



**UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS**

**DOUGLAS DA SILVA MARQUES**

**CULTURA COMO VETOR DE DESENVOLVIMENTO: POLÍTICAS CULTURAIS E  
INDICADORES NA BAIXADA FLUMINENSE**

**SEROPÉDICA - RJ**

**2025**

Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro  
Biblioteca Central / Seção de Processamento Técnico

Ficha catalográfica elaborada  
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

M357c Marques, Douglas da Silva, 13/02/1994-  
CULTURA COMO VETOR DE DESENVOLVIMENTO: POLÍTICAS  
CULTURAIS E INDICADORES NA BAIXADA FLUMINENSE /  
Douglas da Silva Marques. - Seropédica, 2025.  
98 f.: il.

Orientadora: Sabrina Parracho Sant'anna.  
Coorientador: João Luiz Guerreiro Mendes.  
Dissertação(Mestrado). -- Universidade Federal  
Rural do Rio de Janeiro, PPGCS, 2025.


1. Baixada Fluminense. 2. políticas de cultura. 3.  
Sociologia da Cultura. I. Parracho Sant'anna, Sabrina,  
12/05/1980-, orient. II. Luiz Guerreiro Mendes, João,  
-, coorient. III Universidade Federal Rural do Rio de  
Janeiro. PPGCS. IV. Título.

**UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS**


**DOUGLAS DA SILVA MARQUES**

Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de **Mestre**, no Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Área de Concentração em Ciências Sociais.


DISSERTAÇÃO APROVADA EM 06/08/2025

Documento assinado digitalmente  
 **SABRINA MARQUES PARRACHO SANT ANNA**  
Data: 08/08/2025 14:26:07-0300  
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>


,  
Dra. Sabrina Marques Parracho Sant'Anna (UFRRJ)

Documento assinado digitalmente  
 **JOAO LUIZ GUERREIRO MENDES**  
Data: 13/08/2025 12:07:41-0300  
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Dr. João Luiz Guerreiro Mendes (IFRJ)

Documento assinado digitalmente  
 **FLAVIA BRAGA VIEIRA**  
Data: 13/08/2025 12:34:42-0300  
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Dra. Flávia Braga Vieira (UFRRJ)

Documento assinado digitalmente  
 **BRUNO NOGUEIRA FERREIRA BORJA**  
Data: 12/08/2025 10:38:09-0300  
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

,  
Dr. Bruno Nogueira Ferreira Borja (UFRRJ)

**DOUGLAS DA SILVA MARQUES**

**CULTURA COMO VETOR DE DESENVOLVIMENTO: POLÍTICAS CULTURAIS E  
INDICADORES NA BAIXADA FLUMINENSE**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais.

Orientador(a): Prof Dr.(a) Sabrina Parracho  
Co-orientador: Prof Dr. João Guerreiro (IFRJ)

**SEROPÉDICA - RJ**

**2025**

**Banca Examinadora:**

Professora Doutora Sabrina Parracho Sant'anna (PPGCS/UFRRJ)

Professora Doutora Flávia Braga Vieira (PPGCS/UFRRJ)

Professor Doutor João Luiz Guerreiro Mendes (IFRJ)

Professor Doutor Bruno Nogueira Ferreira Borja (IM/UFRRJ)

## DEDICATÓRIA

Dedico esta obra ao meu primo Diego Dulcídio Parada, meu grande incentivador e responsável por eu estar aqui.

Para meu primo e irmão de espírito Diego Dulcídio Parada  
Em memória.

## **AGRADECIMENTOS**

Inicialmente, começo os agradecimentos, desde já mensurando que essa etapa, sem dúvidas, é a parte mais difícil de todo o texto, pois sabemos que irei esquecer de muitas pessoas que fizeram parte dessa etapa na minha trajetória. Sendo assim, obrigado a todos os amigos de fé e bondade nessa viagem da vida.

Dito isso, como eu não poderia deixar de agradecer, minhas avós Odahi e Severina, duas migrantes nordestinas que escolheram essa terra fluminense para criar seus filhos. Obrigado, vós, essa é para vocês.

Agradeço à minha mãe, Rosa, e à Margareth, a quem eu devo tudo. Essa obra foi feita pensando em vocês a cada minuto. Essa espada foi forjada por vocês. Amo vocês.

Ao meu pai, Félix Moreira Rodrigues, que sempre cuidou de mim e acompanhou todos os meus processos de crescimento. Obrigado, pai, essa é para você. Te amo.

Aos meus padrinhos, Cristiano Gama e Ana Cristina, que me educaram e sempre me incentivaram.

À minha esposa, Rahiane de Andrade, pessoa a quem eu devo tudo, que cruzou essa caminhada comigo, não deixando minha moral cair em nenhum momento. Essa obra é para você, meu amor. Essa obra é da nossa família.

Agradecimento muito especial aos meus sogros, José Carlos e Suely, que me adotaram. Amo vocês. Essa obra também é para vocês, tem um pouco de vocês nela. Muito obrigado.

Agradeço a todos os meus primos, que também sempre me incentivaram a seguir essa carreira.

À minha grande mestra, madrinha de coração, Ana Luiza Lima, a quem me ensinou tudo e com quem continuo aprendendo como eterno aluno. Um beijo especial também para toda a sua família.

Ao meu mestre, líder e padrinho na pesquisa científica, meu coorientador nesta obra, João Guerreiro, ser humano incrível, de luz, que sempre me ajudou e me incentivou, dizendo: “Douglas, políticas culturais se fazem no dia a dia.” Um grande beijo para você e sua família, do seu eterno aluno e aprendiz.

Como não mensurar minha grande mestra e orientadora, Sabrina Parracho, quem me abraçou desde o início, se colocando sempre à disposição, me tratando com carinho, amor e respeito. Liderou essa obra de maneira genial. Obrigado pela entrega e brilhante arranjo metodológico. Muito agradecido. Um grande beijo com carinho para você e sua família.

Aqui faço um agradecimento muito especial a todos os meus professores e mestres que acompanharam minha trajetória desde o ensino infantil, passando pelo básico, fundamental I e II, e chegando ao ensino médio. Muito obrigado a cada um de vocês. Nessa obra tem um pouco de cada um.

Neste momento, gostaria de agradecer aos meus colegas discentes e docentes do curso de Bacharelado em Produção Cultural do IFRJ – campus Nilópolis, e também a todos os técnicos e terceirizados. Sem vocês, nada disso seria possível. Muito obrigado.

Um agradecimento muito especial ao PPGCS, aos meus professores, ao nosso grande Lima, e também aos meus colegas de turma, 2023.1. Grande turma, muitos pesquisadores bons no mesmo lugar. É ferro afiando ferro.

Um agradecimento muito especial aos professores Bruno Borja e Flavia Vieira, que toparam fazer parte desta banca desde o início. Muito obrigado pelo carinho.

Agradecimento muito especial à minha terra, Madureira, e a todos os meus amigos de todo o estado do Rio de Janeiro. Obrigado, meu Rio de Janeiro, de norte a sul. Eu te amo.

Como não agradecer a Magé, essa terra tão rica, que foi inspiração para a composição deste trabalho. Obrigado a todos os mageenses.



Obrigado a todos os trabalhadores e contribuintes brasileiros que bancaram essa obra. Obrigado, Brasil.

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

## RESUMO

A cultura desempenha um papel crucial no desenvolvimento econômico, social e político de qualquer sociedade. No Brasil, essa importância tem sido cada vez mais reconhecida, resultando em um aumento na formulação e implementação de políticas públicas voltadas para a cultura. Contudo, para que essas políticas sejam efetivas, é imprescindível a existência de informações precisas e indicadores confiáveis que possam orientar sua execução e avaliação. Desde 2002, quando uma série de audiências públicas foi realizada em todo o país com o intuito de criar propostas para políticas culturais, o debate sobre a necessidade de sistemas de informação, indicadores e metodologias de monitoramento e avaliação tornou-se central. Esse processo culminou na proposta de um Sistema Nacional de Cultura e no Plano Nacional de Cultura, que deveriam ser sustentados por um robusto Sistema de Informação e Indicadores em Cultura. A partir desse sistema, a gestão cultural no Brasil poderia ser aperfeiçoada, permitindo uma identificação mais clara dos desafios e uma tomada de decisão mais informada, além de possibilitar uma avaliação contínua do impacto das políticas culturais em todos os níveis de governo. O objetivo desta pesquisa é estabelecer uma base de dados ampla para analisar as interações entre sociedade civil e poder público no que tange a construção de políticas culturais para a Baixada Fluminense.

**Palavras-chaves:** Baixada Fluminense; políticas de cultura; Sociologia da Cultura.

## **ABSTRACT**

Culture plays a crucial role in the economic, social and political development of any society. In Brazil, this importance has been increasingly recognized, resulting in an increase in the formulation and implementation of public policies focused on culture. However, for these policies to be effective, it is essential to have accurate information and reliable indicators that can guide their implementation and evaluation. Since 2002, when a series of public hearings were held throughout the country with the aim of creating proposals for cultural policies, the debate on the need for information systems, indicators and monitoring and evaluation methodologies has become central. This process culminated in the proposal for a National Culture System and the National Culture Plan, which should be supported by a robust Information and Indicators System in Culture. Based on this system, cultural management in Brazil could be improved, allowing for a clearer identification of challenges and more informed decision-making, in addition to enabling a continuous assessment of the impact of cultural policies at all levels of government. The objective of this research is to establish a broad database to analyze the interactions between civil society and public authorities regarding the construction of cultural policies for Baixada Fluminense.

**Keywords:** Baixada Fluminense; cultural policies; Sociology of Culture.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Mapa com o recorte da região da Baixada Fluminense do Rio de Janeiro.....	43
Figura 2 - Participação de Indivíduos por municípios da Baixada Fluminense (OBaC).....	61
Figura 3 - Participação de organizações por município da Baixada Fluminense.....	62
Figura 4 - Faixa etária dos respondentes.....	64
Figura 5 - Nível de Escolaridade dos respondentes.....	65
Figura 7 - Raça/Cor dos respondentes.....	67
Figura 8 - Orientação sexual dos respondentes.....	68
Figura 9 - Quantidade de horas semanais dedicadas à atuação no campo da cultura (indivíduos) BXD.....	69
Figura 10 - Grau de proteção social dos indivíduos.....	70
Figura 11 – Possui vínculo ou participa de alguma associação de classe, sindicato, coletivo ou similares.....	71
Figura 12 - Distribuição de municípios da Baixada Fluminense, por caracterização do órgão gestor da cultura na Baixada Fluminense (elaboração própria).....	76

## **LISTA DE TABELAS**

Tabela 1 - Quadro PIB Nominal (2021) dos municípios da Baixada Fluminense.....	45
Tabela 2- Quadro dos Cadastros Municipais de Cultura na BXD.....	51
Tabela 3 - Tabelas dos Principais setores de atuação dos indivíduos e setor de atuação das organizações na BXD.....	63
Tabela 4 - Painel de Dados do Sistema Nacional de Cultura: BXD vs BR.....	74
Tabela 5 - Relação da classe de tamanho da população com a execução orçamentária da Lei Aldir Blanc nos municípios da Baixada Fluminense.....	79

## **LISTA DE ABREVIATURAS**

BXD: Baixada Fluminense

IBGE: Instituto brasileiro de Geografia Estatística

LAB: Lei Aldir Blanc

LPG: Lei Paulo Gustavo

PNAB: Política Nacional Aldir Blanc

PNC: Plano Nacional de Cultura

FNC: Fundo Nacional de Cultura

CMPC: Conselho Municipal de Políticas Culturais

MINC: Ministério da Cultura do Brasil

SNC: Sistema Nacional de Cultura

SNIIC: Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO.....</b>	<b>12</b>
1.1 Metodologia da Pesquisa.....	15
<b>2. POLÍTICAS CULTURAIS NO BRASIL.....</b>	<b>18</b>
2.1 Política Cultural e Estado: Entre o Império e a Velha República.....	18
2.2 Reestruturação do Aparelho Público.....	21
2.3 Recesso ditatorial e Ditadura civil-militar brasileira.....	24
2.4 Período pós-ditadura: do Estado ao mercado.....	27
<b>3. INDICADORES E INFORMAÇÕES CULTURAIS: A BASE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE CULTURA.....</b>	<b>30</b>
3.1 A Guinada: Cultura um conceito amplo.....	30
3.2 O porquê dos indicadores.....	31
3.3 Convênio IBGE - MinC.....	35
3.4 Sistema Nacional de Indicadores e Informações Culturais e o Plano Nacional de Cultura.....	36
<b>4. CADASTROS MUNICIPAIS DE CULTURA NA BAIXADA FLUMINENSE - RJ: A FERRAMENTA MOTRIZ PARA A CONSTRUÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS DE FOMENTO À CULTURA.....</b>	<b>39</b>
4.1 Baixada Fluminense do Rio de Janeiro.....	39
4.2 Baixada Fluminense: Pós primeira década do Século XXI.....	41
4.3 Cadastros Municipais de Cultura: Ferramenta Estratégica para o Fomento Cultural.....	44
4.4 Cenário dos cadastros municipais da região da Baixada Fluminense no Rio de Janeiro.....	49
<b>5. CONSTRUÇÃO DE INDICADORES CULTURAIS PARA A BAIXADA FLUMINENSE.....</b>	<b>53</b>
5.1 Metodologia da Seção.....	53
5.2 Contextualização do período.....	54
5.3 Indicadores Culturais na Baixada Fluminense.....	57

5.3.1 Perfil dos agentes e organizações culturais na região da Baixada Fluminense.....	59
5.3.2 Indicadores da Gestão pública da cultura na Baixada Fluminense.....	72
<b>6. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>80</b>
<b>7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>82</b>
<b>PÁGINAS ELETRÔNICAS.....</b>	<b>89</b>
<b>APÊNDICE A.....</b>	<b>90</b>
<b>APÊNDICE B.....</b>	<b>91</b>
<b>APÊNDICE C.....</b>	<b>92</b>
<b>APÊNDICE D.....</b>	<b>93</b>



## 1. INTRODUÇÃO

“Mas eu só quero educar meus filhos  
Tornar um cidadão com muita dignidade  
Eu quero viver bem, quero me alimentar  
Com a grana que eu ganho, não dá nem pra melar

E o motivo todo mundo já conhece  
É que o de cima sobe e o de baixo desce  
E o motivo todo mundo já conhece  
É que o de cima sobe e o de baixo desce”

**Xibom Bombom (Composição: Rogerio Gaspar  
Santos Nonato e Wesley Oliveira Rangel/1999)  
Intérpretes: As Meninas**

A cultura desempenha um papel crucial no desenvolvimento econômico, social e político de qualquer sociedade. No Brasil, essa importância tem sido cada vez mais reconhecida, resultando em um aumento na formulação e implementação de políticas públicas voltadas para a cultura. Contudo, para que essas políticas sejam efetivas, é imprescindível a existência de informações precisas e indicadores confiáveis que possam orientar sua execução e avaliação.

Desde 2002<sup>1</sup>, quando uma série de audiências públicas foi realizada em todo o país com o intuito de criar propostas para políticas culturais, o debate sobre a necessidade de sistemas de informação, indicadores e metodologias de monitoramento e avaliação tornou-se central. Esse processo culminou na proposta de um Sistema Nacional de Cultura e no Plano Nacional de Cultura, que deveriam ser sustentados por um robusto Sistema de Informação e Indicadores em Cultura. A partir desse sistema, a gestão cultural no Brasil poderia ser aperfeiçoada, permitindo uma identificação mais nítida dos desafios e uma tomada de decisão mais

---

<sup>1</sup> Ver Partido dos Trabalhadores. A imaginação a serviço do Brasil. Resoluções de Encontros e Congressos & Programas de Governo. Fundação Perseu Abramo. 2002.

informada, além de possibilitar uma avaliação contínua do impacto das políticas culturais em todos os níveis de governo.

Os indicadores culturais, assim, não se restringem a ser ferramentas de gestão, mas assumem uma função crucial na promoção da transparência das políticas públicas de cultura. Eles tornam possível que agentes diversos e a sociedade como um todo possam acompanhar os resultados das ações planejadas e executadas por um governo, tornando-se um elemento fundamental em uma sociedade democrática.

Contudo, o campo das políticas culturais no Brasil enfrenta desafios significativos. Um dos principais é a própria delimitação do que deve ser considerado como política cultural e a concepção de cultura que irá ser adotada pela gestão, reconhecendo o papel protagonista do Estado nessa área. Enquanto esse debate ainda encontra resistências no Brasil, outros países, especialmente os países do norte global que detêm uma maior renda per capita, já compreendem a importância da atuação pública no campo cultural. Na França, por exemplo, o protagonismo do Poder Público é transparente; na Inglaterra, há uma transferência de recursos públicos para a sociedade civil, enquanto na Alemanha esses recursos são dirigidos aos governos locais. Ainda que seja alvo de questionamentos sobre a centralidade do mercado no direcionamento de recursos públicos, nos Estados Unidos, o estímulo à mobilização da sociedade por meio de isenções fiscais<sup>2</sup> é uma prática consolidada, inclusive essa política de isenção fiscal irá inspirar o que viria ser a Lei Sarney. Em todas essas nações, a cultura é um marco definidor da sociedade e de sua visão de mundo, o que torna a política cultural uma estratégia essencial para que seus cidadãos e o mundo possam conhecer, partilhar e valorizar essa visão (Marató, 2005).

Embora seja difícil medir com precisão os resultados de políticas culturais, seja no campo social ou econômico, é inegável que a cultura de um país influencia a atratividade de seus produtos e serviços no mercado global, além de fortalecer seu poder de persuasão em transações internacionais. Em contrapartida, há uma

---

<sup>2</sup> Criado em 1965, o NEA (National Endowment for the Arts – Fundo Nacional de Artes) é uma agência independente do governo federal dos EUA que fomenta o acesso às artes. Ela oferece subsídios e incentivos fiscais para o financiamento de organizações artísticas, artistas e projetos culturais em áreas como música, dança, teatro, artes visuais, literatura, entre outros.

crescente demanda global por resultados "objetivos e mensuráveis" em todas as políticas públicas, incluindo as culturais. Nesse contexto, a discussão sobre a validade das políticas culturais e seu "retorno social e econômico" ganha especial relevância, em especial as manifestações da solidariedade social (Reis, 2011) como ONGs, coletivos culturais e pontos de cultura que são unidades compostas por grupos da sociedade civil como alternativas de autoridade do estado e aos interesses do mercado.

No entanto, é essencial reconhecer que para avaliar se a cultura, enquanto agente transformador que gera pertencimento e reconhecimento entre diferentes atores sociais, pode ou não contribuir para a solução de problemas sociais como educação, saúde, segurança ou qualidade de vida, são necessárias pesquisas consistentes. E, para a realização dessas pesquisas, são indispensáveis metodologias adequadas, profissionais capacitados, recursos e a continuidade na coleta, sistematização e análise dos dados. Portanto, é vital que todas as partes envolvidas, o Poder Público, as instituições privadas e a sociedade civil sejam sensibilizadas e incentivadas a alocar esforços que ajudem a compreender os efeitos reais alcançados pelas políticas culturais implementadas.

