles. Apresentadas estas notas metodológicas, podemos observar os indicadores para a região.

Tabela 4 – Percentual de Execução Orçamentária da Cultura 2018-2024 – em %

| <b>MUNICÍPIO</b>   | <b>CENÁRIO PRÉ-PANDEMIA</b> |             | <b>CENÁRIO PANDÊMICO</b> |             | <b>CENÁRIO PÓS-PANDEMIA</b> |             |             |
|--------------------|-----------------------------|-------------|--------------------------|-------------|-----------------------------|-------------|-------------|
|                    | <b>2018</b>                 | <b>2019</b> | <b>2020</b>              | <b>2021</b> | <b>2022</b>                 | <b>2023</b> | <b>2024</b> |
| Belford Roxo       | 99,30                       | 0,00        | 0,00                     | 96,77       | 0,00                        | 96,15       | 99,42       |
| Duque de Caxias    | 11,20                       | 15,44       | 77,39                    | 59,90       | 92,47                       | 40,64       | 66,36       |
| Guapimirim         | 0,00                        | 0,00        | 70,36                    | 69,68       | 46,87                       | 52,61       | 50,07       |
| Itaguaí            | 50,56                       | 73,76       | 76,28                    | 83,85       | 69,93                       | 57,26       | 72,89       |
| Japeri             | 71,88                       | 76,60       | 48,66                    | 78,65       | 50,58                       | 65,36       | 59,92       |
| Magé               | 96,53                       | 85,14       | 79,91                    | 8,83        | 46,21                       | 91,55       | 92,28       |
| Mesquita           | 0,00                        | 0,00        | 91,54                    | 92,89       | 66,85                       | 88,17       | 97,50       |
| Nilópolis          | 56,88                       | 50,58       | 29,51                    | 57,01       | 86,88                       | 58,66       | 70,93       |
| Nova Iguaçu        | 58,04                       | 96,14       | 96,01                    | 17,12       | 28,30                       | 28,41       | 93,71       |
| Paracambi          | 97,87                       | 98,96       | 73,97                    | 17,03       | 88,10                       | 66,68       | 90,17       |
| Queimados          | 99,94                       | 85,10       | 61,22                    | 94,26       | 15,13                       | 30,95       | 69,70       |
| São João de Meriti | 68,31                       | 7,52        | 97,78                    | 80,36       | 89,58                       | 77,80       | 98,20       |
| Seropédica         | 36,74                       | 50,72       | 36,19                    | 80,72       | 73,01                       | 86,49       | 99,04       |

Fonte: TCE-RJ (2025). Elaboração própria.

A Tabela 4 apresenta a evolução do Percentual de Execução Orçamentária da Cultura nos municípios da Baixada Fluminense. A primeira observação geral é a ausência de um padrão regional, apresentando trajetórias municipais muito distintas e marcadas pela instabilidade na capacidade da gestão dos recursos da cultura ao longo do período de 2018 a 2024. No período que antecede a pandemia, nos anos de 2018 e 2019, já se observa uma grande disparidade. Municípios como Magé, Paracambi e Queimados<sup>2</sup> apresentavam altos índices de execução, entre 85% e 100%, indicando uma capacidade de converter o orçamento planejado em políticas culturais. Já Belford Roxo, apesar de registrar mais de 99% em 2018, oscilou muito, caindo para 0% no ano seguinte<sup>3</sup>. Outras cidades, como Guapimirim e Mesquita, também registraram 0% de execução, porém nos dois anos pré-pandemia, evidenciando uma paralisia na aplicação dos recursos da cultura.

Ainda nos anos pré-pandemia, também merece destaque o caso de Duque de Caxias, que apresentou índices baixíssimos de eficiência orçamentária (11,20% e

<sup>2</sup>Embora o valor absoluto da Despesa Liquidada de Queimados seja muito baixo, somente 26,5 mil reais, conforme apresentado anteriormente na Tabela 3.

<sup>3</sup>Optamos por manter a indicação de 0% nos casos de municípios onde não houve nenhuma Despesa Liquidada da Função Cultura no ano, mesmo quando não houve sequer a destinação de valores na Dotação Atualizada da Função Cultura.

**ARTIGO | Panorama das Políticas Públicas de Cultura na Baixada Fluminense 2018-2024:  
Orçamentos Municipais e Indicadores Culturais**

15,44%), porém com os maiores montantes absolutos de Despesas Liquidadas da Função Cultura, alcançando 2,6 milhões de reais em 2018 e 3,1 milhões de reais em 2019. Isto é, o município tinha uma Dotação Atualizada da Função Cultura muito elevada e mesmo estando entre os piores percentuais de execução da região, manteve a liderança em termos de valores absolutos da Despesa Liquidada da Função Cultura.