Ainda que atribuir centralidade à quantificação da produção e difusão dos bens de cultura, um valor por princípio imaterial, possa contribuir para a colonização do mundo da vida por lógicas de integração sistêmica, é preciso reconhecer que a identificação do conceito de economia criativa tem buscado ampliar a distribuição de um capital monopolizado por elites também econômicas<sup>3</sup>. O fortalecimento das políticas culturais no Brasil passa, portanto, pelo desenvolvimento de um sistema de indicadores robusto e pela compreensão de que a cultura é um ativo valioso que necessita de uma gestão informada e participativa. Somente assim será possível garantir que a cultura, em sua diversidade e riqueza, contribua de maneira significativa para o desenvolvimento do país.

Porém, é importante salientarmos que, por mais que este trabalho se baseie na lógica dos indicadores culturais para políticas públicas, é fundamental também pensarmos em formatos alternativos aos indicadores como única forma de abordagem. Como exemplo, temos o diagnóstico qualitativo territorializado,

---

<sup>3</sup> Para uma discussão ampla a esse respeito ver pontos 3.1 e 3.2.

relacionando a academia e seus pesquisadores. Trabalhar com pesquisas etnográficas, escutas sensíveis e processos de consulta comunitária, como assembleias e fóruns, pode oferecer uma leitura mais profunda das dinâmicas culturais, necessidades e potências específicas de cada território.

## **1.1 Metodologia da Pesquisa**

A análise de políticas culturais na Baixada Fluminense é fundamental para compreender como a cultura, em suas diversas manifestações, pode ser utilizada como ferramenta de desenvolvimento social e econômico na região. No início do século XXI, o debate sobre políticas públicas de cultura no Brasil começou a se expandir, ressaltando a importância de não só criar e implementar políticas, mas também de avaliar seus resultados e impactos. No entanto, a complexidade em se definir o que constitui uma política cultural e os desafios em avaliar seus efeitos tornam essa tarefa árdua, especialmente em regiões periféricas como a Baixada Fluminense.

A região, conhecida por sua rica diversidade cultural, enfrenta desafios significativos na implementação de políticas culturais. A ausência de sistemas de informação e indicadores culturais específicos para a Baixada Fluminense tem dificultado a avaliação das políticas públicas locais, comprometendo a eficácia das ações e a alocação de recursos. A produção cultural na Baixada vai além das produções artísticas, ela abrange iniciativas comunitárias e manifestações culturais locais que, frequentemente, ficam à margem das políticas culturais convencionais<sup>4</sup>. Assim, uma política pública cultural que visa o fortalecimento econômico e social desses setores deve reconhecer cada manifestação cultural, proporcionando mecanismos de apoio e financiamento que respeitem suas especificidades. No entanto, é essencial equilibrar esse reconhecimento com a criação de diretrizes amplas e inclusivas, que evitem a individualização excessiva e garantam a viabilidade das políticas para todos e todas. Isso pode ser alcançado por meio de

---

<sup>4</sup> "Políticas culturais convencionais" podem ser caracterizadas como aquelas que operam por meio de editais de fomento, tanto direto quanto indireto, seguindo uma lógica burocrática inspirada no modelo weberiano. Essas políticas são marcadas por processos formalizados, regras padronizadas e uma estrutura hierárquica que visa garantir imparcialidade e eficiência na distribuição de recursos. No entanto, essa abordagem burocrática pode limitar o acesso de grupos que não operam sob essa lógica, como coletivos culturais informais, iniciativas comunitárias e práticas artísticas marginalizadas.

editais segmentados, processos simplificados e ações que considerem as realidades locais, sem perder de vista a necessidade de uma abordagem abrangente.

A pesquisa realizada sobre a Baixada Fluminense adotou uma metodologia focada na análise de dados provenientes dos Cadastros Municipais de Cultura, Conselhos Municipais de Políticas Culturais e Planos Municipais de Cultura. Além disso, considerou-se a relevância dos Editais de Premiação, Fóruns Setoriais e Acordos de Cooperação Técnica com Instituições de Ensino Superior, que proporcionaram uma compreensão mais ampla da dinâmica cultural local. Esses dados foram fundamentais para mapear a distribuição e execução das políticas culturais na região, identificando áreas de carência e potencial para novos investimentos culturais.

No Brasil, os indicadores culturais têm ganhado destaque na formulação e avaliação de políticas públicas. Esses indicadores permitem a construção de uma tipologia dos municípios da Baixada Fluminense, facilitando a análise comparativa e a verificação do impacto das políticas culturais em nível local. Ao utilizar dados, a presente pesquisa adotou uma metodologia de investigação que se baseou principalmente na análise documental e na revisão bibliográfica sobre o tema em questão. Para isso, foram utilizadas informações oficiais disponíveis nos Cadastros Municipais de Cultura, nos Conselhos Municipais de Políticas Culturais e nos Planos Municipais de Cultura da região, além dos dados sistematizados pelo Observatório Baixada Cultural (OBaC). O objetivo desta pesquisa pretende estabelecer uma base de dados ampla para analisar as interações entre sociedade civil e poder público no que tange a construção de políticas culturais para a produção cultural na Baixada Fluminense, o trabalho busca traçar uma relação entre o papel dos indicadores culturais e a construção de políticas culturais para a região mencionada.

A importância dos indicadores vai além da mera descrição da realidade cultural; eles são ferramentas essenciais para a avaliação do desempenho das políticas públicas, permitindo que gestores e sociedade civil monitorem e ajustem ações culturais de acordo com os resultados obtidos. No caso da Baixada Fluminense, esses indicadores têm o potencial de iluminar as áreas onde as políticas culturais estão falhando ou sendo subaproveitadas, ao mesmo tempo em que destacam iniciativas de sucesso que podem ser replicadas em outras regiões.

Portanto, a análise das políticas culturais na Baixada Fluminense, com base em indicadores culturais e informações, é essencial para promover o desenvolvimento cultural sustentável na região. A integração dessas políticas com as especificidades locais pode transformar a realidade cultural da Baixada, proporcionando mais oportunidades para seus habitantes e fortalecendo a identidade cultural da região.

## **2. POLÍTICAS CULTURAIS NO BRASIL**

Uma política pública voltada para a cultura se estrutura a partir de uma diversidade de valores e significados, que definem tanto o papel da cultura na sociedade quanto o próprio propósito de uma política cultural na esfera pública estatal. Nesse sentido, é relevante fazer uma breve retrospectiva sobre a atuação do Estado nas políticas culturais para, com base nela, discutir o papel das políticas culturais no período de 2003 a 2010 e suas implicações na construção de um consenso sobre a importância de indicadores na área cultural.

Segundo Lia Calabre:

“A relação entre estado e a cultura é milenar, entretanto é contemporâneo o olhar do estado sobre a cultura como uma área que deva ser tratada sob a ótica das políticas públicas. As políticas culturais, dentro da esfera pública, devem obedecer à mesma lógica de elaboração que rege o conjunto das políticas públicas” ( CALABRE. 2009. P. 09.)

É fundamental compreender que as políticas culturais não podem ser dissociadas das demais políticas públicas setoriais que especificam a lógica da administração pública brasileira, nas diferentes instâncias e relações entre os entes federados, respeitando a competência jurídica de cada um.

### **2.1 Política Cultural e Estado: Entre o Império e a Velha República**

Quando os colonizadores portugueses aportaram no território que viria a ser chamado de Brasil, o projeto inicial que moveria suas ações era, em essência, a exploração econômica e o saqueamento das riquezas naturais aqui existentes. Ao longo do período colonial, até a vinda da Corte portuguesa e a posterior elevação do Brasil à condição de Reino Unido, praticamente não se observaram movimentos significativos voltados para a construção ou incentivo de práticas culturais no território colonial. Pelo contrário, o que se verifica é um cenário de bloqueio completo: a proibição da instalação de gráficas e, por consequência, da produção de jornais, livros e revistas em solo brasileiro, acompanhada da repressão à criação de instituições educacionais. Mais do que manter uma relação de dependência cultural e intelectual, trata-se de um projeto deliberado de inviabilização da produção de

subjetividades próprias e da construção de debates autônomos sobre a realidade da colônia. Ao silenciar as vozes locais e sufocar a circulação de ideias, a metrópole garantia não apenas a subordinação econômica, mas a impossibilidade da formação de uma cultura crítica e autônoma no Brasil colonial.

As primeiras intervenções estatais na área cultural remetem, com razão, à chegada da família real portuguesa em 1808, com a criação da Academia Real de Artes e a divulgação dos primeiros jornais no Brasil *Gazeta do Rio de Janeiro* e *Correio Braziliense*. Diversas outras iniciativas culturais e a implantação de equipamentos culturais surgiram durante o período joanino, como nos indica Barbalho (2009).

“Surgiram ainda no período de permanência da Corte portuguesa: a Escola de Marinha (1808); um observatório astronômico (1809); a Academia Militar (1811); a Imprensa e a Biblioteca Reais (1808 e 1811, respectivamente); o Real Jardim Botânico (1819); a Capela Real; o Museu Real; o Teatro Real de São Carlos; o Real Colégio de São Joaquim (futuro Pedro II). Em menos de uma década, como avalia João Costa (2003), criaram-se todos os instrumentos intelectuais que foram negados durante três séculos. Além da criação de instituições e equipamentos, deve-se ressaltar a proteção, materializada em apoio financeiro e distinções honoríficas, que D. João dispensou artistas e intelectuais.” (p. 4)

Tais ações, como nos mostra Canclini (2005), são insuficientes para podermos falar em uma política cultural, pois para isso teríamos que ter um:

“conjunto de intervenções realizadas pelo Estado, instituições civis e grupos comunitários organizados a fim de orientar o desenvolvimento simbólico, satisfazer as necessidades culturais da população e obter consenso para um tipo de ordem ou de transformação social” (p.65).

Com a independência do Brasil em 1822 e até a Proclamação da República em 1889, observamos certo apoio às artes, como a música, pintura e outras expressões artísticas, promovidas pelos imperadores. A esse respeito, são conhecidas as análises de José Murilo de Carvalho e Camila Dazzi sobre as bolsas concedidas ao longo do Império (Carvalho, 2007) e dos anos iniciais da Primeira República (Dazzi, 2006). No entanto, como indicam Souza (2000) e Albuquerque



Júnior (2007), a concepção de cultura dos grupos dominantes da época era bastante limitada, focando-se em uma cultura formal, letrada e erudita<sup>5</sup>.

O período da República Velha (1889-1930) está marcado por práticas políticas públicas e sociais que ainda carregam resquícios do regime monárquico anterior. A proclamação da República surge no contexto intelectual com a proposição de um projeto de nação, em parte impulsionada pelo movimento abolicionista. Em 1883, já Joaquim Nabuco chamava a atenção para a aparente contradição entre as ideias republicanas e o descontentamento com práticas abolicionistas por parte das elites agrárias do país.

Foi a lei de 28 de setembro e a idéia, adrede espalhada entre os fazendeiros, de que o imperador era o chefe do movimento contra a escravidão, que de repente engrossou as fileiras republicanas com uma leva de voluntários saídos de onde menos se imaginava. A *República* compreendeu a oportunidade dourada que se lhe oferecia, e não a desprezou; o partido, não falo da opinião, mas da associação, aproveitou largamente as simpatias que lhe procurava a corajosa defesa, empreendida notavelmente pelo sr. Cristiano Ottoni, dos interesses da grande propriedade. Como era natural, por outro lado, o abolicionismo, depois de muitas hesitações, impôs-se ao espírito de grande número de republicanos como uma obrigação maior, mais urgente, mais justa, e a todos os respeitos mais considerável, do que a de mudar a forma do governo com o auxílio de proprietários de homens. Foi na forte democracia escravagista de São Paulo que a contradição desses dois estados sociais se manifestou de modo mais evidente (Nabuco, 2000).

Assim, a implantação da plataforma republicana, que permitiu o voto para homens maiores de 21 anos, representou uma mudança tímida nas relações de poder. Analfabetos e mulheres foram excluídos do direito ao voto. O controle político é centralizado entre os estados de São Paulo e Minas Gerais, principais exportadores de café do país. Essa aliança, estruturada durante o mandato do presidente civil Campos Sales (1898-1902), ficou conhecida como “Política do Café com Leite” e perdurou até 1930.

---

<sup>5</sup> Albuquerque Júnior (2007) afirma que nessa concepção, “possuir cultura era ter o espírito cultivado, era ser culto, era possuir uma formação escolar, era ser letrado e se dedicar a atividades do espírito” (p. 62).

Ao mesmo tempo, as mudanças que começam a surgir no cenário artístico europeu no final do século XIX e início do século XX também influenciam os artistas brasileiros, gerando o que Martins (op. cit.) chama de “gênese de uma intelectualidade brasileira”, que se consolidaria com a Semana de Arte Moderna de 1922.

Mais uma vez, essas iniciativas surgem de grupos da sociedade que, por meio de exposições, manifestos e atividades artísticas, consolidam movimentos culturais anteriores a 1930. As greves trabalhistas da década de 1920, a repressão policial e a frase célebre atribuída ao presidente Washington Luís (1926-1930), de que a “questão social é um caso de polícia”, revela como as questões laborais e as demandas dos setores excluídos de influência governamental eram tratadas.

Comerciantes, a classe média liberal (oposta à conservadora), novos industriais, artistas e intelectuais passam a exercer pressão para que seus interesses sejam reconhecidos pelos políticos. Esse movimento buscava romper com o Brasil agrário, introduzindo um novo simbolismo de modernidade, representado por um Brasil urbano, livre da fraude (com a luta pelo voto secreto) e acolhedor das demandas de uma parcela crescente da população. Esse grupo apoia a candidatura do então presidente do Estado do Rio Grande do Sul, Getúlio Vargas, nas eleições de 1930. Vargas perde, mas desencadeia, em outubro do mesmo ano, a Revolução de 1930.

## **2.2 Reestruturação do Aparelho Público**

Conforme diversos autores<sup>6</sup>, a “Revolução de 30” marca um ponto de inflexão nas políticas culturais brasileiras. Durante esse período, o país experimentou uma série de transformações em múltiplas esferas de administração pública. A ascensão de Getúlio Vargas ao poder ocorre em um contexto de descontentamento e demandas que emergiram ao longo da República Velha. Para dissociar a imagem de seu governo das elites oligárquicas que controlavam o Estado, Vargas implementou mudanças que, simbolicamente, rejeitam a narrativa do Brasil Rural e buscavam construir uma nova identidade nacional: o Brasil Urbano.

---

<sup>6</sup> Para uma discussão sobre a Revolução de 1930 marcar o início da política cultural no Brasil ver: Barbalho & Rubim (2007), Barbalho (2009), Calabre (2009) entre outros.

Dentro da nova lógica proposta por Vargas, podemos observar uma grande ambiguidade. Essa plataforma de governança transita entre a garantia de direitos sociais, ainda que restrita a determinados grupos, e ações autoritárias, como censura e perseguição de opositores, configurando um caráter ditatorial que, em um primeiro momento, foi velado, mas que se tornaria explícito em 1937, com a implantação do Estado Novo.

A sistematização e a centralização do aparelho estatal, as alterações na Constituição e as mudanças estéticas no imaginário cultural são exemplos das intervenções promovidas pelo bloco político liderado por Vargas. Esse conjunto de ações, em diversas áreas, tinha como objetivo principal ampliar o controle político e social.

Essa nova simbolização do país urbano foi um marco fundamental para a criação do Departamento de Administração Pública (DASP), em 1937, o que sinalizou a modernização da estrutura burocrática do Estado. O discurso era de que as mudanças na gestão e a criação de organogramas funcionais em diversas áreas do Estado proporcionariam uma racionalização em seu funcionamento, além de renovar o quadro de funcionários públicos brasileiros, dificultando práticas fraudulentas e o antigo hábito de nepotismo.

Segundo Eli Diniz “o aperfeiçoamento e a diversificação dos instrumentos de intervenção do Estado nas diferentes esferas da vida social e política viabilizaram a implementação de um projeto nacional acima das rivalidades entre as elites” (DINIZ, 1991. p. 26)

A primeira entidade pública que tinha uma pasta da cultura com planejamentos direcionados para as políticas públicas da cultura era o Ministério da Educação e Saúde Pública. Uma das primeiras ações empreendidas pelo Governo Vargas, em novembro de 1930, teve a frente o Ministro Francisco Campos (1930-1932) que foi substituído, em 1932, por Washington Pires e, posteriormente, pelo longo sucessor, Gustavo Capanema (1934- 1945). Foi na gestão de Capanema, segundo Calabre (2009, p. 11), que a cultura teve especial atenção governamental.

Compreendido como uma dinâmica pendular entre a ditadura e o incentivo à cultura, o projeto político de Vargas era de controle do Estado em todas as esferas da sociedade num momento em que a esfera cultural, com o apoio do movimento Modernista, adquire um status de fonte de constituição de um projeto de Brasil.

Segundo Calabre (2006),

“foi o tempo de construção de instituições voltadas para setores onde o Estado ainda não atuava. O maior exemplo é o do campo da preservação do patrimônio material com a fundação do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (SPHAN).

Tivemos ainda a regulação do emprego de parte da produção cinematográfica com a criação do Instituto Nacional de Cinema Educativo (INCE), ou a ampliação do mercado editorial com a formação do Instituto Nacional do Livro (INL). No volume sobre a Cultura Brasileira, publicado junto com o Recenseamento Geral do Brasil de 1940, o governo registrava também a intenção criar um órgão de pesquisa estatística específico para as áreas de educação e cultura, além de promover várias transformações no Serviço Nacional de Estatística que, em 1934, se transformou em Instituto Nacional de Estatística. A área da cultura estava sob os cuidados do Ministério da Educação e Saúde (MES) e recebeu uma atenção especial na gestão do Ministro Gustavo Capanema (1934-1945). (p. 10-11)

Em outra frente, o Ministro Capanema iniciou um processo de reconhecimento das profissões culturais e a criação de legislações específicas para o cinema e as artes. Cabe ressaltar, que atuavam junto a Capanema importantes artistas e intelectuais do período, podemos citar o seu chefe de gabinete, o poeta Carlos Drummond de Andrade, além de Oscar Niemeyer, Lúcio Costa e Cândido Portinari. Esse grupo identificado com o pensamento modernista influenciará a direção a ser seguida pela política cultural de Vargas.

As políticas culturais da época, mais uma vez, foram marcadas por contradições. Por um lado, houve avanços na modernização e inovação no aparelho público; por outro lado, faltou atenção às profundas desigualdades sociais e culturais. Observa-se uma visão iluminista que buscava importar uma cultura elitista, ao mesmo tempo em que dava pouca ênfase ao grave problema do analfabetismo em uma sociedade estruturalmente excludente, como era o caso do Brasil nos anos 1930 (Raffaini, 2001). Capanema sintetizava o modernismo estético e o conservadorismo político, permanecendo no ministério mesmo após a orientação

autoritária de 1937. Contudo, essas limitações não podem ofuscar o conjunto sistemático de políticas públicas para o setor e a criatividade que caracterizaram esse marco inicial das políticas culturais no Brasil.