Durante o período da pandemia de Covid-19, os aportes de recursos federais através da Lei Aldir Blanc impulsionaram a capacidade de gasto dos municípios da região. Nesse contexto, diversos municípios apresentaram um salto expressivo na execução entre 2019 e 2020. Duque de Caxias saltou de 15,44% em 2019 para 77,39% em 2020, Guapimirim e Mesquita saíram do zero para 70,36% e 91,54%, respectivamente, e São João de Meriti explodiu de 7,52% para 97,78%, sendo o melhor índice registrado em 2020.

No entanto, o ano de 2021 mostra que esse impulso não foi sustentado. Municípios que haviam se destacado em 2020 sofreram fortes quedas nos percentuais de execução, como Nova Iguaçu de 96,01% em 2020 para 17,12% em 2021, Magé de 79,91% para 8,83% e Paracambi de 73,97% para 17,03%. Esse movimento sugere que, passada a obrigação de executar o recurso emergencial, a eficiência orçamentária despencou.

Sem o influxo de recursos federais da LAB e antes da chegada dos recursos da LPG e PNAB, o ano de 2022 expõe a real e heterogênea capacidade de gestão cultural dos municípios. Ainda que não tenha sido um cenário de queda generalizada, foi um cenário de divergências. Municípios como Duque de Caxias, Paracambi e São João de Meriti demonstraram uma notável capacidade de execução. Inclusive, Paracambi apresentou uma recuperação saindo de 17,03% de execução em 2021 para 88,10% no ano seguinte. Em forte contraste, Belford Roxo zera completamente sua execução, confirmando um padrão de instabilidade crônica, enquanto Queimados também sofre uma queda abrupta, passando de 94,26% em 2021 para apenas 15,13% em 2022.

O cenário muda em 2023 com a chegada dos recursos da LPG, induzindo a recuperação dos municípios que estavam com baixa execução. Por exemplo, Magé salta de 46,21% em 2022 para 91,55% em 2023, e Belford Roxo vai do zero absoluto para 96,15%. Esse crescimento é impulsionado pela necessidade de aplicar o recurso federal recebido. Já em 2024, a tendência de alta execução se generaliza, com mais da metade dos municípios atingindo de 90% de execução. Esse fenômeno é um reflexo direto da execução do primeiro ciclo da PNAB, uma política de caráter mais duradouro.

**ARTIGO | Panorama das Políticas Públicas de Cultura na Baixada Fluminense 2018-2024:  
Orçamentos Municipais e Indicadores Culturais**

Dois casos merecem destaque nos anos de 2023 e 2024, são eles Magé e Guapimirim. Magé alcançou percentuais de execução acima de 90% nos dois anos, tendo também os maiores valores absolutos para a Despesa Liquidada da Função Cultura: 25,2 milhões em 2023 e 20,2 milhões em 2024. Já Guapimirim esteve entre os piores percentuais de execução da região, mas partindo de valores absolutos bem altos, registrando Despesas Liquidadas da Função Cultura de 10,6 milhões em 2023 e 19,1 milhões em 2024. Assim, nesses anos os dois municípios estiveram entre os que mais executaram recursos da cultura na região, porém com a diferença de uma eficiência orçamentária muito maior por parte de Magé.

Diante do exposto, a trajetória do Percentual de Execução Orçamentária da Cultura na Baixada Fluminense é menos um reflexo da consolidação de políticas municipais autônomas e mais um indicador da dependência em relação aos aportes federais. Esse indicador expõe, sobretudo, a eficiência orçamentária dos municípios para executar recursos da cultura. O grande desafio para o futuro será observar se o caráter duradouro da PNAB conseguirá induzir a melhoria da política municipal de cultura.

Enquanto a análise da Tabela 4 permite observar as trajetórias individuais dos municípios, o Gráfico 1 abaixo ilustra o comportamento agregado da região ao longo de 2018 a 2024, suavizando as flutuações extremas observadas em cada cidade, porém evidenciando o impacto agregado das políticas de fomento no período.

Gráfico 1 – Média do Percentual de Execução da Cultura na Baixada Fluminense 2018-2024



Fonte: TCE-RJ (2025). Elaboração própria.

A análise do Gráfico 1 revela uma transformação na execução orçamentária da cultura na Baixada Fluminense. Durante o período pré-pandemia, composto pelos anos

**ARTIGO | Panorama das Políticas Públicas de Cultura na Baixada Fluminense 2018-2024:  
Orçamentos Municipais e Indicadores Culturais**

de 2018 e 2019, a média regional de execução era baixa, respectivamente 31,69% e 38,97%. Esses números indicam uma capacidade ainda limitada para aplicar os recursos planejados, refletindo um cenário dependente das prioridades e dos orçamentos estritamente locais. O ano de 2020 surge como um ponto de inflexão, quando a média de execução quase dobra e atinge 67,05%. Este salto abrupto é um efeito direto da injeção de recursos federais da LAB.

Entretanto, o mais revelador é a sustentação desse novo patamar nos anos seguintes. Mesmo com a instabilidade observada em municípios específicos, a média regional se mantém em um patamar elevado, oscilando entre 63% e 65% de 2021 a 2023. Isso sugere que o desempenho positivo de algumas cidades conseguiu contrabalançar as dificuldades de outras, mantendo a média regional em um novo padrão. Essa tendência de alta se consolida e atinge seu ápice em 2024, ano em que a média do percentual de execução chega a 71,42%. Esse novo pico é um reflexo da execução dos recursos federais oriundos da LPG e da PNAB. Em síntese, o gráfico ilustra como as políticas federais de fomento, a partir de 2020, não apenas provocaram um aumento pontual, mas efetivamente elevaram a capacidade de execução de toda a Baixada Fluminense para um novo padrão de desempenho, que é quase o dobro do que se via antes da pandemia.

Após essa análise sobre a eficiência orçamentária da política cultural municipal, procuramos analisar o quanto se investe de recursos em cultura por cidadão nos municípios da Baixada Fluminense. A Tabela 5 traz dados da Despesa Cultural per capita entre 2018 e 2024, revelando um quadro de desigualdade regional. Enquanto alguns municípios apresentam valores residuais, inferiores a R\$ 1,00 por habitante em determinados anos, como nos casos de Belford Roxo, São João de Meriti e Queimados; outros chegam a patamares extraordinariamente elevados, como Guapimirim, em 2024, com R\$ 351,48 por habitante, e Magé, em 2023, com R\$ 110,65. Essa disparidade mostra que a experiência cultural da população da Baixada Fluminense não é homogênea.

Para balizar a comparabilidade dos municípios da região com o conjunto dos municípios brasileiros, apresentamos, segundo o IBGE (2023), a média nacional da Despesa Cultural per capita para o período de 2012 a 2022, com base nas faixas de população dos municípios: de 20 a 50 mil habitantes: 25,60 reais; de 50 a 100 mil habitantes: 23,84 reais; de 100 a 500 mil habitantes: 20,18 reais; mais de 500 mil habitantes: 25,47 reais. Ou seja, as médias nacionais de Despesa Cultural per capita, para municípios nas faixas de população similares aos municípios da Baixada Fluminense, oscilam entre 20 e 26 reais.

**ARTIGO | Panorama das Políticas Públicas de Cultura na Baixada Fluminense 2018-2024:**  
Orçamentos Municipais e Indicadores Culturais

**Tabela 5 – Despesa Cultural per capita nos municípios da Baixada Fluminense 2018-2024**

| <b>MUNICÍPIO</b>   | <b>DESPESA CULTURAL PER CAPITA– em R\$</b> |             |             |             |             |             |             |
|--------------------|--|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
|                    | <b>2018</b>                                | <b>2019</b> | <b>2020</b> | <b>2021</b> | <b>2022</b> | <b>2023</b> | <b>2024</b> |
| Belford Roxo       | 0,61                                       | 0,00        | 0,00        | 6,13        | 0,00        | 8,97        | 6,95        |
| Duque de Caxias    | 2,84                                       | 3,37        | 9,65        | 4,94        | 6,83        | 6,91        | 14,08       |
| Guapimirim         | 0,00                                       | 0,00        | 4,89        | 2,03        | 58,79       | 205,74      | 351,48      |
| Itaguaí            | 18,15                                      | 21,78       | 24,94       | 24,12       | 46,04       | 75,11       | 64,42       |
| Japeri             | 11,72                                      | 9,47        | 5,03        | 5,37        | 10,44       | 35,18       | 20,64       |
| Magé               | 1,88                                       | 1,84        | 6,92        | 0,95        | 7,97        | 110,65      | 82,88       |
| Mesquita           | 0,00                                       | 0,00        | 17,96       | 1,74        | 1,24        | 3,59        | 12,06       |
| Nilópolis          | 10,96                                      | 11,79       | 12,23       | 18,55       | 19,05       | 29,36       | 32,05       |
| Nova Iguaçu        | 1,67                                       | 2,07        | 7,83        | 0,27        | 1,07        | 3,69        | 5,92        |
| Paracambi          | 23,99                                      | 29,13       | 17,95       | 1,32        | 72,09       | 51,96       | 87,45       |
| Queimados          | 0,18                                       | 0,52        | 4,36        | 3,05        | 0,55        | 7,09        | 27,45       |
| São João de Meriti | 1,27                                       | 0,05        | 7,20        | 3,59        | 0,02        | 7,19        | 6,92        |
| Seropédica         | 10,65                                      | 22,89       | 13,60       | 12,13       | 12,58       | 65,65       | 17,71       |

Fontes: IBGE (2025); TCE-RJ (2025). Elaboração própria.