Já durante o período conhecido como o da ditadura do governo Vargas - Estado Novo (1937-1945) - é criado o Departamento de Informação e Propaganda (DIP - 1939) que tinha como objetivo controlar e centralizar toda a publicação pública. Na verdade, funcionava como o principal órgão de censura e definição do que seria ou não seria considerado como cultura e o que poderia ser divulgado. Representava a contradição principal no âmbito cultural do governo Vargas: de um lado a censura e o exílio, de outro as regulamentações das profissões e a estruturação de uma política pública cultural.

### **2.3 Recesso ditatorial e Ditadura civil-militar brasileira**

No breve período de redemocratização pós-ditadura do Estado Novo (1945-1964) observou-se uma menor intervenção estatal na cultura. Cabe, porém, destacarmos a separação do agora novo Ministério da Saúde do Ministério da Educação e Cultura (MEC), em 1953. Apesar do seu novo status, a política cultural deste período é marcada pelo investimento privado na cultura, no bojo do enraizamento da indústria cultural no país. Ainda assim, em 1961, no governo Jânio Quadros, é criado o Conselho Nacional de Cultura que estaria diretamente subordinado à presidência da república fora da esfera do MEC. Segundo Calabre (2005),

“O novo conselho era composto de comissões nacionais de literatura, teatro, cinema, música e dança, artes plásticas, filosofia e ciências, esta última criada em março de 1961. A visão de cultura presente no novo decreto estava limitada à área artística-cultural mais consagrada, não contemplando, por exemplo, questões de educação, lazer e esporte” (p. 59).

Entretanto, com a renúncia de Jânio Quadros ainda em 1961, o CNC retorna ao MEC.

Já as manifestações culturais produzidas por parcela da sociedade ganham destaque no período, como o Centro Popular de Cultura (CPC-1962) que vai se estabelecer junto à União Nacional dos Estudantes (UNE).

A proposta do CPC era de divulgar uma “arte popular revolucionária”. Os fundamentos e prioridades da entidade foram definidos em um manifesto em março de 1964 e publicado posteriormente em agosto do mesmo ano. Buscava-se não apenas educar o povo através da cultura, mas educá-lo revolucionariamente. E, mais, estava-se utilizando a concepção de cultura popular como mola de transformação social. Há um novo olhar sobre o papel da cultura e, também, da sociedade civil. A entidade foi um importante marco nas políticas e ações culturais no período de redemocratização, porém teve um curto tempo de funcionamento efetivo, pois João Goulart, então presidente (1961-1964), sofre um golpe militar e um novo regime é instaurado no país, obrigando a CPC a fechar as portas em abril de 1964.

Outro movimento de grande visibilidade e coesão para as políticas públicas na cultura no mesmo período, foi o Movimento de Cultura Popular (MCP-1960) que aconteceu no estado de Pernambuco, na cidade de Recife, liderado por Miguel Arrais e depois adotado pelo governo estadual em 1963. O MCP tinha como base o ensino pedagógico utilizando a cultura de maneira transdisciplinar, método proposto pelo educador Paulo Freire. O método visava ampliar a democratização cultural tendo como base a educação e expandiu-se para outros estados e foi incorporado às políticas educacionais do governo federal. Porém, em 1964, também foi encerrado pelo regime militar.

O período a seguir é marcado por forte repressão em diferentes campos da sociedade, perseguindo movimentos artísticos e políticos contrários ao regime, um período bastante obscuro da história brasileira, aumento das desigualdades sociais, regime fiscal instável, e a volta da marca de governos autoritários: busca de legitimidade disputando a formulação de uma determinada identidade nacional.

Nesse momento, o regime volta suas atenções para o desmantelamento dos movimentos culturais de predominância escolar-universitários de todo o país, e direciona sua atenção para a dinamização de uma cultura fortalecida pela mídia corporativa.

Existia uma preocupação do governo para que fosse implementada uma lógica de uma cultura de massa através da indústria cultural, porém com uma

identidade nacionalista, segundo eles para manter uma “segurança nacional”. Por um lado, havia a preocupação com a ascensão do modelo ideológico-político comunista no cenário global e, regionalmente, com a Revolução Cubana. Por outro, há uma preocupação de setores nacionalistas com a expansão dos valores da sociedade americana através da indústria cinematográfica e fonográfica estadunidense.

Tendo como objetivo traçar planos e diretrizes para as políticas culturais no país, foi criado pelo governo, o Conselho Federal de Cultura (CFC-1966). Na prática, o órgão visava determinar a integração social, utilizando como ferramenta de propaganda os veículos de mídias, sobretudo o rádio e a televisão.

Um dos objetivos do Conselho Federal de Cultura era de observar o impacto da propaganda majoritariamente televisiva e radialista sobre as culturas regionais, além de estimular a implementação de Secretarias Estaduais de Culturas. Como exemplo, tivemos a criação da primeira secretaria estadual de cultura do Ceará (SEC-CE 1966).

Após esse primeiro momento, com o golpe dentro do golpe (implementação do Ato Institucional nº 5 – AI 5), o pior estava por vir: de 1968 a 1974, aumenta a repressão do estado com um alto índice de prisões, torturas, desaparecimentos de pessoas, assassinatos e perseguições a indivíduos que eram contrários ao regime:

“CONSIDERANDO que o Governo da República, responsável pela execução daqueles objetivos e pela ordem e segurança internas, não só não pode permitir que pessoas ou grupos anti-revolucionários contra ela trabalhem, tramem ou ajam, sob pena de estar faltando a compromissos que assumiu com o povo brasileiro, bem como porque o Poder Revolucionário, ao editar o Ato Institucional nº 2, afirmou, categoricamente, que “não se disse que a Revolução foi, mas que é e continuará” e, portanto, o processo revolucionário em desenvolvimento não pode ser detido”( AI5-1968. p 1.)

Mais uma vez a contradição se apresenta em um período ditatorial. De um lado, a repressão, a censura, o desaparecimento dos opositores da ditadura. De outro, a cultura entra no dia a dia do planejamento estatal com fortalecimento e criação de novas instituições, como a Embrafilme, Funarte etc. Na década de 1970 e início dos anos 1980, há uma intensa articulação das políticas culturais no aparelho de Estado. Apesar de não analisarmos aqui, cabe, lembrarmos da criação da

Secretaria de Assuntos Culturais (SEAC) em 1978 e, posteriormente, da Secretaria de Cultura (1981), no interior do MEC<sup>7</sup>.

Do lado da produção cultural, a criatividade é posta à prova. Para driblar à censura, artistas tiveram que utilizar diversas ações evasivas para escoar suas produções. Isso nos remonta à formulação de Michel de Certeau (1994) que pode nos ajudar a entender esse período “a tática tem que utilizar, vigilante, as falhas que as conjunturas particulares vão abrindo na vigilância do poder proprietário” (CERTEAU, 1994).

É nesse tecido hegemônico, mas não homogêneo que vamos encontrar a expressão cultural de um grupo de artistas e intelectuais que se opõem aos Governos Militares no período. Há uma produção cultural de resistência.

## **2.4 Período pós-ditadura: do Estado ao mercado**

Ainda durante a Ditadura Militar surge um movimento que acaba capitaneado pelo então Senador governista José Sarney que resultou em um projeto de lei<sup>8</sup> que propunha incentivos fiscais à cultura (1972). Conhecido como PL 54/1972, a proposta versava sobre a criação de um instrumento fiscal que permitisse a dedução de Imposto de Renda de Pessoas Jurídicas e Físicas para fins culturais, a partir do exercício de 1973, tendo como ano-base de 1972. Apesar de o senador fazer parte do partido político que apoiava o regime militar (ARENA – Aliança Renovadora Nacional), a área econômica do governo do General-Presidente Emílio G. Médici, tendo à frente o seu Ministro da Fazenda, Antonio Delfim Neto, conseguiu bloquear a iniciativa. Para conseguir esse objetivo a articulação contou com o apoio do relator deste projeto de lei, o senador Arnon de Mello, que viria a ser o pai de outro futuro presidente da República, Fernando C. de Mello.

No ano de 1980, o senador Sarney apresenta sua proposta de criação do Incentivo Fiscal para a Cultura sob o número PL 128/1980. Ao transpor o rito coube, então, ao agora Presidente da República José Sarney sancionar a sua lei com o número nº 7.505, de 2 de julho de 1986.

---

<sup>7</sup> Para uma discussão sobre o papel destas novas secretarias na articulação e implementação das políticas culturais no período, ver: Botelho (2001) e Calabre (2005) entre outros.

<sup>8</sup> Ver: <http://legis.senado.gov.br/mateweb/servlet/PDFMateServlet?m=25985&s=http://www.senado.gov.br/atividade/materia/MateFO.xml&o=ASC&o2=A&a=0>. Acesso em out. 2008.



Assim, se na década de 1930, na gestão do Ministro Capanema, pode-se dizer que se inaugurou a intervenção estatal na cultura e com ela uma política cultural de Estado, em 1986 temos um novo marco. Muitos artigos apresentam a Lei Sarney como a entrada de um novo ator na política cultural: o empresário e junto com ele o “mercado”<sup>9</sup>. Formulada de transição democrática, a Lei Sarney foi identificada, por muitos dos setores ligados à produção de cultura, como uma alternativa à tutela do Estado, muitas vezes percebida como autoritária e ligada à censura da experiência militar. É, portanto, importante notar que, no debate público sobre a alteração na legislação, houve uma recepção muito positiva entre a opinião pública e a classe artística, uma vez feita a associação direta entre financiamento estatal e autoritarismo político. Esse discurso, repetido em amplos setores da imprensa, foi muito eficiente para incensar a entrada do mercado no financiamento à cultura. Em 28 de agosto de 1984, o Caderno B do Jornal do Brasil dava amplo espaço para os debates do II Seminário nacional de Artes Cênicas e assim narrava as conclusões sobre a Lei Sarney, em discussão no Congresso:

“O Estado usa o dinheiro público para dividir os artistas, transformá-los em reprodutores de seu próprio discurso ideológico. A Lei Sarney, que isenta de impostos teatros e casas de diversão, é boa para todos e sua aprovação pelo Congresso nacional faz-se urgente”.<sup>10</sup>

Por sua vez, as críticas à Lei Sarney foram também baseadas no princípio de excesso de presença estatal herdada da Ditadura e, então identificada com práticas patrimoniais e com possibilidades de fraudes – críticas de produtores culturais que viram a utilização do incentivo cultural apenas para os que eram próximas às elites governamentais e empresariais - e na possibilidade de perda de receita e de possíveis irregularidades difíceis de fiscalizar – essas críticas vieram da área econômica do governo Sarney. Com ascensão à presidência de Collor de Mello (1990/1992) e com ele, do receituário neoliberal, o MinC também foi desmontado.

---

<sup>9</sup> Para uma discussão sobre o papel da Lei *Sarney* na nova forma de financiamento na Cultura, ver Rubim (2007), Nascimento (2008) e Sarcovas (2008), entre outros.

<sup>10</sup> Hemeroteca Digital da Biblioteca nacional:

[https://memoria.bn.gov.br/DocReader/docreader.aspx?bib=030015\\_10&pasta=ano%20198&pesq=%20lei%20sarney%22&pagfis=126168](https://memoria.bn.gov.br/DocReader/docreader.aspx?bib=030015_10&pasta=ano%20198&pesq=%20lei%20sarney%22&pagfis=126168)

Tornou-se Secretária Especial e diversos de seus órgãos foram extintos, assim como a Lei Sarney<sup>11</sup>.

Já com o diplomata Sérgio Rouanet como Secretário de Cultura, foi promulgada em 1991, a nova lei que “restabeleceu” os princípios da Lei Sarney e retomou o papel do Estado na nova configuração da política cultural: o Estado passaria a captar e canalizar os recursos para a área cultural, incentivando ainda, a doação. Entretanto, a grande modificação gerada pelo Programa Nacional de Apoio à Cultura (PRONAC), só viria a ser regulamentado no Governo Fernando Henrique Cardoso sob a administração do Ministro Francisco Weffort (1995).

Ainda na década de 1990, sob a gestão do Ministro Francisco Weffort durante o governo Fernando Henrique Cardoso, observa-se o aprofundamento da lógica de mercado no financiamento cultural. A política cultural passa a ser reduzida, quase exclusivamente, à utilização das leis de incentivo fiscal, como a Rouanet e a do Audiovisual, cuja operacionalização prática colocou o protagonismo das decisões sobre o financiamento cultural nas mãos dos departamentos de marketing das grandes empresas. O Ministério da Cultura, sem novos concursos públicos e com baixa capacidade operacional, passa a adotar como lema o pragmatismo mercadológico. Não por acaso, a publicação mais emblemática do período, lançada em 1995, levava o título revelador: “Cultura é um bom negócio”, evidenciando a concepção utilitarista e econômica que pautou a política cultural naquele momento.

Essa lógica resultou em uma série de distorções. Com o aumento do percentual de isenção fiscal, praticamente todo o financiamento à cultura passou a ser realizado com recursos públicos, mas com a decisão final sobre sua aplicação ficando a cargo do setor privado. O Fundo Nacional de Cultura permaneceu subutilizado e a fragmentação das políticas culturais aprofundou desigualdades regionais e setoriais. Os investimentos se concentraram nos grandes centros urbanos, principalmente no eixo Rio-São Paulo, e privilegiaram projetos culturais ligados à lógica mercantil ou a institutos culturais mantidos pelas próprias empresas financiadoras. Assim, mais do que uma política pública estruturada, o que se

---

<sup>11</sup> Quis o destino que após o seu pai como, relator da primeira versão do projeto de lei de incentivo fiscal à cultura, impedir a tramitação da proposta do então Senador José Sarney (1972), o Presidente Fernando C. de Mello seria o responsável pela extinção da lei com o mesmo espírito de incentivo fiscal à cultura.

observou foi a terceirização da política cultural, transferindo ao mercado a definição das prioridades do setor.

### **3. INDICADORES E INFORMAÇÕES CULTURAIS: A BASE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE CULTURA**

Em 2003, inicia-se uma nova conjuntura política no Brasil, com a posse do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva (PT) representando a coligação Frente Brasil Popular. Para o Ministério da Cultura, assume o músico Gilberto Gil e, com ele, há uma nova concepção de cultura e de política.

#### **3.1 A Guinada: Cultura um conceito amplo**

Como ponto de partida, temos a separação da noção de uma produção cultural capaz de gerar ativos econômicos, independentemente de sua origem, suporte ou escala, da indústria do entretenimento, essa última marcada pela produção industrial e pelas regras do mercado. Nessa concepção, a cultura é vista como capaz de gerar ativos econômicos, sem compromissos com a escala industrial nem com o patamar de lucros proporcionados pelo mercado. Isso inclui festas populares, artesanato e toda produção fora da lógica mercantil. É a cultura produzida nos territórios, denominadas como zonas opacas por Milton Santos (1997, p. 51-52), que era, até então, invisível à lógica financeira e ao Estado.

A partir dessas premissas, cabe ao Estado reconhecer a necessidade de incluir nas políticas culturais a posse dos recursos, a garantia de assegurar às comunidades locais iguais possibilidades de acesso aos bens da globalização (CANCLINI, 1998) e inverter prioridades e reconhecer, ao invés do direito de igualdade, o direito à diferença. Ou seja, reconhecer o outro como um sujeito de direitos.

A partir da mudança no conceito de cultura, faz-se necessário criar um Sistema Nacional de Políticas Culturais capaz de reconhecer, entre outros setores, as culturas das comunidades indígenas ou de estímulo às comunidades populares para o aprimoramento do artesanato, e que abra espaço para a diversidade cultural

das várias regiões brasileiras, para os grupos culturais atuantes nas favelas e bairros de periferia dos grandes centros urbanos. Ao invés de uma Política Social, assentada no Ministério de Assistência Social, a criação de uma política sociocultural transversal aos ministérios e articulada pelo MinC.

Para operacionalizar esses conceitos no território, a gestão do MinC passa a analisar o funcionamento de gestões compartilhadas entre os entes públicos, como o Sistema Único de Saúde e o Sistema Único de Assistência Social. A partir de discussões nas Conferências de Cultura e internas ao ministério, começa ser elaborado o Plano Nacional de Cultura que anos mais tarde viria a se tornar a Lei 12.343/2010 e posteriormente o Sistema Nacional de Cultura (SNC) que foi sancionado e incorporado ao PNC em 2012, através da Emenda Constitucional N° 71/2012.

O Sistema Nacional de Cultura é definido como “um processo de gestão e promoção das políticas públicas de cultura, em regime de colaboração de forma democrática e participativa entre os três entes federados (União, estados e municípios) e a sociedade civil, tendo por objetivo promover o desenvolvimento humano, social e econômico com pleno exercício dos direitos culturais.” (MINC).

Eis a modificação fundamental em relação a todos os períodos anteriormente analisados: há participação da sociedade civil. Grupos culturais, produtores culturais, representantes das instituições privadas e de diversos grupos excluídos das políticas públicas culturais devem ser integrados aos debates e definições das políticas públicas de cultura.

Entra em cena a população brasileira na definição das políticas culturais junto com os entes estatais e os representantes das instituições públicas.

### **3.2 O porquê dos indicadores**

A interpretação e concepção do que é cultura desempenham um papel crucial no planejamento e execução das políticas culturais no Brasil. À medida que a compreensão do que constitui a cultura se expande, reconhece-se a importância de uma base de dados sólida e precisa, essencial para a formulação de políticas públicas que sejam efetivas e que considerem as diferentes realidades locais. Este processo, porém, enfrenta desafios significativos, especialmente no que se refere à criação e utilização de indicadores culturais.

Indicadores, em essência, são aproximações da realidade que servem como parâmetros para compreender processos em diversas esferas. Eles não representam o atributo em si, mas oferecem uma imagem que possibilita uma interpretação empírica da realidade, funcionando como ferramentas para descrever e avaliar situações sociais, ações públicas e o desempenho de programas. No ciclo de gestão das políticas públicas, os indicadores têm uma importância multifacetada, sendo utilizados desde o diagnóstico inicial de uma situação até a avaliação dos impactos gerados pelas políticas implementadas.

No contexto cultural, a criação de indicadores enfrenta desafios metodológicos e conceituais. Um dos principais desafios é a falta de parametrização de conceitos e nomenclaturas, o que dificulta a adoção de um léxico comum entre gestores e agentes envolvidos na gestão de políticas culturais. Essa falta de uniformidade impede a comparação de dados estatísticos e indicadores entre diferentes programas e políticas, e limita a capacidade de avaliar a efetividade das ações culturais em diferentes contextos.

Além disso, a fluidez do conceito de cultura, que pode variar desde visões mais estritas até abordagens ampliadas, torna a escolha de indicadores uma tarefa complexa. Programas culturais que adotam um conceito mais amplo de cultura, por exemplo, podem demandar indicadores que captem aspectos da vida cotidiana e da produção simbólica de diversos segmentos sociais. Já programas focados em expressões artísticas específicas podem necessitar de indicadores que avaliem o desenvolvimento de habilidades técnicas ou a capacidade de decodificação de códigos artísticos.