Na Tabela 5, um primeiro ponto a destacar é a trajetória de Guapimirim, que salta de valores nulos no período pré-pandemia, em 2018 e 2019, para seguir uma trajetória de crescimento a partir de 2022 com R\$ 58,79 de Despesa Cultural per capita, explodindo para R\$ 205,74 em 2023 e R\$ 351,48 em 2024. Esse crescimento abrupto indica forte impacto da chegada dos recursos extraordinários da LPG e da PNAB, mas também sugere que, em municípios de pequeno porte populacional, a injeção de verbas federais gera efeitos per capita muito mais expressivos. O mesmo fenômeno pode ser observado em Magé e Paracambi, que apresentam saltos significativos em 2022 e 2023. Convém destacar também que esses três municípios, Guapimirim, Magé e Paracambi, estão entre os que promoveram o maior crescimento das suas Dotações Iniciais da Função Cultura no pós-pandemia (Tabela 1), demonstrando maior centralidade da política cultural no orçamento municipal e impulsionando a Despesa Cultural per capita.

Por outro lado, municípios de grande porte populacional como Duque de Caxias, Nova Iguaçu, Belford Roxo e São João de Meriti permanecem em patamares muito baixos, mesmo em anos de bom volume de Despesas Liquidadas da Função Cultura (Tabela 3). Esse indicador revela que, em municípios de grande população, quando há pouca destinação de verbas à cultura, o recurso se dilui muito, reduzindo o efeito social das políticas públicas e, potencialmente, agravando a desigualdade social no município, na medida em que os recursos escassos são concentrados no território.

Chama a atenção na Tabela 5 a quantidade de zeros ou valores muito próximos de zero, especialmente no período pré-pandemia. Guapimirim e Mesquita registram zero recursos em 2018 e 2019. São João de Meriti registra valores muito próximos de zero: R\$

**ARTIGO | Panorama das Políticas Públicas de Cultura na Baixada Fluminense 2018-2024:  
Orçamentos Municipais e Indicadores Culturais**

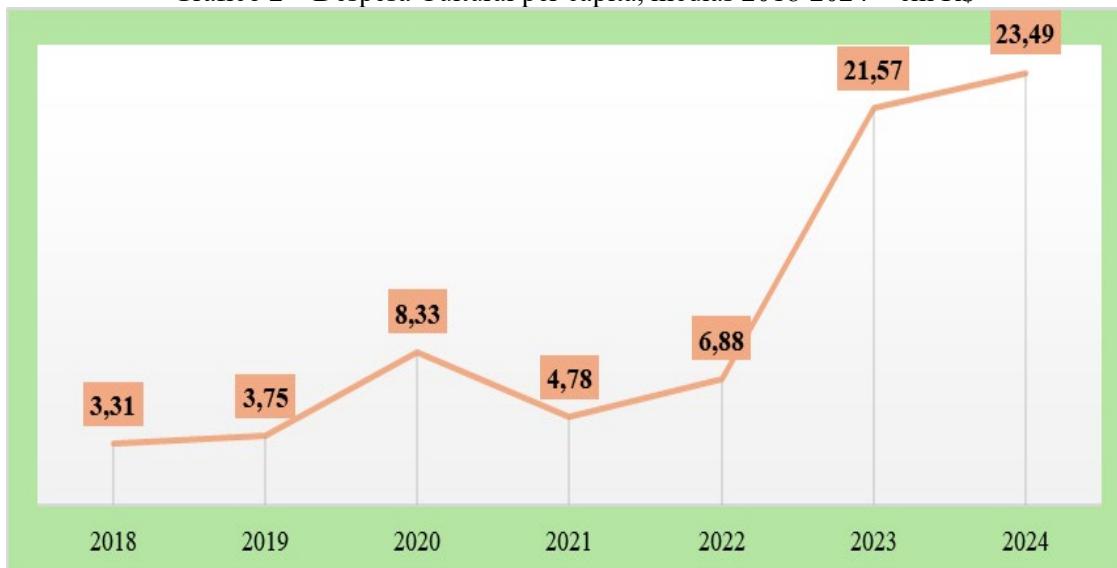
0,05 em 2019 e R\$ 0,02 em 2022. Já Belford Roxo registra três zeros na série: no pré-pandemia em 2019, na pandemia em 2020 e no pós-pandemia em 2022, explicitando a enorme instabilidade da política pública de cultura no município.