Outro desafio significativo é a escassez de modelos teóricos padronizados que possam guiar o desenvolvimento de sistemas de informações e indicadores culturais. A falta de séries temporais consistentes e a baixa comparabilidade entre os dados disponíveis, tanto em âmbito nacional quanto internacional, agravam essa dificuldade. Mesmo com esses desafios, o desenvolvimento de indicadores culturais é essencial para o fortalecimento do setor, permitindo a elaboração de políticas que realmente atendam às demandas da sociedade e que contribuam para o desenvolvimento cultural de forma abrangente e inclusiva.

No ciclo de gestão das políticas públicas, os indicadores desempenham um papel crucial e multifacetado. Eles são essenciais na etapa de diagnóstico (ex-ante),

onde ajudam a identificar e compreender a situação atual, fornecendo subsídios para o desenho de políticas mais precisas e fundamentadas. Durante a implementação das ações, os indicadores continuam sendo ferramentas vitais, permitindo o monitoramento contínuo do progresso, a revisão do planejamento inicial e a correção de possíveis desvios (in curso). Por fim, no estágio final (ex-post), eles são indispensáveis na avaliação do alcance das metas estabelecidas, dos resultados obtidos e dos impactos gerados na sociedade.

Segundo o Guia Metodológico do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, os indicadores não são meramente instrumentos quantitativos, mas representam uma tentativa de traduzir e simplificar a complexidade da realidade social e política em parâmetros mensuráveis. Essa tradução permite não só a observação e a avaliação do desempenho das políticas, mas também a sua adaptação em função das mudanças nas necessidades e demandas sociais. É essa capacidade de se adaptar e evoluir com as circunstâncias que torna os indicadores um elemento indispensável na gestão eficaz das políticas públicas.

... do ponto de vista de políticas públicas, os indicadores são instrumentos que permitem identificar e medir aspectos relacionados a um determinado conceito, fenômeno, problema ou resultado de uma intervenção na realidade. A principal finalidade de um indicador é traduzir, de forma mensurável, determinado aspecto de uma realidade dada (situação social) ou construída (ação de governo), de maneira a tornar operacional a sua observação e avaliação (BRASIL, 2010; p. 21).

Para traduzir aspectos de uma determinada realidade, os indicadores podem ser construídos a partir de diferentes fontes e metodologias. Esses podem surgir de pesquisas específicas, da sistematização de dados primários ou até mesmo da reinterpretação de dados secundários, como os produzidos e divulgados por órgãos governamentais e institutos de pesquisa. A capacidade de manusear esses dados de maneira eficaz possibilita a criação de indicadores líderes, que servem como referenciais emblemáticos para identificar o desenvolvimento ou estagnação de um determinado setor.

Por exemplo, no campo da cultura, LÓPEZ & POBLETE (2004) sugerem que um indicador líder de criatividade poderia ser o número de artistas profissionais por cada 10 mil habitantes maiores de 14 anos. Contudo, essa perspectiva levanta

questões, como a consideração de artistas amadores, que, embora sejam mais difíceis de mensurar, poderiam igualmente ser um indicativo relevante de criatividade.

Além de subsidiar o diagnóstico e a formulação de políticas, os indicadores também podem ser desenvolvidos para monitorar e avaliar o desempenho de programas e projetos específicos. Para que isso ocorra de maneira eficaz, é imprescindível contar com um sistema de informações robusto que permita o acompanhamento processual, com indicadores de processos e resultados bem definidos. Entretanto, a relevância desses indicadores está atrelada à clareza de seus propósitos; eles precisam expressar a lógica interna de cada programa, alinhando-se aos seus objetivos e resultados esperados. A escolha precisa dos indicadores, portanto, está diretamente relacionada à coerência entre os objetivos de um programa e sua capacidade de intervenção, refletida nas estratégias e ações adotadas.

Monitorar e avaliar uma ação governamental exige, primeiramente, uma definição clara das finalidades que orientam a política pública do setor em questão. A partir disso, um processo de planejamento pode desdobrar o objetivo estratégico em múltiplos objetivos operacionais, que, por sua vez, se desmembraram em programas e ações específicas. Segundo BONET (2004), a avaliação do impacto de uma determinada política exige a construção de um modelo que estabeleça correlações claras entre finalidades, objetivos estratégicos e operacionais e os indicadores de avaliação. A chave, segundo ele, está na especificação correta de cada uma das variáveis que descrevem as estratégias adotadas e os respectivos indicadores.

A performance de um programa pode ser avaliada tanto por meio de indicadores de desempenho quanto por avaliações mais aprofundadas. Os indicadores de desempenho lidam com processos, produtos (outputs) e resultados (outcomes). Os indicadores de produto medem as entregas de bens e/ou serviços ao público-alvo, o que pode ser útil para o gerenciamento de programas e equipamentos. FARIA (2010) critica o foco excessivo em medidas quantitativas de produtos e serviços, apontando para a perda de uma visão mais ampla dos impactos gerados na sociedade. Em contraste, os indicadores de resultado avaliam os

benefícios proporcionados ao público-alvo e se o programa atingiu seus objetivos e resultados esperados.

Por outro lado, avaliações oferecem uma compreensão mais profunda sobre as causas de êxitos ou falhas em programas, bem como sobre seu mérito e relevância. A avaliação pode ser conduzida por meio de pesquisas específicas que analisam eficiência, eficácia e efetividade. A eficiência examina a relação custo-benefício do programa, ou seja, os resultados alcançados em comparação aos recursos utilizados. A eficácia verifica o quanto o programa atingiu os objetivos e metas propostas, incluindo a satisfação dos beneficiários. Já a efetividade avalia a qualidade e quantidade de mudanças significativas e duradouras que o programa gerou, refletindo sua relevância social e impacto transformador. No entanto, conforme já chamou a atenção Appadurai:

(...) o pensamento liberal, tanto em termos de teoria da representação, do coletivo e da ciência social, imagina o agregado de indivíduos como sendo constituído pela soma de grandes conjuntos de número um. Em outras palavras, o surgimento das coletividades, nas tradições centrais do pensamento liberal, é uma questão de agregação de interesses e agentes singulares procurando soluções para o fato de serem forçados a agir uns com os outros. É claro que esse é apenas um modo de reafirmar a caracterização padrão dos modelos de mercado na economia clássica.

Se o uso de indicadores pode também ter limitações e muitas vezes, partindo do pressuposto da evidente inquestionabilidade das métricas, fez corresponder o conceito de *accountability* à necessária expansão do terceiro setor em face do diagnóstico de limitações do Estado, esta pesquisa de dissertação pretende entender se a introdução de métricas mais adequadas de mensuração nas políticas de cultura foi ou não capaz de democratizar regionalmente o financiamento à produção de arte.

### **3.3 Convênio IBGE - MinC**

A discussão sobre sistemas de indicadores culturais no Brasil ganhou novos capítulos a partir do início dos anos 2000, com o convênio firmado entre, de um



lado, o IBGE principal órgão responsável produtor das estatísticas oficiais e coordenador do Sistema Estatístico Nacional, e do outro lado o MinC, órgão responsável por gerir e articular as políticas nacionais de cultura. Naquele momento de guinada nas políticas públicas de cultura, foram necessárias nova gestão e interpretação do que é cultura por parte do governo federal.

A interpretação e concepção do que é Cultura por parte do poder público irá definir qual é o formato de planejamento das políticas de fomento. Com um conceito mais ampliado de cultura, o qual reconhece que é fundamental o pertencimento e reconhecimento de diferentes culturas, no plural, como ferramenta de democratização do acesso às fontes de culturas. Uma cultura capaz de gerar desenvolvimento social e político; uma cultura capaz de gerar ativo econômicos independente dos setores tradicionais.

A partir desta nova concepção cresce a necessidade de uma base de dados e informações acerca do setor cultural. Dados e informações que têm como objetivo abastecer com informações e dar mais precisão à elaboração de políticas públicas, bem como fortalecer o setor privado para futuros investimentos com mais exatidão.

A discussão sobre as atividades culturais no mundo contemporâneo cresce em importância, pois aumenta seu impacto social e econômico, com profundas implicações no cotidiano. Esta nova realidade reforça a necessidade de se acompanhar o processo a partir de informações estatísticas em conformidade com critérios internacionais, ao mesmo tempo ressaltando-se as especificidades locais. Informações estas que contribuam para o desenho de políticas e estratégias que promovam o desenvolvimento do setor.

### **3.4 Sistema Nacional de Indicadores e Informações Culturais e o Plano Nacional de Cultura**

Para que possamos fortalecer a economia da cultura e torná-la mais eficiente e sustentável, nos parece fundamental que haja uma difusão da mentalidade sobre a importância da construção de sistemas de informações e indicativos culturais.

O ponto de partida é separarmos a noção de uma produção cultural capaz de gerar ativos econômicos, independentemente de sua origem, suporte ou escala, da indústria do entretenimento, essa última marcada pela produção industrial e pelas regras do mercado.

Essas duas vertentes formam aquilo que entendemos por economia da cultura, ambas devidamente protegidas pelo direito de autor, o que exige avanços na legislação sobre o tema. Nenhuma dessas vertentes isoladamente constitui o que entendemos por economia da cultura. Portanto, uma política pública de fortalecimento de setores culturais, com vistas a gerar dividendos econômicos, deve estar atenta à necessidade de um trabalho integrado que respeite as especificidades de cada setor e os propósitos que a impulsionam. Um projeto de incremento da indústria cinematográfica e audiovisual brasileira, tão importante de ser realizado pelo país hoje, não pode se valer dos mesmos mecanismos de gestão ou instrumentos de financiamento daqueles que irá fomentar o desenvolvimento do artesanato no interior do país, ou a produção musical fora dos grandes centros urbanos (COLIGAÇÃO LULA PRESIDENTE., 2002, p. 11)

Conforme apontamos anteriormente, a partir do ano de 2002, durante uma série de audiências públicas realizadas em diversas regiões do país para a elaboração de uma proposta de política pública para o campo cultural<sup>12</sup>, (re)surge o debate<sup>13</sup> sobre a importância da criação de um sistema de informação, indicadores e metodologias de monitoramento e avaliação das políticas culturais. Em 2002, a Fundação Perseu Abramo destacou a importância da criação de um Sistema Nacional de Cultura e de um Plano Nacional de Cultura, apoiados por um Sistema de Informação e Indicadores em Cultura. Esse sistema seria fundamental para a gestão e acompanhamento de políticas culturais, permitindo identificar dificuldades, fornecer subsídios para decisões, avaliar metas e resultados, e medir os impactos da gestão pública nos âmbitos federal, estadual e municipal.

Os indicadores, além de proporcionar informações úteis para os processos de execução de políticas e programas nas mais variadas esferas, podem ser também fatores de transparência, ao permitir que agentes, grupos, espaços e empresas envolvidos nas ações, assim como a sociedade em geral, possam conhecer os resultados das ações públicas e exercer o controle social.

A discussão acerca de um sistema de informação e indicadores culturais nunca deixa de ser debatida por agentes da área cultural, observando a crescente

---

<sup>12</sup> Utilizo o conceito de campo como um espaço social que possui estrutura própria e, relativamente, autônoma em relação a outros espaços sociais. É um olhar sobre esse conceito a partir de Bourdier (1989) e Gadelha e Barbalho (2013).

<sup>13</sup> Um debate sobre a importância de indicadores culturais pode ser visto em artigo seminal de Isaura Botelho (2001).

demanda de estudo de dados para melhor implementação de políticas públicas de cultura.

No próximo capítulo, iremos discutir a importância dos indicadores e informações culturais como fundamentais para o desenvolvimento e implementação de políticas culturais na Baixada Fluminense do Rio de Janeiro. Serão abordados diversos aspectos relacionados à construção e utilização desses indicadores, bem como o contexto das políticas culturais no Brasil no século XXI, destacando a parceria entre o IBGE e o Ministério da Cultura.

#### **4. CADASTROS MUNICIPAIS DE CULTURA NA BAIXADA FLUMINENSE - RJ: A FERRAMENTA MOTRIZ PARA A CONSTRUÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS DE FOMENTO À CULTURA**

##### **4.1 Baixada Fluminense do Rio de Janeiro**

O território que hoje corresponde à Baixada Fluminense carrega uma história rica e complexa, que transcende a simplicidade da nomenclatura. Originalmente, essa região era conhecida como Recôncavo da Guanabara, um espaço de grande importância econômica, social e cultural para o Rio de Janeiro. Durante os séculos XVII e XVIII, o Recôncavo compreendia áreas ao redor da Baía de Guanabara, predominantemente rurais, onde o cultivo de cana-de-açúcar e a criação de gado eram atividades centrais (HELENA, 2013).

Esse território fértil abrigava grandes fazendas escravistas que desempenhavam um papel no abastecimento da cidade do Rio de Janeiro, que, à época, estava em pleno desenvolvimento, se é que podemos chamar um regime escravocrata de desenvolvimentista. O Recôncavo da Guanabara representava uma extensão natural da capital, com a qual mantinha uma forte conexão econômica e social. No entanto, essa dinâmica começou a mudar com o tempo, especialmente no século XIX, quando o modelo econômico agrícola e escravista começou a declinar, levando a transformações substanciais na configuração política, econômica e social da região.

Com o fim da escravidão em 1888 e o início da industrialização do Rio de Janeiro, a área do Recôncavo passou por um intenso processo de urbanização e êxodo rural. A população negra e pobre, que já ocupava uma posição marginalizada, começou a migrar para áreas periféricas da cidade. Uma região que era majoritariamente rural passou a ser o destino de ocupações urbanas desordenadas, levando ao surgimento das primeiras favelas e assentamentos precários. Esse movimento de distribuição populacional contribuiu para a desconfiguração do antigo Recôncavo da Guanabara, marcando o início de uma nova fase na história territorial da área.

É nesse contexto que o termo "Baixada Fluminense" surge, substituindo gradativamente o uso da denominação antiga. A expressão "Baixada" reflete as características geográficas da região, composta por terras baixas e alagadiças, frequentemente inundadas pelos rios que a cortam. A pesquisadora Lúcia Helena, em seu artigo intitulado "De Recôncavo da Guanabara à Baixada Fluminense: leitura de um território pela história" (2013), traz no texto uma das primeiras vezes que o termo foi utilizado oficialmente.

"O termo Baixada foi utilizado para designar toda a extensão da planície embrejada, aparecendo na documentação dos ministérios da Agricultura (porque era onde estava alocada a Inspetoria das Obras Públicas ) e dos Negócios do Império (que tinha sob sua alçada o Município Neutro) principalmente depois da década de 1870." (Helena, 2013, P. 55).

A partir da década de 1930, o termo ganhou popularidade, expressando não apenas a transformação da paisagem física, mas também a nova realidade social e econômica da região.

Além da geografia, o novo nome carregava consigo uma crescente marginalização da região em relação à capital (Alves, 2003). Os municípios que compõem a Baixada, passaram a ser vistos como periferias urbanas, marcadas por uma urbanização desordenada, infraestrutura insuficiente e condições precárias de vida. A Baixada Fluminense tornou-se sinônimo de exclusão social e de negligência por parte do poder público, refletindo os desafios enfrentados pela população local.

A transição do Recôncavo da Guanabara para a Baixada Fluminense, portanto, não foi apenas uma mudança de nomenclatura, mas uma transformação profunda no território e em sua identidade. A Baixada, ao longo do século XX, consolidou-se como um espaço de resistência, onde movimentos sociais e populares surgiram em resposta às condições adversárias. Apesar de associada a desigualdades e carências, a Baixada também se tornou um símbolo de luta por direitos e melhores condições de vida.

O termo "Baixada Fluminense" passou a carregar não apenas as marcas geográficas, mas também a força das batalhas cotidianas de seus habitantes. Ao

longo das décadas de 1950 e 1960, a região se consolidou como uma periferia urbana, com problemas como violência, baixos indicadores de desenvolvimento humano e falta de serviços públicos adequados, contrastando com a imagem da capital fluminense. No entanto, foi também nesse período que a Baixada emergiu como um território de resistência e organização popular, com movimentos que lutavam por melhorias em áreas como habitação, saneamento e transporte.

A partir de inúmeras definições, que podem ter como ponto de partida análises que têm como base distintos fatores, o que temos são múltiplos conceitos que reproduzem a construção imagética da região. Assim, como aponta Marques:

“Conceituar a Baixada Fluminense serve também como grande argumento para problematizarmos não só a região, mas as relações sociais e políticas que nela se estabelecem. Identificar seus problemas e analisar os discursos sobre ela produzidos, torna-se importante à medida que os dados levantados podem colaborar para uma reflexão e intervenção sobre a realidade na busca de melhorias sociais, através da implantação de políticas públicas condizentes com as características regionais e das necessidades dos que nela atuam ou residem (Marques, 2006,p. 14).”

Nesse sentido, Marques (2006) traz à tona a preocupação com uso político das definições e dos muitos sujeitos envolvidos na constituição de uma leitura acerca da região.

Assim, a Baixada Fluminense tornou-se mais do que uma simples denominação geográfica. O nome reflete as profundas transformações que a região sofreu ao longo dos séculos, desde os tempos do Recôncavo da Guanabara, e simboliza a força e a resiliência de sua população. Hoje, a Baixada continua sendo um território crucial dentro do contexto metropolitano do Rio de Janeiro, ao mesmo tempo espaço de desafios e de resistência, e de esperança.

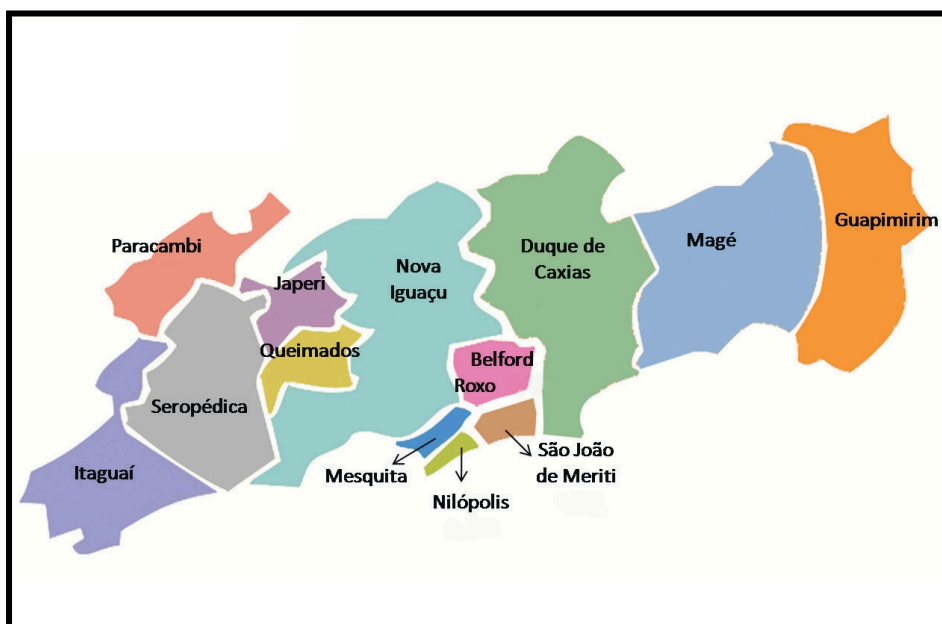
#### **4.2 Baixada Fluminense: Pós primeira década do Século XXI**

Nos dias atuais a Baixada Fluminense, tendo como base a metodologia adotada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), é composta por 13 municípios da Região Metropolitana do Rio de Janeiro. Destaca-se como um território de grande relevância social e econômica no contexto estadual. Integrando os municípios de Belford Roxo, Duque de Caxias, Guapimirim, Itaguaí, Japeri, Magé, Mesquita, Nilópolis, Nova Iguaçu, Paracambi, Queimados, São João de Meriti e Seropédica, uma região que representa 23% da população total do Estado do Rio de Janeiro. Com aproximadamente 3,7 milhões de habitantes, segundo o censo de 2022, o número de habitantes da Baixada Fluminense é de 3.925.424 habitantes

Com uma extensão territorial de 2.805 km<sup>2</sup>, a Baixada Fluminense apresenta uma densidade demográfica de aproximadamente 1.509,60 a 1.854,1 habitantes por quilômetro quadrado, número significativamente superior à densidade média do estado, que é de 366,97 habitantes por quilômetro quadrado, segundo o IBGE. Esses dados reforçam não apenas a centralidade demográfica da região, mas também sua importância estratégica para o desenvolvimento econômico e social do estado.

A seguir, iremos apresentar um mapa com os 13 municípios da Baixada Fluminense para melhor georeferenciar o território que estamos analisando. O mapa nos ajudará a compreendermos o quanto a região é estratégica economicamente para o Estado do Rio de Janeiro.

**Figura 1 - Mapa com o recorte da região da Baixada Fluminense do Rio de Janeiro.**



**Fonte:** Elaboração própria.

Além disso, a Baixada é responsável por cerca de 11% do PIB fluminense (Observatório Sebrae), refletindo sua significativa contribuição econômica e os desafios e potencialidades que marcam sua trajetória no cenário estadual. Ainda que, do ponto de vista da distribuição per capita, a análise dos indicadores evidenciam desigualdades entre os municípios da Baixada Fluminense. Um exemplo emblemático dessa disparidade pode ser observado no PIB per capita da região: embora concentre cerca de 23% da população do estado do Rio de Janeiro, a Baixada responde por apenas 11% do Produto Interno Bruto fluminense. Essa desigualdade interna se revela de forma explícita quando comparamos os dados de Duque de Caxias, que apresentou um PIB per capita de R\$ 57.170,07 em 2021, com os de Japeri, cujo valor no mesmo ano foi de apenas R\$ 14.395,69.



**Tabela 1 - Quadro PIB Nominal (2021) dos municípios da Baixada Fluminense.**

<b>Município</b>	<b>PIB Nominal (2021)<sup>14</sup> R\$ (×1000)</b>
<b>Belford Roxo</b>	<b>8.839.808,39</b>
<b>Duque de Caxias</b>	<b>53.136.666,345</b>
<b>Guapimirim</b>	<b>1.364.014,445</b>
<b>Itaguaí</b>	<b>10.502.749,094</b>
<b>Japeri</b>	<b>1.530.204,52</b>
<b>Magé</b>	<b>4.765.844,163</b>
<b>Mesquita</b>	<b>2.619.229,372</b>
<b>Nilópolis</b>	<b>3.059.486,319</b>
<b>Nova Iguaçu</b>	<b>17.794.593,183</b>
<b>Paracambi</b>	<b>1.162.885,19</b>
<b>Queimados</b>	<b>4.361.718,464</b>
<b>São João de Meriti</b>	<b>8.963.781,635</b>
<b>Seropédica</b>	<b>4.777.037,052</b>
<b>TOTAL</b>	<b>122.878.018,17</b>

**Fonte:** Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE 2021.

### **4.3 Cadastros Municipais de Cultura: Ferramenta Estratégica para o Fomento Cultural**

Os cadastros municipais de cultura desempenham um papel fundamental na estruturação, implementação e avaliação das políticas culturais no âmbito local. Funcionando como uma ferramenta essencial de mapeamento e registro, esses cadastros fornecem aos gestores públicos uma visão ampla e detalhada sobre o cenário cultural do município. Eles permitem que você tenha acesso a dados socioeconômicos de agentes e instituições culturais, informações sobre os hábitos culturais da população, as diferentes linguagens artísticas apresentadas no território e a localização geográfica de cada agente e instituição. Essas informações são

<sup>14</sup>

<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/contas-nacionais/9088-produto-interno-bruto-dos-municipios.html?t=pib-por-municipio&c=3304557>

essenciais para a criação de políticas públicas específicas e que tenham adesão às reais necessidades do setor cultural.

A partir dos dados coletados nesses cadastros, é possível identificar áreas com maior carência de investimentos culturais, bem como regiões ou grupos que já possuem atividades artísticas consolidadas, mas que ainda necessitam de apoio para expandir suas ações. Dessa forma, o cadastro se torna uma base para o desenvolvimento de estratégias que promovam o acesso e a democratização da cultura, além de possibilitar uma alocação mais eficiente dos recursos destinados ao setor.

Outro aspecto relevante dos cadastros municipais de cultura é sua capacidade de monitorar e avaliar o impacto das políticas públicas de Cultura. Ao longo do tempo, o acompanhamento dos dados coletados nos cadastros permite que os gestores analisem quais medidas foram efetivas e quais precisam de revisões e ajustes, promovendo um ciclo contínuo de aprimoramento das políticas culturais. Essa avaliação contínua é indispensável para que as políticas de fomento não se tornem políticas voláteis, e para que possam responder de forma dinâmica às transformações sociais e culturais que ocorrem nos municípios.

Dessa maneira, os cadastros municipais de cultura funcionam como a gênese das políticas públicas de cultura nos territórios. Eles não apenas revelaram o panorama cultural local, mas também orientaram a elaboração de planos e estratégias de fomento que atendem às especificidades de cada comunidade. Em resumo, são ferramentas que potencializam a capacidade dos municípios de promover e valorizar suas expressões culturais, tornando-se um elo entre os gestores e a realidade cultural do território.

A implementação de uma plataforma unificada para a coleta de dados e informações sobre agentes culturais, instituições, empresas e bens culturais é um dos principais desafios enfrentados pelos municípios brasileiros. As dificuldades técnicas, financeiras e administrativas são significativas, variando desde a criação e manutenção de sistemas eficientes que garantem a precisão, integridade e segurança dos dados coletados, até a questão do acesso por parte dos agentes culturais às tecnologias de informação (TI). Além disso, limitações relacionadas à

conectividade, como a disponibilidade de redes de internet e o uso de plataformas interativas de fácil manuseio, tornam ainda mais desafiador o cenário.

Nesse contexto, a centralização dos dados culturais é considerada fundamental para a formulação de políticas públicas culturais, se possível tendo a integração entre todos os entes públicos. No entanto, a falta de recursos e infraestrutura tecnológica continua sendo um dos maiores obstáculos para a concretização desse objetivo em muitas localidades.

Apesar desses desafios, alguns avanços importantes merecem destaque, como a recente atualização da plataforma online Mapa da Cultura do Ministério da Cultura, que passou para a versão 7 (versão mais atualizada). Essa versão trouxe uma série de melhorias que facilitam a apresentação e o acesso a projetos, artistas, espaços e eventos culturais, beneficiando tanto gestores quanto o público em geral.

A plataforma, considerada a principal ferramenta de mapeamento e gestão de fomento cultural do Ministério da Cultura (MinC), tem buscado oferecer uma experiência mais intuitiva e funcional para seus usuários. Com um layout moderno e uma interface amigável, a navegação tornou-se mais simples e acessível, independentemente da idade ou do nível de familiaridade com a tecnologia. Além disso, a nova interface integra informações relevantes em um único local, como editais, oficinas, prêmios, concursos, eventos, espaços culturais, agentes, produtores culturais e projetos, promovendo maior visibilidade e conectividade entre os atores culturais e o público.

“A plataforma Mapa da Cultura acaba de ser atualizada para a versão 7, trazendo uma série de melhorias que vão facilitar a forma como projetos, artistas, espaços e eventos culturais são apresentados e acessados pelo público. O Mapa da Cultura é a principal plataforma de mapeamento e gestão do fomento cultural realizado pelo Ministério da Cultura (MinC). Sua nova versão busca tornar a experiência dos usuários mais intuitiva e funcional, com melhorias que correspondem aos diferentes usos feitos pelos agentes e gestores culturais. Uma das principais novidades da versão 7 é a modernização do layout. Com uma interface mais intuitiva e visualmente atraente, a navegação pela plataforma se tornou mais fácil e agradável. Isso facilita o acesso às informações por parte de usuários de todas as idades e níveis de familiaridade com a tecnologia. Além do novo design, a atualização trouxe a integração de informações, permitindo que usuários encontrem dados sobre editais, oficinas, prêmios, concursos, eventos, espaços culturais, agentes e produtores culturais e projetos em um único lugar. Essa integração visa dar maior visibilidade aos produtores

culturais e seus trabalhos, promovendo uma conexão mais eficiente entre eles e o público, como explica Sofia Mettenheim, coordenadora-geral de Projetos Estratégicos do Ministério da Cultura (MinC). (MinC. 2024).

Nesta segunda etapa, a discussão foca na implementação da plataforma Mapa da Cultura nos municípios com até 100.000 habitantes, os quais não possuem a mesma capacidade de arrecadação dos grandes centros urbanos que aqui nós iremos caracterizar como regiões com mais de 500.000 habitantes, representando 30% da população brasileira, conforme dados do IBGE. Os municípios menores, com frequência, recorrem a plataformas privadas geridas pelas chamadas Big Techs para administrar e armazenar os dados culturais, diante da ausência de infraestrutura tecnológica própria. Contudo, tal prática traz à tona questionamentos sobre a segurança e a confidencialidade dos dados coletados, especialmente pela exposição a riscos de vazamento de informações sensíveis de agentes culturais, empresas e instituições locais. Apesar de, para alguns gestores públicos, parecer a solução mais imediata, essa não deveria ser considerada a única alternativa. Há um debate fundamental a ser travado sobre o papel estratégico do Estado e, mais especificamente, do Ministério da Cultura em parceria com o Ministério da Educação na construção de soluções públicas e cooperativas. A formação de consórcios universitários robustos, a ampliação da política de ciência e tecnologia e o investimento em plataformas digitais públicas e seguras aparecem como caminhos possíveis e urgentes, sobretudo em um cenário em que os recursos federais estão sendo transferidos diretamente para estados e municípios.

Atualmente, não existe um levantamento abrangente que mapeie quantos e quais municípios utilizam plataformas de Big Techs em comparação com plataformas de domínio público para coleta e armazenamento de dados culturais. Sugerimos, portanto, que seja necessário conduzir um estudo para identificar a prevalência dessas ferramentas, o que permitiria uma análise mais precisa do uso de recursos tecnológicos no âmbito cultural e da dependência tecnológica de plataformas privadas. Essa informação poderia subsidiar políticas públicas e orientações estratégicas para apoiar os municípios na adoção de plataformas públicas e de código aberto.

Embora existam políticas de incentivo para a implementação de plataformas de mapeamento cultural em nível nacional, como destacado no portal do Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais (SNIIC), a adesão nacional ainda é limitada. As leis recentes, como a Lei 12.525/2023 e a <sup>15</sup>Lei 14.835/2024, preveem a destinação de uma pequena parcela dos recursos do Fundo Nacional de Cultura para capacitação e infraestrutura tecnológica. No entanto, esses recursos nem sempre são suficientes para a manutenção e operacionalização de plataformas públicas, o que reforça a necessidade de parcerias e estratégias complementares.

“O Ministério da Cultura, por meio da Coordenação Geral de Monitoramento de Informações Culturais, oferecerá suporte a estados e municípios que desejam implementar o Mapas Culturais em suas regiões para unidades gestoras que já aderiram ao Sistema Nacional de Cultura (SNC). Caso seu estado ou município não tenha aderido ao SNC saiba com aqui. O apoio se dará por meio da oferta de infraestrutura tecnológica e material de apoio e de formação a distância. Além do mapa, também serão oferecidos um site e um aplicativo para celular que agregarão a programação cultural presente no mapa e apresentará para o público em geral de uma maneira mais amigável. Nossa previsão é que possamos oferecer esses serviços aos estados e municípios a partir do segundo semestre de 2016. Se você é gestor/a cultural e está interessado/a, entre em contato!” (SNIIC. 2025)

Outro desafio identificado é a necessidade, ou melhor, a presteza de construir uma base mínima padronizada nos formulários e no conjunto de perguntas utilizadas nos cadastros culturais. Essa padronização é essencial para viabilizar análises comparativas e garantir que os dados coletados tenham consistência e relevância no planejamento estratégico das políticas culturais em todas as esferas federativas. Contudo, a adaptação de perguntas padronizadas para contextos locais não apenas é desafiadora, mas apresenta riscos consideráveis, sobretudo em um país caracterizado por sua vasta diversidade cultural e contraste territorial. O ideal seria uma arquitetura metodológica que garantisse um núcleo comum de perguntas obrigatórias, assegurando comparabilidade entre os territórios e, simultaneamente, permitisse a inclusão de blocos específicos adaptados às realidades locais. Dessa

---

<sup>15</sup> BRASIL. LEI 14.835/2024. Art. 30. “§ 2º Como exceção ao disposto no § 1º deste artigo no que se refere à aplicação de recursos oriundos de transferências fundo a fundo, os Municípios com até 50.000 (cinquenta mil) habitantes poderão aplicar até 20% (vinte por cento) das transferências recebidas para fins de manutenção da infraestrutura física e de pagamento de pessoal indispensáveis, nos termos do regulamento, ao funcionamento do órgão gestor local da cultura.”

forma, a padronização não deve ser vista como limitadora da autonomia municipal, mas como um eixo estruturante capaz de articular informações em diferentes escalas, complementado por abordagens mais flexíveis que respeitem a pluralidade cultural dos territórios.

#### **4.4 Cenário dos cadastros municipais da região da Baixada Fluminense no Rio de Janeiro**

Partindo deste contexto, iremos focar o nosso olhar para os cadastros municipais de cultura e como se dá a cultura da política (BARBALHO, 2009.), dentro da Baixada Fluminense, que a partir deste ponto iremos denominar BXD<sup>16</sup>. Para muitos municípios, os cadastros são uma das poucas, senão a única ferramenta de pesquisa e quantificação dos dados acerca dos hábitos econômicos de consumo cultural, que é planejada e executada nos municípios da BXD.

A presente pesquisa adotou uma metodologia de investigação que se baseou principalmente na análise documental e na revisão bibliográfica sobre o tema em questão. Para isso, foram utilizadas informações oficiais disponíveis nos Cadastros Municipais de Cultura, nos Conselhos Municipais de Políticas Culturais e nos Planos Municipais de Cultura da região. Além disso, foram considerados os Editais de Premiação, os Fóruns Setoriais e os Acordos de Cooperação Técnica estabelecidos com Instituições de Ensino Superior, que contribuíram significativamente para a compreensão da dinâmica cultural local. A pesquisa também se valeu de recursos tecnológicos e de técnicas de pesquisa para a coleta e análise dos dados necessários. Essa abordagem metodológica permitiu uma análise abrangente e aprofundada sobre o papel dos cadastros municipais de cultura na promoção do desenvolvimento cultural e na implementação de políticas de fomento à cultura na Baixada Fluminense.

Ao observar a região da BXD, neste momento iremos verificar como operam os Cadastros Municipais de Cultura nos 13 municípios que compõem a região supracitada, no período que compreende 2020 até 2024. Dados como vigência do cadastro, se o mesmo é de fluxo contínuo ou datas fixas de abertura e encerramento são umas das informações que desejamos trazer e refletir.

---

<sup>16</sup>A sigla BXD é como diversos grupos culturais dos 13 municípios que compõem a região da baixada fluminense se representam. No decorrer deste trabalho utilizaremos esta sigla para nos referirmos à região da baixada fluminense.

**Tabela 2- Quadro dos Cadastros Municipais de Cultura na BXD.**

Municípios da Baixada Fluminense do Rio de Janeiro	Pasta responsável pela cultura:	Contém cadastro municipal de cultura?	A partir de quando o cadastro opera?	O cadastro foi implementado para atender à alguma política específica? EX: LAB, LPG e PNAB	O cadastro é de fluxo contínuo?	Fluxo periódico? (Tem um prazo para iniciar e encerrar)	Qual plataforma é utilizada pelo município para coleta dos dados do cadastro?	Teve consulta pública através de questionário de perguntas? Se sim, qual o período de encerramento da pesquisa da consulta
<a href="#">Belford Roxo</a>	Secretaria Municipal de Cultura	Sim	2020	Sim	Não	Sim	Formulário online ( Ferramenta Google Forms)	15/05/2023
<a href="#">Duque de Caxias</a>	Secretaria Municipal de Cultura e Turismo	Sim	2020	LAB	Sim	Não	Plataforma Buniti (própria do município)	////////
<a href="#">Guapimirim</a>	Secretaria Municipal de Cultura e Economia Criativa	Sim	2020	LAB	Sim	Não	Formulário online ( Ferramenta Google Forms)	////////
<a href="#">Itaguaí</a>	Secretaria Municipal de Cultura	Sim	2020	LAB	Não	Sim	Não foram encontradas informações oficiais	25/05/2023
<a href="#">Japeri</a>	Secretaria Municipal de Cultura	Sim	2021	Não	Sim	Não	Formulário online ( Ferramenta Google Forms)	////////
<a href="#">Magé</a>	Secretaria Municipal de Cultura, Turismo e Eventos	Sim	2021	Não	Sim	Não	Formulário online ( Ferramenta Google Forms)	31/05/2023
<a href="#">Mesquita</a>	Subsecretaria Municipal de Cultura, Esporte, Lazer e Turismo - vinculada a Secretaria Municipal Governança	Sim	2020	LAB	Não	Sim	////////	23 e 31/08/2023
<a href="#">Nilópolis</a>	Secretaria Municipal de Cultura	Sim	2020	LAB	Não	Sim	Formulário online ( Ferramenta Google Forms)	de 02/03/2023 até 31/03/2023
<a href="#">Nova Iguaçu</a>	Secretaria Municipal de Cultura	Sim	2020	LAB	Sim	Não	Formulário online ( Ferramenta Google Forms)	////////
<a href="#">Paracambi</a>	Secretaria Municipal de Cultura e Turismo	Sim	2023	LPG	Não	Sim	////////	////////
<a href="#">Queimados</a>	Secretaria Municipal de Cultura e Turismo	Sim	2020	LAB	////////	////////	////////	////////
<a href="#">São João de Meriti</a>	Secretaria Municipal de Educação, Cultura e Turismo	Sim	2019	Não	Não	Sim	Formulário online ( Ferramenta Google Forms)	////////
<a href="#">Seropédica</a>	Secretaria Municipal de Turismo e Cultura	Sim	2020	LAB	Não	Sim	Formulário online ( Ferramenta Google Forms)	////////
Legenda								
////////	Não encontramos informações oficiais							

**Fonte:** Páginas eletrônicas dos respectivos municípios.

Um marco relevante para a construção de políticas de indicadores e informações culturais foi a publicação do Decreto nº 11.453/2023<sup>17</sup>, que estabeleceu como condicionante para o repasse de recursos a realização obrigatória de consultas públicas e reuniões com os diversos setores da economia da cultura nos municípios. Essa exigência, que já estava prevista na Lei Complementar nº 195/2022, Lei Paulo Gustavo<sup>18</sup>, buscava impulsionar, ainda que de forma impositiva, uma prática de levantamento de dados e informações culturais nos municípios do

<sup>17</sup> Dispõe sobre os mecanismos de fomento do sistema de financiamento à cultura.