Outro grupo interessante é formado por municípios de perfil intermediário, como Nilópolis, Itaguaí e Seropédica, que apresentam valores mais estáveis e crescentes ao longo do período. Nilópolis, por exemplo, sobe de R\$ 10,96 em 2018 para R\$ 32,05 em 2024, enquanto Itaguaí e Seropédica alcançam, respectivamente, R\$ 75,11 e R\$ 65,65 em 2023. Esses casos sugerem maior continuidade na destinação de recursos municipais à cultura, ainda que também dependam de aportes federais para alcançar seus picos.

Por fim, a Tabela 5 evidencia que a Despesa Cultural per capita não acompanha linearmente o Percentual de Execução Orçamentária da Cultura. Municípios como Nova Iguaçu e Queimados, que em determinados anos apresentaram alta execução percentual, continuaram com valores per capita muito baixos, pois partem de dotações orçamentárias já reduzidas. Assim, o indicador per capita funciona como um contraponto, pois mostra que eficiência orçamentária não significa, necessariamente, impacto social.

O Gráfico 2 reforça essa interpretação ao apresentar a evolução da Despesa Cultural per capita média da Baixada Fluminense entre 2018 e 2024. No período pré-pandemia, a média manteve-se em patamares muito baixos, R\$ 3,31 em 2018 e R\$ 3,75 em 2019. Esses valores refletem um cenário em que os municípios dependiam exclusivamente de seus próprios orçamentos, sem aportes federais, e a cultura permanecia como área marginal nas prioridades políticas locais.

Gráfico 2 – Despesa Cultural per capita, médias 2018-2024 – em R\$



Fonte: IBGE (2025); TCE-RJ (2025). Elaboração própria.

**ARTIGO | Panorama das Políticas Públicas de Cultura na Baixada Fluminense 2018-2024:  
Orçamentos Municipais e Indicadores Culturais**

O biênio 2020 e 2021 marca a entrada da LAB, funcionando como um divisor de águas. Em 2020, a média regional salta para R\$ 8,33, refletindo a execução da maior parte dos recursos emergenciais destinados à cultura durante a pandemia, representando um ponto de inflexão em relação ao período pré-pandemia. Já em 2021, a média cai para R\$ 4,78, e, levando em conta que apenas uma parcela residual dos recursos da LAB foi executada nesse ano, essa queda mostra que os municípios não conseguiram sustentar o mesmo nível de investimento cultural com recursos próprios, voltando a patamares próximos ao período anterior à pandemia.

O ano de 2022 é particularmente revelador, pois foi o único do período sem recursos federais. Nesse contexto, a média regional ficou em R\$ 6,98, valor superior ao pré-pandemia, mas ainda distante dos saltos posteriores. Como em 2023, com a chegada dos recursos da LPG, quando a Despesa Cultural per capita dispara para R\$ 21,57, consolidando-se em 2024, com os recursos da PNAB, em R\$ 23,49.

No agregado, a trajetória mostra que a Baixada Fluminense conseguiu elevar de forma significativa sua Despesa Cultural per capita. Entretanto, a elevação de forma significativa ocorreu devido ao papel central das políticas de descentralização de recursos federais, enfatizando a dependência estrutural da região em relação à União.

Passemos agora à análise de outro indicador cultural, a Participação da Cultura na Despesa Total. Apesar da elevação do investimento per capita, a Tabela 6 abaixo evidencia que a participação da cultura no orçamento total permanece baixa, com a maior parte dos municípios operando abaixo de 0,5% em quase todo o período. Os anos pré-pandemia registram os piores índices, na maioria próximos de zero. Mas, mesmo nos picos associados aos anos de repasses federais, poucos casos ultrapassam 1%. Para efeitos de comparação com dados nacionais, segundo o IBGE (2023), a Participação da Cultura na Despesa Total do conjunto dos municípios brasileiros oscilou entre 0,5% e 1,0% no período de 2012 a 2022.

**ARTIGO | Panorama das Políticas Públicas de Cultura na Baixada Fluminense 2018-2024:**  
**Orçamentos Municipais e Indicadores Culturais**

Tabela 6 – Participação da Cultura na Despesa Total dos municípios da região  
2018-2024 – em %