<sup>18</sup> Sobre as Leis Aldir Blanc e Paulo Gustavo, ver ponto 5.2.

país, especialmente no contexto da implementação das leis de fomento mencionadas, tendo efeitos também sobre os municípios da Baixada.

Conforme se pode depreender dos dados aferidos na tabela 2, 1,73% dos municípios implementaram cadastro para atender aos requisitos previstos na legislação. Além disso, menos de 50% dos municípios estudados previam coleta de dados em fluxo contínuo, apontando para os limites dos efeitos de longo prazo a partir de instrumentos normativos.

A intenção dessas condicionantes legais era justamente criar um ambiente participativo e transparente, no qual a formulação dos editais e a gestão dos recursos fossem orientadas por um diálogo real com a sociedade civil e com os agentes culturais locais. O objetivo esperado era o fortalecimento de uma cultura administrativa voltada para o planejamento baseado em dados e para a escuta qualificada da comunidade cultural.

Parágrafos 1º e 2º do Art. 4º da Lei Complementar 195/2022. “§ 1º Para os fins desta Lei Complementar, o plano de cultura de qualquer ente da Federação beneficiário dos recursos oriundos desta Lei Complementar deverá ter caráter plurianual e ser criado contando com a participação da sociedade civil por meio de consultas públicas, fóruns, conferências ou outros ambientes de consulta, no âmbito dos conselhos estaduais, distrital e municipais de cultura. § 2º Após a adequação orçamentária de que tratam os arts. 11 e 12 desta Lei Complementar, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão promover discussão e consulta à comunidade cultural e aos demais atores da sociedade civil sobre parâmetros de regulamentos, editais, chamamentos públicos, prêmios ou quaisquer outras formas de seleção pública relativos aos recursos de que trata esta Lei Complementar, por meio de conselhos de cultura, de fóruns direcionados às diferentes linguagens artísticas, de audiências públicas ou de reuniões técnicas com potenciais interessados em participar de chamamento público, sessões públicas presenciais e consultas públicas, desde que adotadas medidas de transparência e impessoalidade, cujos resultados deverão ser observados na elaboração dos instrumentos de seleção de que trata este parágrafo.” (BRASIL. Lei Complementar 195/2022. Art. 195. § 1º e § 2º. Brasília. 2022)

Diante das reflexões levantadas ao longo deste estudo, torna-se evidente a importância da utilização de ferramentas que possibilitem a análise criteriosa dos dados para embasar o desenvolvimento e aprimoramento das políticas públicas de cultura. Contudo, surge a inquietação sobre a necessidade constante de imposição legislativa para garantir o cumprimento das leis já estabelecidas. Até que ponto será preciso recorrer a novas regulamentações para assegurar o cumprimento da legislação vigente?



Além disso, questiona-se o destino dos dados obtidos por meio dos formulários de inscrição nos editais fomentados pela legislação mencionada. Será que essas informações serão devidamente utilizadas para o monitoramento e avaliação das políticas culturais implementadas? E quanto às diretrizes<sup>19</sup> estabelecidas pela Instrução Normativa MinC nº 6/2023 para o tratamento e armazenamento desses dados, será que serão efetivamente aplicadas ou ficarão apenas no esquecimento?

Essas indagações nos levam a refletir sobre a necessidade de um compromisso efetivo das instâncias governamentais e da sociedade civil para garantir a transparência, eficácia e continuidade das políticas culturais. Somente com ações concretas e uma cultura de responsabilidade compartilhada será possível alcançar os objetivos almejados e promover um ambiente cultural mais inclusivo, diversificado e dinâmico em nossa sociedade.

Será necessário sempre a obrigatoriedade através da imposição da legislação para que se faça cumprir o que já é Lei? Até quando será necessário o advento de novas legislações para se fazer cumprir o que já é Lei.

---

<sup>19</sup> A Instrução Normativa MinC nº 6/2023, publicada pelo Ministério da Cultura em 23 de agosto de 2023, dispõe sobre a coleta de dados para o monitoramento e avaliação da Lei Paulo Gustavo (Lei Complementar nº 195/2022), que trata do fomento à cultura. Essa instrução estabelece procedimentos para a coleta de informações dos agentes culturais que acessam recursos públicos, visando avaliar a execução e o impacto da lei.

## **5. CONSTRUÇÃO DE INDICADORES CULTURAIS PARA A BAIXADA FLUMINENSE**

A construção de indicadores culturais nos municípios brasileiros ainda enfrenta inúmeros desafios, especialmente em territórios marcados por desigualdades estruturais, como a Baixada Fluminense. A ausência de plataformas digitais eficazes, a fragilidade nos cadastros culturais municipais e a baixa institucionalização de políticas culturais dificultam a produção de dados consistentes sobre o setor. Diante desse cenário, esta seção busca analisar as realidades culturais da Baixada Fluminense a partir de indicadores já existentes, comparando-os com a média nacional. Tomando como base a implementação das Leis Emergenciais Aldir Blanc (2020) e Paulo Gustavo (2022), que representaram avanços significativos no fomento à cultura, a pesquisa investiga como esses marcos legais impactaram a gestão cultural local, especialmente no que diz respeito à participação social, sistematização de informações e execução de recursos públicos. A partir dessa análise, busca-se contribuir para a elaboração de indicadores culturais voltados ao desenvolvimento regional.

### **5.1 Metodologia da Seção**

A base metodológica adotada neste capítulo está estruturada em três eixos principais de análise, buscando articular dados empíricos e referenciais comparativos em diferentes escalas territoriais e institucionais. Em primeiro lugar, serão utilizados os dados produzidos pela pesquisa do Observatório Baixada Cultural (OBaC), em parceria com o Observatório de Economia Criativa (OBEC), dos quais extrairemos os recortes referentes ao perfil sociocultural dos agentes culturais atuantes e/ou residentes nos municípios da Baixada Fluminense (BXD). Esses dados contemplam aspectos como atuação profissional, vínculos institucionais, segmentos culturais, perfil socioeconômico, entre outros indicadores fundamentais para a compreensão do campo cultural da região.

No segundo eixo analítico, realizaremos um mapeamento das estruturas institucionais responsáveis pela gestão das políticas culturais nos municípios da BXD. Esta análise contemplará tanto a existência e o funcionamento dos órgãos

gestores de cultura (secretarias ou departamentos) quanto a implementação de instrumentos de participação e fomento, como conselhos municipais de cultura, fundos municipais de cultura, planos de cultura e leis específicas do setor. Além do levantamento situacional em nível local, será realizado um cruzamento com dados nacionais disponibilizados em plataformas oficiais (como o Sistema Nacional de Cultura e o Painel de Indicadores Culturais), utilizando os mesmos grupos de indicadores, a fim de identificar convergências e divergências entre a realidade regional da Baixada e o panorama nacional.

Por fim, o terceiro eixo se debruça sobre a análise da execução orçamentária da Lei de Emergência Cultural Aldir Blanc (2020) nos municípios da Baixada Fluminense. Esta análise buscará relacionar os montantes executados com o tamanho populacional de cada município, permitindo observar o grau de capilarização da política emergencial em contextos urbanos de diferentes portes. Também será estabelecida uma comparação entre a média regional da BXD e os índices nacionais, de modo a identificar eventuais disparidades ou padrões regionais quanto à capacidade de execução orçamentária no campo cultural.

Com esta abordagem metodológica, pretendemos construir uma análise entre o perfil dos agentes culturais, a estrutura institucional local e a capacidade de execução orçamentária, oferecendo subsídios para reflexões sobre as desigualdades territoriais nas políticas públicas de cultura e seus impactos sobre a produção cultural na Baixada Fluminense.

## **5.2 Contextualização do período**

A partir da descrição da metodologia que será adotada neste próximo capítulo, julgamos importante, antes de tudo, salientar o contexto a partir do qual serão extraídos os dados que utilizaremos para compor os recortes dos indicadores culturais referentes à Região da Baixada Fluminense. Como já destacamos anteriormente, as políticas culturais no Brasil são marcadas por um histórico de três tristes tradições, conforme aponta Albino Rubim em seu artigo intitulado *“Políticas culturais no Brasil: tristes tradições, enormes desafios”*.

Segundo o autor, "a história das políticas culturais do Estado nacional brasileiro pode ser condensada pelo acionamento de

expressões como: autoritarismo, caráter tardio, descontinuidade, desatenção, paradoxos, impasses” (RUBIM, 2007, p. 101).

A história institucional do Ministério da Cultura (MinC), posteriormente transformado em Secretaria Especial de Cultura vinculada ao Ministério do Turismo (Secult/MTUR), é uma síntese das oscilações políticas que marcaram o campo cultural desde a redemocratização. Criado em 1985, o MinC foi extinto já em 1990, por meio de medidas provisórias editadas nos primeiros meses do governo Collor, que também encerraram outras instituições culturais relevantes. No lugar, surgiu a Secretaria de Cultura, diretamente subordinada à Presidência da República. Reinstalado em 1992, o Ministério operou por anos com recursos limitados e instabilidade institucional.

Como vimos nos capítulos anteriores, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, o principal marco foi a consolidação da Lei Rouanet, que fortaleceu o modelo de financiamento por renúncia fiscal. Já sob os governos Lula, observou-se uma tentativa de estruturar o MinC como coordenador das políticas culturais do país, apostando em ações de longo prazo e na institucionalização do Sistema Nacional de Cultura (SNC). O governo Dilma, por sua vez, adotou uma abordagem mais voltada à articulação entre cultura e economia, com programas como o Vale-Cultura, o PAC das Cidades Históricas e o projeto das Praças dos Esportes e da Cultura. Em 2016, com o golpe de 2016 e a ascensão de Michel Temer, o MinC voltou a ser transformado em secretaria, decisão revertida poucos dias depois graças à mobilização de artistas e produtores culturais.

No entanto, o retorno ao status ministerial não foi suficiente para restaurar sua centralidade no governo. Em 2019, no primeiro ano da gestão de Jair Bolsonaro, o MinC foi extinto pela terceira vez, transformando-se novamente em uma secretaria subordinada ao Ministério do Turismo. O rebaixamento institucional veio acompanhado de um conjunto de medidas que fragilizaram a política cultural: cortes orçamentários severos, redução de equipes técnicas, esvaziamento de programas, interrupção de editais e uma clara agenda de desmobilização do setor, com viés censório e perseguição ideológica. Esse processo de desmonte foi revertido apenas em 2023, com a recriação do ministério no novo governo.

Mesmo antes da vitória eleitoral de Bolsonaro, o campo cultural já apresentava sinais de retração orçamentária. Contudo, a partir de 2019, houve um

agravamento substancial, ancorado em um discurso de austeridade que justificava cortes com base no controle fiscal, no crescimento econômico e na sustentabilidade das contas públicas. Essa lógica recoloca em debate o papel do Estado como garantidor dos direitos culturais, conforme previsto na Constituição de 1988 (BRASIL, 1988).

Diante desse cenário, pesquisadores como Barbosa da Silva, Hueb e Moreira (2023) apontam que a política cultural viveu um ciclo de desestruturação profunda, marcado por sucessivos ataques à legitimidade das instituições do setor, restrições de financiamento, não execução de recursos aprovados e descontinuidade de políticas públicas. Instrumentos como a Lei Rouanet e a Lei do Audiovisual foram alvo de obstruções deliberadas, enquanto práticas de censura e perseguição a artistas e grupos culturais se intensificaram, especialmente a partir de 2019, num ambiente político cada vez mais conservador (Brant, 2018; Hashimoto, 2022; Romão Netto, 2023).

Outro movimento relevante foi a crescente transferência do protagonismo das políticas culturais para o Poder Legislativo, especialmente com o uso de emendas parlamentares e a aprovação de legislações emergenciais. A criação da Lei Aldir Blanc<sup>20</sup> (Lei n.º 14.017/2020) e, posteriormente, da Lei Paulo Gustavo (LC n.º 195/2022)<sup>21</sup>, ambas aprovadas em meio à pandemia de Covid-19, evidenciam esse reposicionamento do Congresso Nacional, que assumiu a dianteira na construção de respostas às demandas do setor diante da omissão do Executivo.

A literatura recente propõe o conceito de “desmonte” como ferramenta analítica para compreender esse processo. Bauer e Knill (2014) definem o desmonte de políticas públicas como a redução ou eliminação deliberada de estruturas institucionais e instrumentos de ação do Estado, distinguindo-o de processos

---

<sup>20</sup> A Lei Aldir Blanc (Lei nº 14.017/2020) foi criada para oferecer suporte financeiro ao setor cultural brasileiro durante a pandemia de COVID-19, que enfrentava severas dificuldades em razão das restrições sanitárias. Seu objetivo central foi garantir renda emergencial a trabalhadores da cultura, apoiar a manutenção de espaços culturais e fomentar projetos em todo o território nacional. A lei homenageia Aldir Blanc Mendes (Rio de Janeiro, 2 de setembro de 1946 - Rio de Janeiro, 4 de maio de 2020), compositor fundamental para a consolidação da Música Popular Brasileira (MPB), autor de mais de 600 canções e falecido em decorrência de complicações causadas pela COVID-19.

<sup>21</sup> A Lei Complementar nº 195/2022, conhecida como Lei Paulo Gustavo, foi criada com o objetivo de fomentar a cultura e mitigar os efeitos da pandemia da COVID-19 no setor cultural, por meio da destinação de recursos financeiros a estados, municípios e ao Distrito Federal. A lei prevê apoio direto a produções audiovisuais, bem como a outras linguagens artísticas e espaços culturais, contribuindo para a retomada das atividades culturais no país. A homenagem dá-se a Paulo Gustavo Amaral Monteiro de Barros (Niterói, 30 de outubro de 1978 — Rio de Janeiro, 4 de maio de 2021), ator, humorista e roteirista de grande relevância nacional, cuja morte em decorrência da COVID-19 causou grande comoção e simbolizou as perdas do setor cultural durante a pandemia.

convencionais de mudança. Nicolás e Zimmermann (2021) ampliam esse entendimento, destacando que o desmonte pode ocorrer por diferentes estratégias: omissão deliberada, mudança de arena, ações simbólicas ou intervenções diretas e ativas.

No caso da política cultural brasileira recente, especialmente no ciclo de 2019 a 2022, observa-se a aplicação simultânea dessas estratégias. A omissão deliberada do Executivo diante do colapso da renda de trabalhadores da cultura durante a pandemia, a recusa em adotar medidas emergenciais e a desestruturação dos canais de participação social são alguns dos sinais mais evidentes. Como destacam Barbosa da Silva, Hueb e Moreira (2023), a ausência de editais, a rotatividade de ministros e secretários e o esvaziamento da capacidade de gestão do MinC/Secult reforçam o diagnóstico de desmantelamento ativo.

É nesse contexto de retração e omissão do Executivo que o Legislativo assumiu a tarefa de formular e aprovar medidas emergenciais para o setor. A aprovação da Lei Aldir Blanc, por exemplo, surge como uma resposta a essa lacuna, propondo um modelo de transferência direta de recursos para estados e municípios, com base em critérios objetivos. Essa mudança de arena, mesmo que não planejada ou institucionalizada, gerou efeitos práticos importantes: descentralizou o financiamento cultural, reposicionou os entes subnacionais como protagonistas e reatualizou pautas históricas como a implementação do Sistema Nacional de Cultura (SNC) e a pactuação federativa em torno de objetivos comuns.

Esses movimentos, forjados nas brechas deixadas pela omissão do Executivo, acabaram por ressignificar o papel do MinC/Secult, levantando questões centrais sobre a capacidade de coordenação federal da política cultural e sobre os rumos da ação pública no setor nos próximos anos.

### **5.3 Indicadores Culturais na Baixada Fluminense**

Apesar de sua significativa contribuição para o PIB nacional e seu papel estratégico na geração de emprego e renda, o setor cultural ainda enfrenta, no Brasil, um déficit de legitimidade social (BORJA, Bruno; LIMA, Bruno; ELLER, Camila. 2024) que o impede de disputar, em pé de igualdade, os recursos das políticas públicas. Frequentemente marginalizada ou tratada como supérflua, a

cultura é relegada a uma posição secundária nas agendas institucionais, mesmo quando sua capacidade de promover inclusão, dinamizar economias locais e estimular a inovação é amplamente comprovada.

Essa realidade se agrava quando olhamos para territórios periféricos, como a Baixada Fluminense, região marcada por desigualdades históricas e carência crônica de investimentos estruturantes. Nessa perspectiva, compreender a dimensão econômica da cultura no contexto da Baixada torna-se um passo fundamental para o fortalecimento das políticas culturais locais como instrumentos de desenvolvimento regional. A cadeia produtiva da cultura na Baixada, apesar das dificuldades, é diversa e pulsante: inclui trabalhadores da arte, produtores culturais, técnicos, mestres de saberes tradicionais, artesãos, artistas urbanos e coletivos culturais que movimentam economias locais de forma descentralizada e, muitas vezes, informal.

A implementação de políticas públicas como a Lei Aldir Blanc (LAB), a Lei Paulo Gustavo (LPG) e, mais recentemente, o Plano Nacional de Cultura (PNAB), revelou como o investimento direto em cultura pode ativar circuitos econômicos nos territórios da Baixada. Tais políticas fomentaram não apenas ações culturais, mas também o consumo local, o aluguel de equipamentos, a contratação de serviços, o fortalecimento de redes colaborativas e a valorização de saberes comunitários. Nesse sentido, investir em cultura na Baixada Fluminense não é apenas uma estratégia de preservação simbólica ou promoção da cidadania é, sobretudo, uma política de desenvolvimento econômico enraizada na vocação territorial e nos potenciais sociais da região.

Reforçar e institucionalizar políticas culturais na Baixada é, portanto, promover justiça territorial e fomentar um modelo de economia criativa comprometido com o combate às desigualdades regionais. Ao reconhecer a cultura como vetor estratégico de desenvolvimento, os municípios da Baixada podem criar caminhos para ampliar a arrecadação, estimular a geração de empregos e consolidar uma política pública voltada para o futuro do território.