| <b>MUNICÍPIO</b>   | <b>PARTICIPAÇÃO DA CULTURA NA DESPESA TOTAL</b> |             |             |             |             |             |             |
|--------------------|---|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
|                    | <b>2018</b>                                     | <b>2019</b> | <b>2020</b> | <b>2021</b> | <b>2022</b> | <b>2023</b> | <b>2024</b> |
| Belford Roxo       | 0,04  | 0,00        | 0,00        | 0,37        | 0,00        | 0,30        | 0,21        |
| Duque de Caxias    | 0,11  | 0,12        | 0,30        | 0,14        | 0,13        | 0,12        | 0,24        |
| Guapimirim         | 0,00  | 0,00        | 0,15        | 0,06        | 0,92        | 2,49        | 3,97        |
| Itaguaí            | 0,47  | 0,56        | 0,58        | 0,45        | 0,56        | 0,83        | 0,75        |
| Japeri             | 0,65  | 0,55        | 0,26        | 0,27        | 0,30        | 0,88        | 0,50        |
| Magé               | 0,10  | 0,09        | 0,27        | 0,04        | 0,19        | 2,08        | 1,67        |
| Mesquita           | 0,00  | 0,00        | 1,03        | 0,09        | 0,04        | 0,11        | 0,34        |
| Nilópolis          | 0,68  | 0,61        | 0,60        | 0,79        | 0,58        | 0,81        | 0,76        |
| Nova Iguaçu        | 0,09  | 0,10        | 0,34        | 0,01        | 0,04        | 0,11        | 0,17        |
| Paracambi          | 0,94  | 1,00        | 0,54        | 0,04        | 1,23        | 0,95        | 1,42        |
| Queimados          | 0,01  | 0,02        | 0,18        | 0,12        | 0,02        | 0,20        | 0,77        |
| São João de Meriti | 0,10  | 0,00        | 0,45        | 0,19        | 0,00        | 0,37        | 0,27        |
| Seropédica         | 0,50  | 1,04        | 0,47        | 0,28        | 0,21        | 1,23        | 0,31        |

Fonte: TCE-RJ (2025). Elaboração própria.

O comportamento temporal reforça a dependência de repasses federais. Em 2020 houve uma elevação moderada, com Duque de Caxias registrando 0,30%, Nova Iguaçu 0,34% e Mesquita 1,03%, seguida de retração em 2021, quando ocorreram quedas significativas, por exemplo, em Nova Iguaçu que desce a 0,01%. Em 2022, sem a presença da LAB, da LPG ou da PNAB, a maioria dos municípios retornou a patamares residuais, como Belford Roxo com 0,00%, São João de Meriti com 0,00%, Queimados com 0,02% e Nova Iguaçu com 0,04%, o que expõe a baixa prioridade política da cultura quando não há indução federal.

Já no pós-pandemia ocorreram saltos importantes, com destaque para Guapimirim e Magé, que haviam passado todos os anos anteriores com percentuais próximos de zero. Guapimirim tem uma trajetória explosiva com 0,92% em 2022, com 2,49% em 2023 e com 3,97% em 2024; e Magé salta para 2,08% em 2023 e 1,67% em 2024. Por outro lado, grandes municípios em termos populacionais permaneceram em patamares baixos no pós-pandemia, como Duque de Caxias com 0,12% e 0,24% em 2023 e 2024 e Nova Iguaçu com 0,11% e 0,17%.

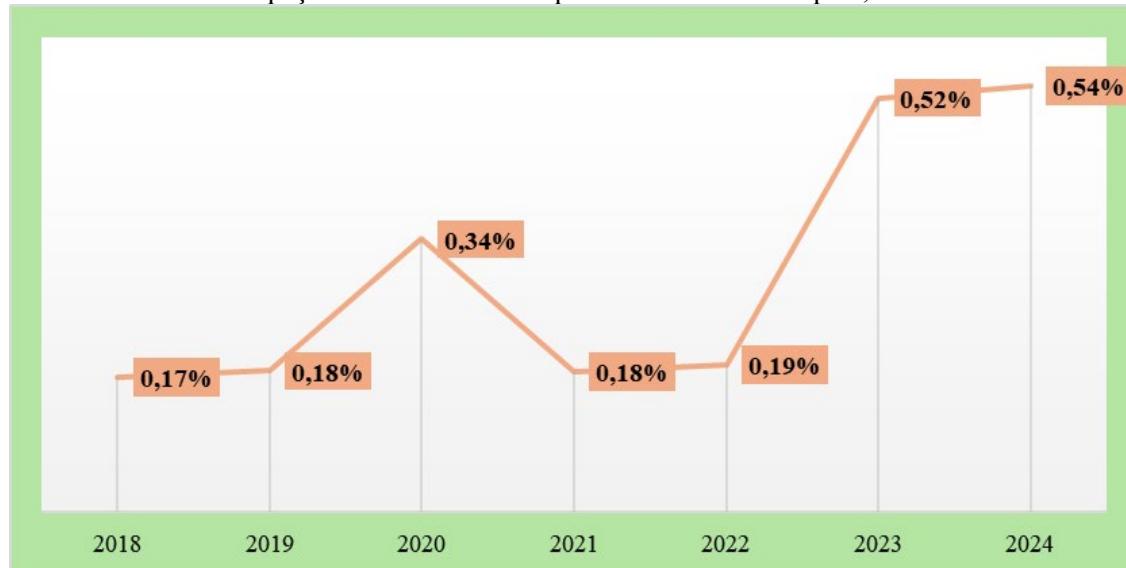
Em termos de consistência, poucos municípios demonstram alguma regularidade. Nilópolis e Itaguaí mantêm patamares próximos de 0,5% a 0,8% ao longo dos anos, o que sugere uma base mínima de política cultural relativamente contínua, ainda que modesta. E o grande destaque em termos de constância da Participação da Cultura na Despesa Total é, de fato, Paracambi, que já antes da pandemia registrava índices de 0,94% e 1,00% em 2018 e 2019, mantendo patamares próximos de 1% na maioria dos anos da série e

**ARTIGO | Panorama das Políticas Públicas de Cultura na Baixada Fluminense 2018-2024:  
Orçamentos Municipais e Indicadores Culturais**

fechando 2024 com 1,42%. Nos demais municípios, o que predomina é a volatilidade, com saltos em anos de repasse e retração em anos sem indução federal, o que indica uma agenda cultural pouco integrada ao planejamento orçamentário de médio prazo.

A interpretação da Tabela 6 mostra que, no plano municipal, a participação da cultura no orçamento permanece residual e altamente dependente de repasses federais. Para compreender melhor esse comportamento no agregado regional, o Gráfico 3 abaixo apresenta a média da Participação da Cultura na Despesa Total dos municípios da Baixada Fluminense entre 2018 e 2024. Esse indicador permite observar a trajetória conjunta da região e identificar os momentos em que a cultura ganhou maior ou menor espaço relativo dentro dos orçamentos.

Gráfico 3 – Participação da Cultura da Despesa Total dos Municípios, Médias 2018-2024



Fonte: TCE-RJ (2025). Elaboração própria.

A série revela que, em 2018 e 2019, a participação da cultura se manteve praticamente estável, em torno de 0,17% e 0,18%. Esses valores confirmam a baixa prioridade política do setor no período pré-pandemia, quando não havia aportes federais. Em 2020, com a chegada da LAB, a média regional sobe para 0,34%, representando o primeiro salto significativo da série. Ainda assim, o percentual permanece muito distante de patamares que poderiam indicar centralidade da cultura na agenda orçamentária.

Em 2021, a participação retorna a 0,18%, praticamente o mesmo nível de 2019, o que mostra que a elevação anterior foi conjuntural e não consolidou uma mudança. O ano de 2022, sem recursos federais específicos, confirma essa tendência, com a média em

**ARTIGO | Panorama das Políticas Públicas de Cultura na Baixada Fluminense 2018-2024:  
Orçamentos Municipais e Indicadores Culturais**

0,19%. Esse resultado reforça a ideia de que, sem a indução externa, representada pelos aportes federais, a cultura ocupa um espaço reduzido no orçamento municipal.

A partir de 2023, observa-se um novo salto, dessa vez mais expressivo, com a média alcançando 0,52% e se mantendo em 0,54% em 2024. Esse crescimento está diretamente associado à execução da LPG e da PNAB, que ampliaram a presença da cultura no orçamento regional. Embora o percentual ainda seja baixo, o avanço em relação ao período pré-pandemia é evidente, indicando que a indução federal foi capaz de elevar a participação da cultura a um novo patamar.

Ou seja, o Gráfico 3 confirma que a trajetória da cultura na Baixada Fluminense é marcada por oscilações que acompanham a chegada de recursos federais. A média regional nunca se aproximou de 1% do orçamento, o que demonstra a posição secundária da área nas prioridades locais. Ao mesmo tempo, os saltos de 2020, 2023 e 2024 evidenciam o potencial de políticas federais para alterar temporariamente esse quadro, ainda que sem garantir estabilidade a longo prazo.

Em suma, os três indicadores informam que o volume histórico de recursos aportado pelas leis federais na Baixada Fluminense impulsionou a melhora na capacidade de execução, ao mesmo tempo em que elevou o investimento per capita e a prioridade política da cultura nos orçamentos municipais. Contudo, a análise mostra que esses avanços não resultaram de políticas locais consistentes, mas da chegada de recursos federais. Sem esses aportes, a execução tende a cair, os valores per capita permanecem reduzidos e a participação da cultura nos orçamentos municipais segue instável, o que confirma a dependência recorrente da região em relação aos recursos descentralizados.

#### **4 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Feitas as análises dos dados da Função Cultura nos orçamentos municipais e construídos os indicadores culturais, podemos traçar um panorama das políticas públicas de cultura na Baixada Fluminense. Nossa interpretação destaca o inquestionável impacto que as leis federais de cultura (LAB, LPG e PNAB) tiveram na política cultural da região, induzindo uma forte inflexão na trajetória dos orçamentos municipais.