“Segundo dados do Sistema de Informações e Indicadores Culturais 2009-2022, produzido pelo Instituto Brasileiro de Geografia e

Estatística (IBGE, 2023), no ano de 2019, antes da pandemia, o setor cultural brasileiro tinha 5.463.000 pessoas ocupadas, o que representava então 5,8% do total de pessoas ocupadas na economia brasileira. Com o impacto da pandemia, em 2020, houve uma grande retração nos postos de trabalho do setor cultural, caindo para 4.849.000 pessoas ocupadas, representando 5,6% do total de pessoas ocupadas no país. Ou seja, em 2020 foram perdidos mais de 600 mil postos de trabalho no setor cultural em função dos impactos da pandemia. O ano de 2021 seguiu com lenta recuperação, alcançando 4.956.000 pessoas ocupadas no setor cultural, equivalente a 5,5% do total. E somente em 2022 houve uma equiparação com os níveis anteriores à pandemia, chegando a 5.448.000 pessoas ocupadas no setor cultural, com 5,6% do total de ocupados na economia brasileira (IBGE, 2023). O setor cultural seguiu próximo ao desempenho da economia brasileira como um todo, no entanto sofreu maiores oscilações, indo mais fundo na perda de postos de trabalho e se recuperando mais lentamente do que o conjunto dos setores econômicos brasileiros. O estudo O mercado de trabalho no setor cultural: a influência da pandemia de Covid-19 nos seus fluxos e estoques (GÓES et al., 2022), do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), mostrou que a variação no número de ocupações do setor cultural foi ainda mais intensa no ano de 2020.” (BORJA, Bruno; LIMA, Bruno; ELLER, Camila. 2024)

### **5.3.1 Perfil dos agentes e organizações culturais na região da Baixada Fluminense**

A pandemia de Covid-19 provocou um impacto significativo nas atividades culturais em todo o Brasil, atingindo especialmente regiões historicamente marcadas por desigualdades sociais e institucionais, como a Baixada Fluminense. Neste contexto, a pesquisa "Impactos da Covid-19 na Economia Criativa da Baixada Fluminense", realizada pelo Observatório Baixada Cultural (OBaC), fornece importantes indicadores para compreendermos o perfil dos agentes culturais e organizações atuantes no território durante esse período crítico.

O OBaC é uma iniciativa interinstitucional que reúne pesquisadores do IFRJ, UFRRJ e colaboradores independentes, com foco em ações culturais na Baixada Fluminense. A pesquisa seguiu a metodologia desenvolvida nacionalmente pelo Observatório da Economia Criativa da Bahia (OBEC-BA) e realizou um recorte específico para os 13 municípios que compõem a Baixada Fluminense. Os dados



analisados foram extraídos da *Pesquisa* <sup>22</sup>*Impactos da Covid-19 na economia criativa da Baixada Fluminense: IFRJ/UFRRJ [Recurso eletrônico] / coordenação João Guerreiro, Bruno Borja – Observatório Baixada Cultural, 2021.*

A amostra da região contou com 116 trabalhadores e trabalhadoras da cultura que se identificaram como residentes ou atuantes nos municípios da Baixada, sendo Paracambi o único município sem respondentes. Em relação às organizações culturais formais e informais, o levantamento validou 39 respostas, com ausência de participação de Guapimirim, Magé, Nilópolis e Paracambi. As organizações foram compreendidas em um espectro amplo, incluindo grupos, coletivos, associações e empreendimentos criativos, evidenciando a diversidade do setor cultural local.

Entre os principais desafios relatados pela pesquisa, destacam-se a dificuldade em mensurar perdas financeiras devido à heterogeneidade dos setores da economia criativa, a escassez de dados oficiais consistentes, a falta de planejamento e sistematização interna por parte dos agentes e organizações culturais, e os limites de acesso à internet ou tempo para responder à pesquisa especialmente por parte de profissionais dedicados à sobrevivência cotidiana durante a crise sanitária.

Esses dados evidenciam a vulnerabilidade estrutural do setor cultural na Baixada Fluminense, mas também demonstram sua resiliência e diversidade. A coleta de informações permitiu uma radiografia parcial, mas relevante, das dinâmicas culturais em tempos de crise, oferecendo subsídios importantes para a formulação de políticas públicas mais eficazes e territorializadas.

Com base nos dados filtrados pelo OBaC e exibidos na Figura 2, percebe-se uma concentração significativa de participantes em Nova Iguaçu (30,2%), seguida por Duque de Caxias (14,7%), Nilópolis (13,8%) e São João de Meriti (11,2%). Por outro lado, municípios como Guapimirim, Magé e Itaguaí tiveram pouca representatividade, enquanto Paracambi não registrou nenhum respondente individual na pesquisa. Entre outros fatores que podemos destacar a pesquisa do

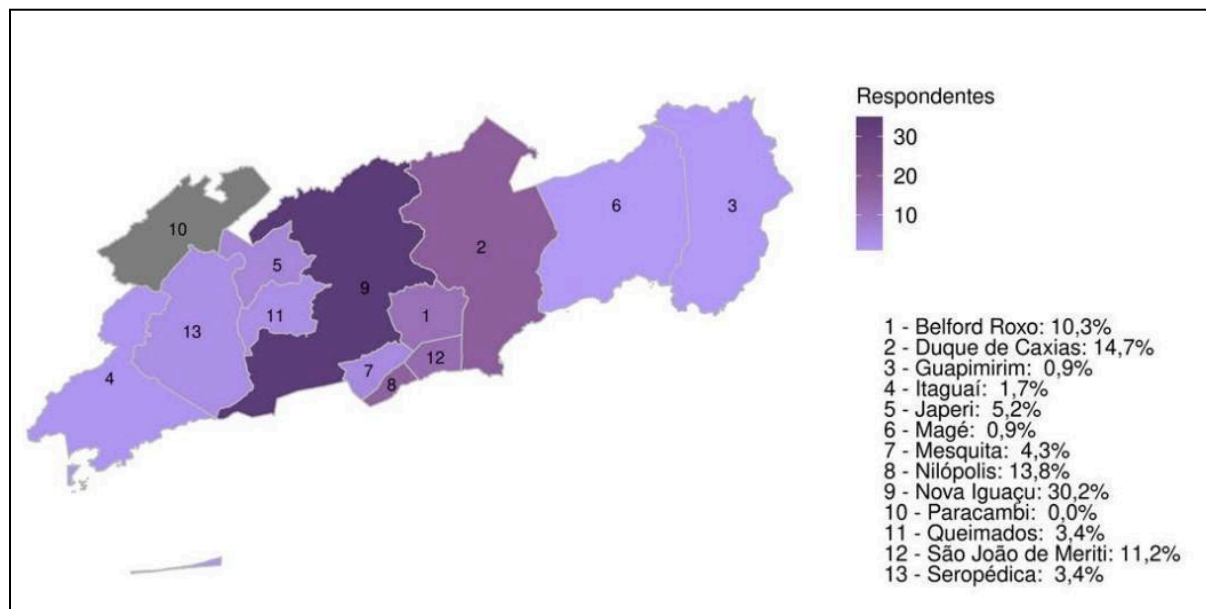
---

<sup>22</sup> Ver pesquisa completa, disponível em:

[https://www.obacbaixadacultural.com.br/files/ugd/011847\\_2efcb17f46f144a29e6dbeb4e0a904b5.pdf](https://www.obacbaixadacultural.com.br/files/ugd/011847_2efcb17f46f144a29e6dbeb4e0a904b5.pdf)

ObaC irá destacar que esse panorama evidencia desigualdades tanto no acesso ao levantamento quanto na mobilização dos agentes culturais locais.

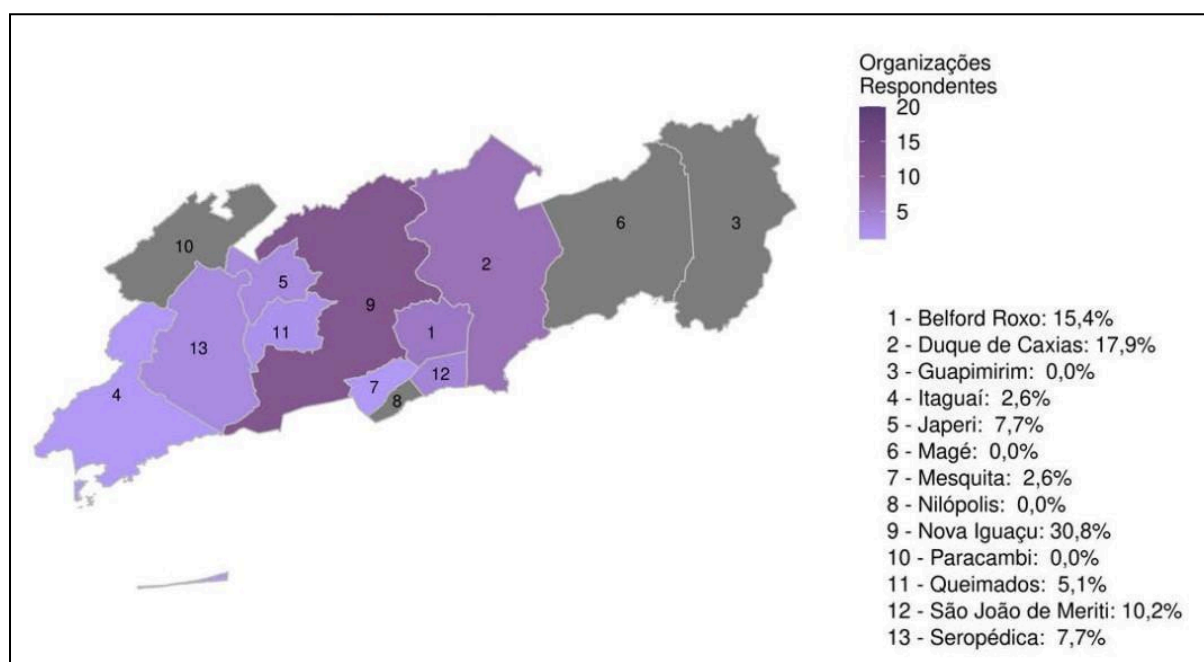
**Figura 2** - Participação de Indivíduos por municípios da Baixada Fluminense (OBaC)



**Fonte:** Pesquisa Impactos da Covid-19 na Economia Criativa – OBEC/BA. ObaC, 2021.

Conforme demonstrado na Figura 3, a participação das organizações por município na Baixada Fluminense apresenta um perfil bastante desigual. Nova Iguaçu sobressai com 30,8% dos respondentes, evidenciando uma presença organizacional robusta. Logo depois, destacam-se Duque de Caxias (17,9%), Belford Roxo (15,4%) e São João de Meriti (10,2%), que concentram grande parte da atuação institucional na região. Em contrapartida, municípios como Guapimirim, Nilópolis, Paracambi e Magé não registraram nenhuma organização envolvida, apontando lacunas institucionais e fragilidades na articulação territorial da economia criativa nessas localidades, segundo os dados levantados pelo ObaC.

**Figura 3** - Participação de organizações por município da Baixada Fluminense.



**Fonte:** Pesquisa Impactos da Covid-19 na Economia Criativa – OBEC/BA. ObaC, 2021.

A análise comparativa entre os dois gráficos, conforme os dados levantados pelo OBaC, evidencia que Nova Iguaçu ocupa a liderança tanto na participação individual (30,2%) quanto na organizacional (30,8%), sinalizando um engajamento local expressivo. Vale destacar que o tamanho populacional do município, um dos maiores da Baixada Fluminense, pode influenciar diretamente essa expressiva taxa de participação, uma vez que concentra uma ampla rede de agentes e coletivos culturais. Em seguida, aparecem Duque de Caxias e Nilópolis, que apresentam elevada adesão de indivíduos, embora Nilópolis registre ausência de organizações (0%). Já Guapimirim, Paracambi e Magé apresentam presença organizacional reduzida ou inexistente, apesar de contarem com alguns indivíduos respondentes. Tal desequilíbrio aponta para desigualdades estruturais no acesso às redes de articulação institucional e representação territorial.

**Tabela 3** - Tabelas dos Principais setores de atuação dos indivíduos e setor de atuação das organizações na BXD.

Principais Setores	Indiv.	Ind. %
Música	22	19,0
Cinema e Audiovisual	17	14,6
Produção Cultural	15	12,9
Teatro	15	12,9
Artes Visuais	10	8,6
Artesanato	10	8,6
Dança	5	4,3
Circo	4	3,4
Livro, Leitura e Literatura	4	3,4
Arte de Rua	3	2,5
Artes Digitais	2	1,7
Moda	2	1,7
Cultura e Juventude	1	0,9
Cultura LGBTQI+	1	0,9
Culturas Identitárias (outras)	1	0,9
Design	1	0,9
Festas e Celebrações	1	0,9
Fotografia	1	0,9
Patrimônio Imaterial	1	0,9
<b>Total</b>	<b>116</b>	<b>100</b>

Principais Setores	Organiz.	Org,%
Produção Cultural	8	20,5
Livro, Leitura e Literatura	6	15,4
Cultura Popular	4	10,2
Música	4	10,2
Dança	3	7,7
Cultura de Matrizes Africanas	2	5,1
Gestão Cultural	2	5,1
Teatro	2	5,1
Artes Visuais	1	2,6
Cinema e Audiovisual	1	2,6
Culturas e Infância	1	2,6
Cultura e Juventude	1	2,6
Cultura LGBTQI+	1	2,6
Formação e Mediação	1	2,6
Moda	1	2,6
Arte de Rua	1	2,6
<b>Total</b>	<b>39</b>	<b>100</b>

**Fonte:** Pesquisa Impactos da Covid-19 na Economia Criativa – OBEC/BA. ObaC, 2021.

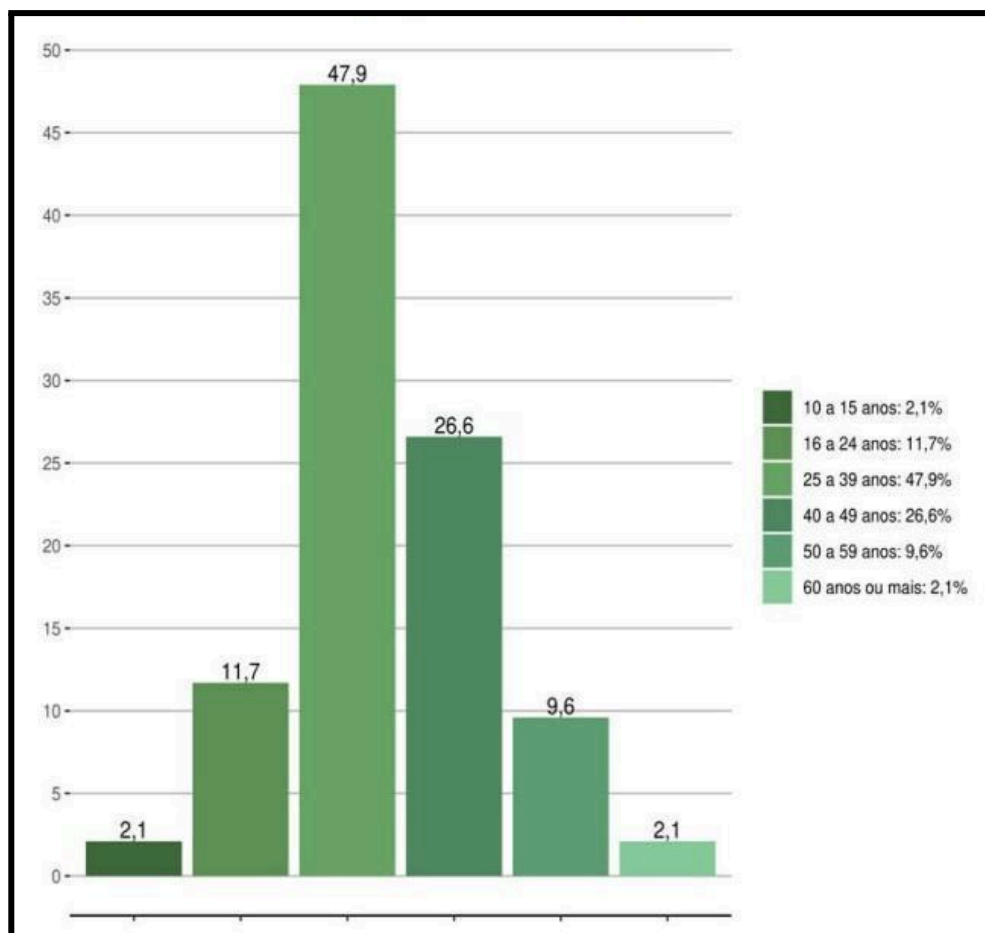
Com base nos dados sistematizados pelo OBaC, observa-se que, no que diz respeito às fases da cadeia produtiva da cultura, há uma predominância significativa das etapas de Criação (48,4%) e de Produção (38,8%) entre os indivíduos respondentes. Essa configuração dialoga diretamente com os resultados do levantamento nacional, que também apontam destaque para Criação (37,5%) e Produção (31,9%).

É possível levantar a hipótese de que o protagonismo da Formação entre as organizações da Baixada Fluminense esteja relacionado à ampliação de políticas públicas voltadas ao setor nos últimos anos, sobretudo à disponibilização de recursos e marcos legais, como editais de fomento e leis de incentivo, que estimulam a criação de cursos, oficinas e laboratórios voltados à capacitação técnica em elaboração e gestão de projetos culturais.

Na busca por uma melhor caracterização do perfil etário dos respondentes, o OBaC/ BA - OBEC incluiu uma questão específica sobre faixa de idade. Entre os

indivíduos pesquisados, 22 não informaram essa informação. Observa-se que 48,0% dos participantes estão na faixa etária entre 25 e 39 anos, seguidos por 27,0% que têm entre 40 e 49 anos.