Vale destacar o rápido crescimento dos valores do orçamento da Função Cultura nos municípios de Guapimirim e Magé, que passaram a ter as maiores Despesas Liquidadas da região no pós-pandemia, respectivamente R\$ 19 milhões e R\$ 20 milhões

**ARTIGO | Panorama das Políticas Públicas de Cultura na Baixada Fluminense 2018-2024:  
Orçamentos Municipais e Indicadores Culturais**

em 2024. Segundo as estimativas do IBGE, em 2024, esses municípios tinham populações em torno 54 mil e 244 mil habitantes, respectivamente. Tais fatos propiciaram que atingissem indicadores de Despesa Cultural per capita muito superiores aos demais municípios da região, com R\$ 351,48 em Guapimirim e R\$ 82,88 em Magé. Esse resultado extraordinariamente positivo, e muito superior às médias nacionais para municípios nessas faixas de população, requer maiores detalhamentos de pesquisa, no intuito de avaliar o real sentido dos gastos feitos por essas prefeituras.

Os destaques positivos, que mantiveram maior constância nos últimos anos, são os municípios de Paracambi e Itaguaí, com volumes significativos de recursos para a Função Cultura e bons indicadores culturais, especialmente em termos de Despesa Cultural per capita e Participação da Cultura na Despesa Total. Embora com menos expressividade, o mesmo pode ser dito de Nilópolis e Seropédica, e em menor medida Japeri, que relativamente também apresentam boa constância de recursos e bons indicadores culturais no período.

Os destaques negativos mais evidentes são Belford Roxo, Mesquita, Queimados e São João de Meriti, que apresentam grande instabilidade nos recursos destinados à Função Cultura, com Despesas Liquidadas oscilando muito ano a ano. Isso se explicita em indicadores culturais muito ruins, particularmente quanto à Despesa Cultural per capita e à Participação da Cultura na Despesa Total.

Já os dois maiores municípios da Baixada Fluminense em termos de população, Duque de Caxias e Nova Iguaçu, merecem um comentário à parte. Duque de Caxias apresenta boa constância nos recursos destinados à Função Cultura, liderando as Despesas Liquidadas na região na maioria dos anos da série. No entanto, observa-se uma tendência de substituição dos recursos municipais pelos recursos federais, especialmente nos anos de 2023 e 2024, quando sua Dotação Inicial atingiu os piores resultados. Por sua vez, Nova Iguaçu apresenta uma trajetória estável de recursos destinados à Função Cultura, embora com valores absolutos muito inferiores aos de Duque de Caxias, o que se traduz em Despesas Liquidadas muito aquém do porte do município. Ambos os municípios possuem populações estimadas pelo IBGE para 2024 na faixa de 850 mil habitantes, assim como possuem orçamentos municipais totais de grande monta. Tais fatos se expressam em resultados muito ruins para os indicadores culturais desses municípios, em termos de Despesa Cultural per capita e Participação da Cultura na Despesa Total, registrando alguns dos piores índices da região, especialmente no caso de Nova Iguaçu.

**ARTIGO | Panorama das Políticas Públicas de Cultura na Baixada Fluminense 2018-2024:  
Orçamentos Municipais e Indicadores Culturais**

No agregado, para a Baixada Fluminense como um todo, a interpretação conjunta dos dados da Função Cultura e dos indicadores culturais evidencia que a cultura permanece em posição secundária nos orçamentos municipais da Baixada Fluminense, com oscilações que acompanham a chegada de repasses federais para o setor. O avanço recente ainda não parece ter se traduzido em mudança na prioridade política da cultura na região, pois, em geral, os valores e índices seguem baixos, os picos são conjunturais e a trajetória se mostra dependente dos recursos federais, como aponta a grande inflexão no período pós-pandemia, aparada nas leis federais de cultura.

**REFERÊNCIAS**

- GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. São Paulo: Atlas, 2022.
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Sistema de Informações e Indicadores Culturais 2011-2022**. Rio de Janeiro: IBGE, 2023.
- IBGE. **Estimativas de população**. Rio de Janeiro: IBGE, 2025. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9103-estimativas-de-populacao.html>. Acesso em: 12 jul. 2025.
- STN – Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público**. Brasília, 2023.
- TCE-RJ – Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro. Relatório Resumido da Execução Orçamentária – RREO. In: **Relatórios da Lei de Responsabilidade Fiscal**. 2025. Disponível em: <https://www.tcerj.tc.br/portalnovo/pagina/relatorios-lrf>. Acesso em: 12 jul. 2025.

**Os artigos assinados são de inteira responsabilidade dos autores, bem como no que se refere ao uso de imagens.**