**Figura 4** - Faixa etária dos respondentes.

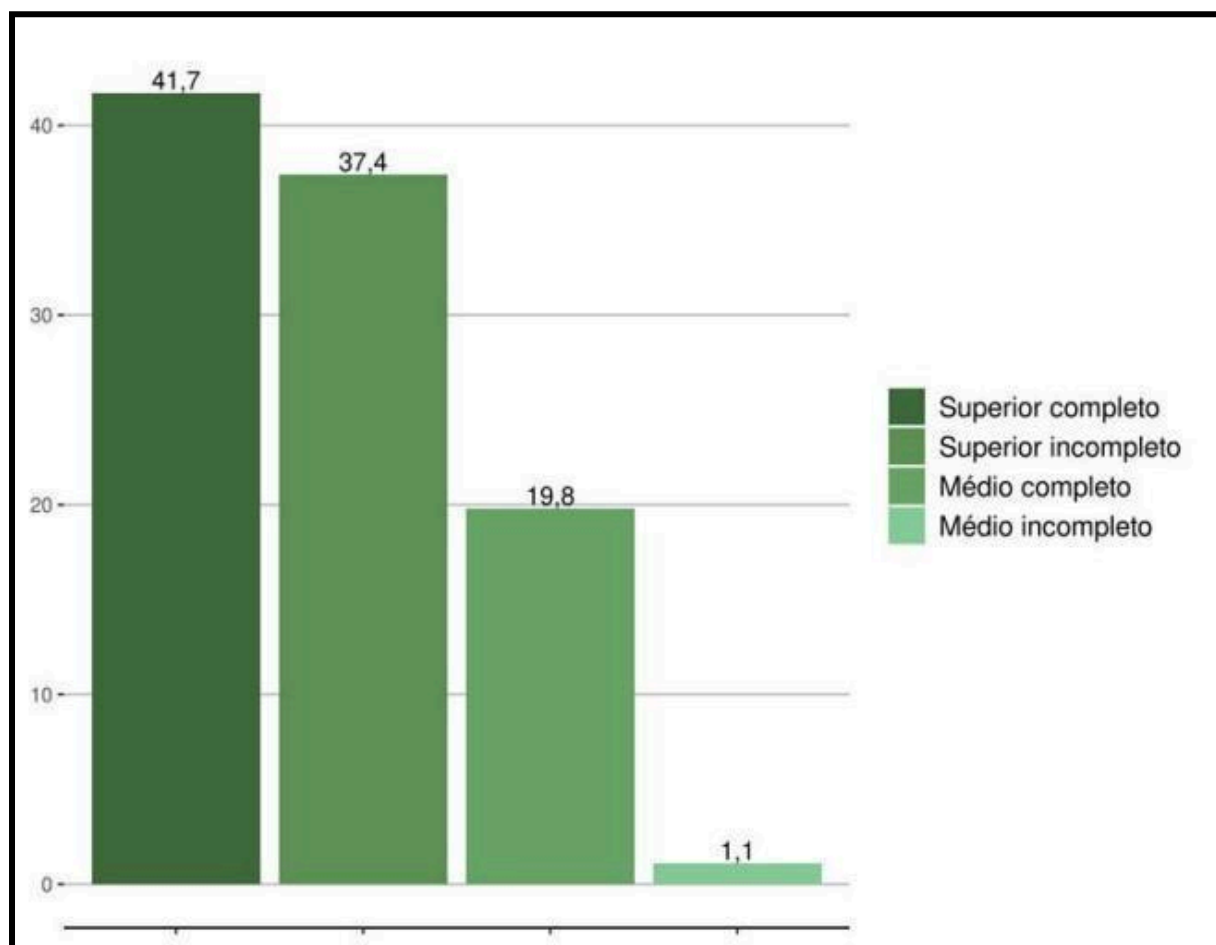


**Fonte:** Pesquisa Impactos da Covid-19 na Economia Criativa – OBEC/BA. ObaC, 2021.

Com relação à escolaridade dos indivíduos respondentes ao questionário na Baixada Fluminense, 25% não responderam. Assim, dos respondentes temos que a maior parte tem o ensino superior completo (42,0%), seguida pelos que têm o ensino superior incompleto (37,0%) e o ensino médio completo (20,0%). Apenas 1 (um) respondente tem o ensino médio incompleto.

Os percentuais obtidos para a Baixada Fluminense mantêm o mesmo perfil para os obtidos na pesquisa com todos os estados do país.

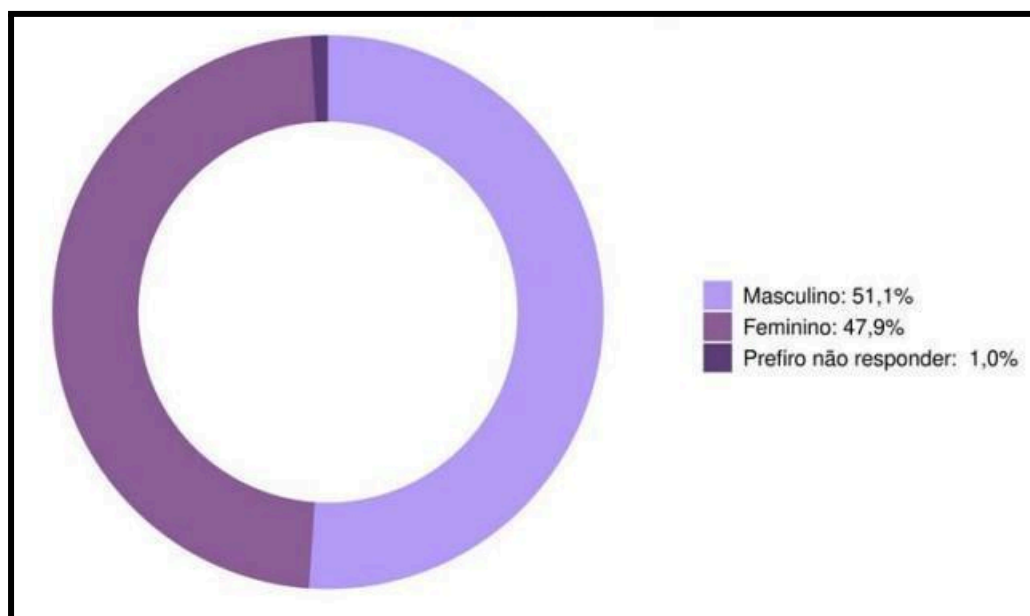
**Figura 5** - Nível de Escolaridade dos respondentes.



**Fonte:** Pesquisa Impactos da Covid-19 na Economia Criativa – OBEC/BA.. ObaC, 2021.

No que diz respeito à identidade de gênero dos participantes, o ObaC apresentou as seguintes categorias para os indivíduos: feminino, masculino, não-binário ou prefiro não responder. Apesar da opção “prefiro não responder” estar disponível, 22 pessoas optaram por não assinalar nenhuma alternativa. Entre as respostas válidas (94), observa-se um equilíbrio, com 51,1% indicando o gênero masculino e 47,9% o feminino.

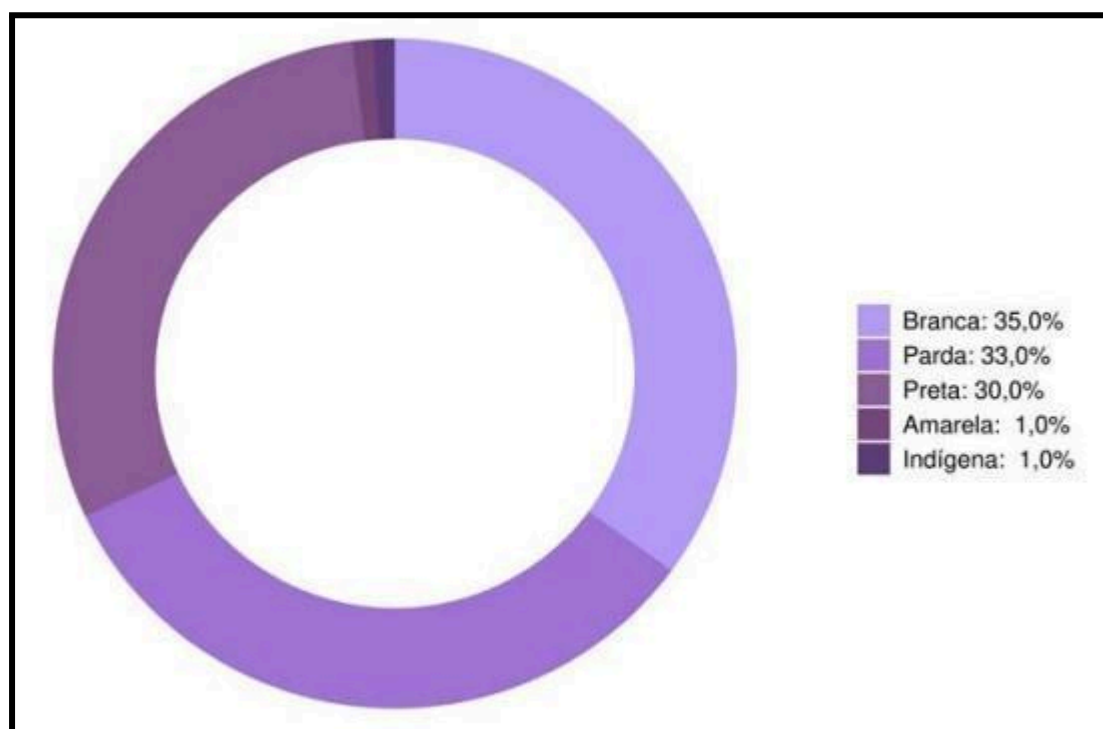
**Figura 6** - Gênero dos respondentes.



**Fonte:** Pesquisa Impactos da Covid-19 na Economia Criativa – OBEC/BA. ObaC, 2021.

Com o intuito de delinear o recorte racial dos indivíduos participantes na Baixada Fluminense, o OBaC também investigou a autodeclaração de raça/cor. Assim como ocorreu em outras perguntas de identificação pessoal, 22 participantes optaram por não responder. Entre os que preencheram a questão, 35,0% se autodeclararam brancos, 33,0% pardos e 30,0% pretos. Apenas uma pessoa se identificou como indígena e outra como amarela, revelando uma diversidade limitada nos marcadores raciais fora do eixo branco-pardo-preto.

**Figura 7 - Raça/Cor dos respondentes.**

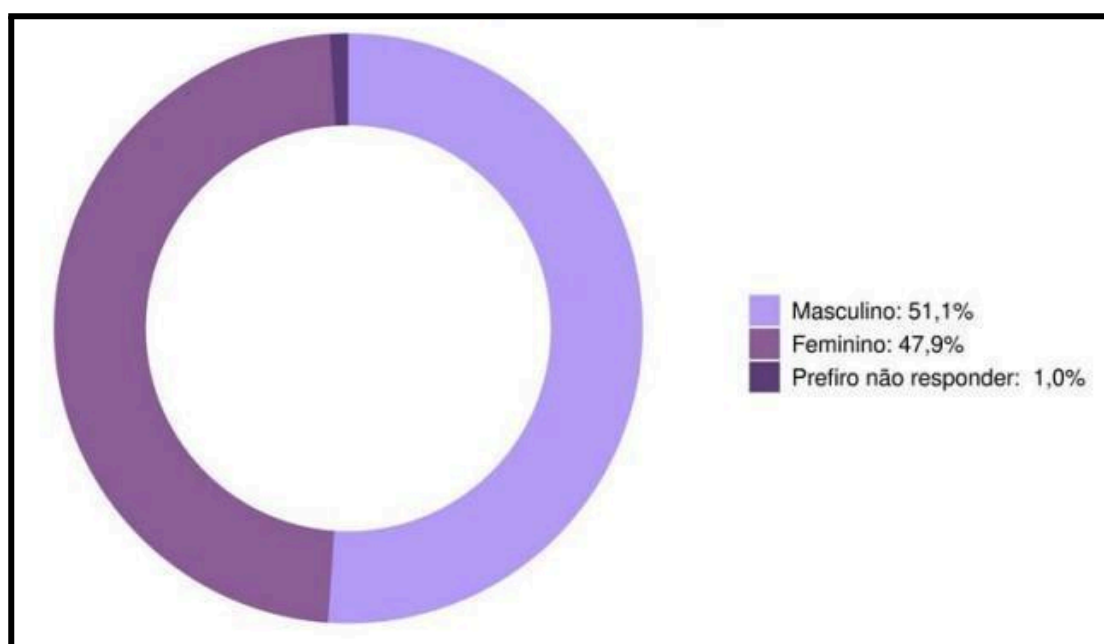


**Fonte:** Pesquisa Impactos da Covid-19 na Economia Criativa – OBEC/BA. ObaC, 2021.

Com base nas respostas referentes à orientação sexual coletadas pelo OBaC entre os indivíduos da Baixada Fluminense (n=93), observa-se que 74,0% se identificaram como heterossexuais. Em seguida, aparecem pessoas bissexuais (15,0%) e homossexuais (7,5%). Uma parcela de 3,5% optou por não declarar sua orientação. Quando confrontamos esses dados com o levantamento nacional, também há predominância de pessoas heterossexuais (71,1%), mas com uma inversão na segunda posição: indivíduos homossexuais aparecem com maior representatividade (11,8%) do que os bissexuais, o que revela uma leve diferença no padrão de respostas entre o recorte regional e o cenário nacional.



**Figura 8** - Orientação sexual dos respondentes.

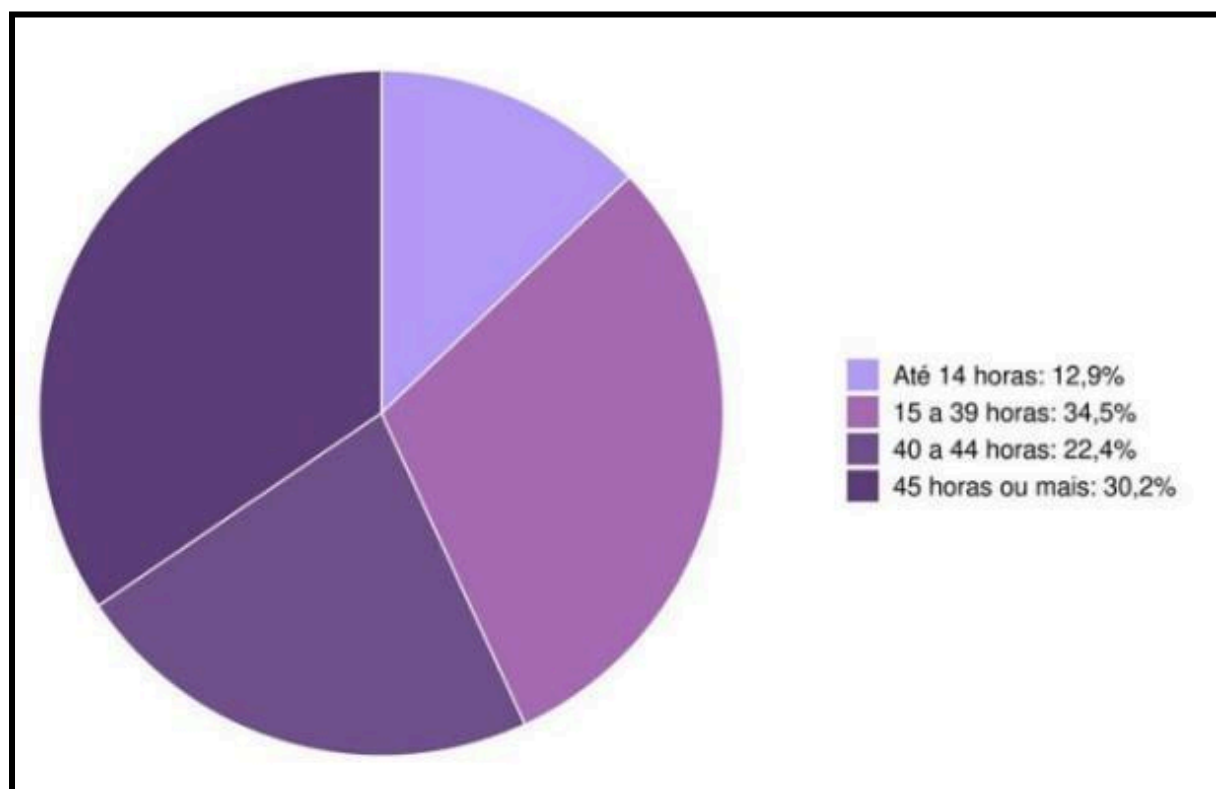


**Fonte:** Pesquisa Impactos da Covid-19 na Economia Criativa – OBEC/BA.-ObaC, 2021.

No que se refere ao tempo semanal dedicado às atividades culturais, os dados do OBaC indicam que 52,6% das pessoas respondentes da Baixada Fluminense atuam profissionalmente no setor por 40 horas ou mais por semana. Em contrapartida, 12,9% informaram dedicar até 14 horas semanais às práticas culturais.

Esse panorama regional acompanha de maneira bastante próxima os resultados nacionais, que apontam 57,2% de dedicação integral (40 horas ou mais) e 13,3% com carga horária reduzida (até 14 horas). A partir desses dados, pode-se inferir que a principal fonte de sustento para a maior parte dos entrevistados está relacionada ao trabalho cultural. No entanto, o cenário também revela que uma parcela significativa desses trabalhadores depende de outras ocupações para complementar sua renda, o que evidencia uma vulnerabilidade estrutural. Essa realidade ganha contornos ainda mais preocupantes diante de crises prolongadas, como a sanitária, que podem forçar o afastamento definitivo desses profissionais do campo cultural.

**Figura 9** - Quantidade de horas semanais dedicadas à atuação no campo da cultura (indivíduos) BXD.

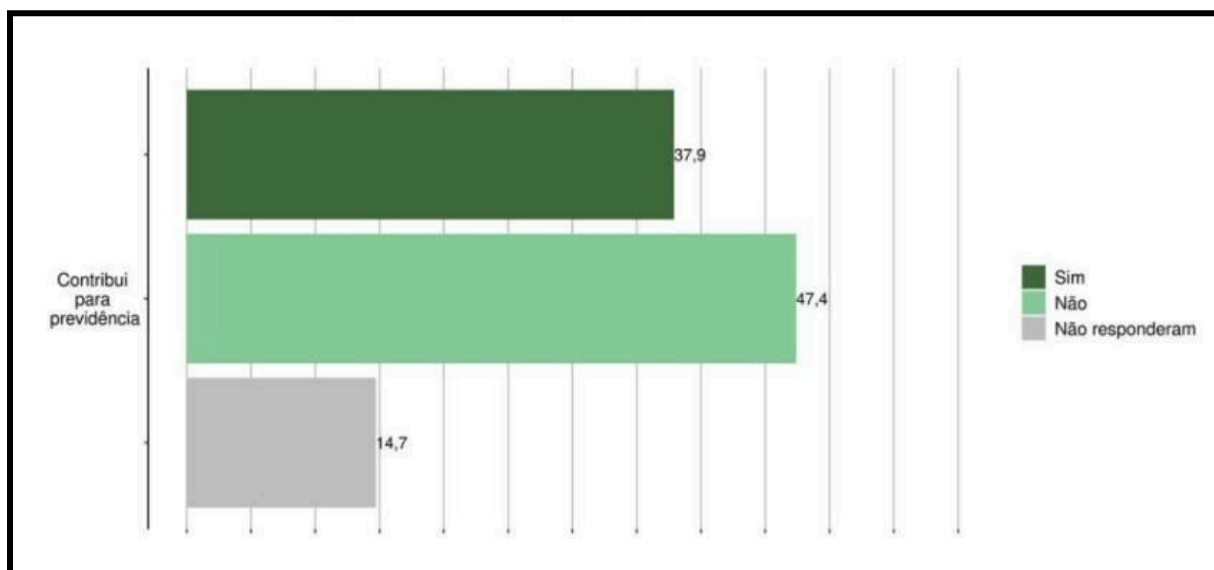


**Fonte:** Pesquisa Impactos da Covid-19 na Economia Criativa – OBEC/BA. ObaC, 2021.

Nesta seção, o Observatório buscou compreender o nível de acesso à proteção social entre os trabalhadores da cultura na Baixada Fluminense.

Dos 116 indivíduos que participaram da pesquisa, apenas 37,9% afirmaram contribuir com a previdência social. Esse recorte revela um cenário delicado, pois evidencia a precariedade das condições de seguridade social enfrentadas por grande parte dos profissionais da cultura na região. A baixa taxa de contribuição indica não apenas a informalidade das relações de trabalho no setor, mas também o desamparo em situações de adoecimento, aposentadoria ou outras formas de vulnerabilidade social.

**Figura 10** - Grau de proteção social dos indivíduos.

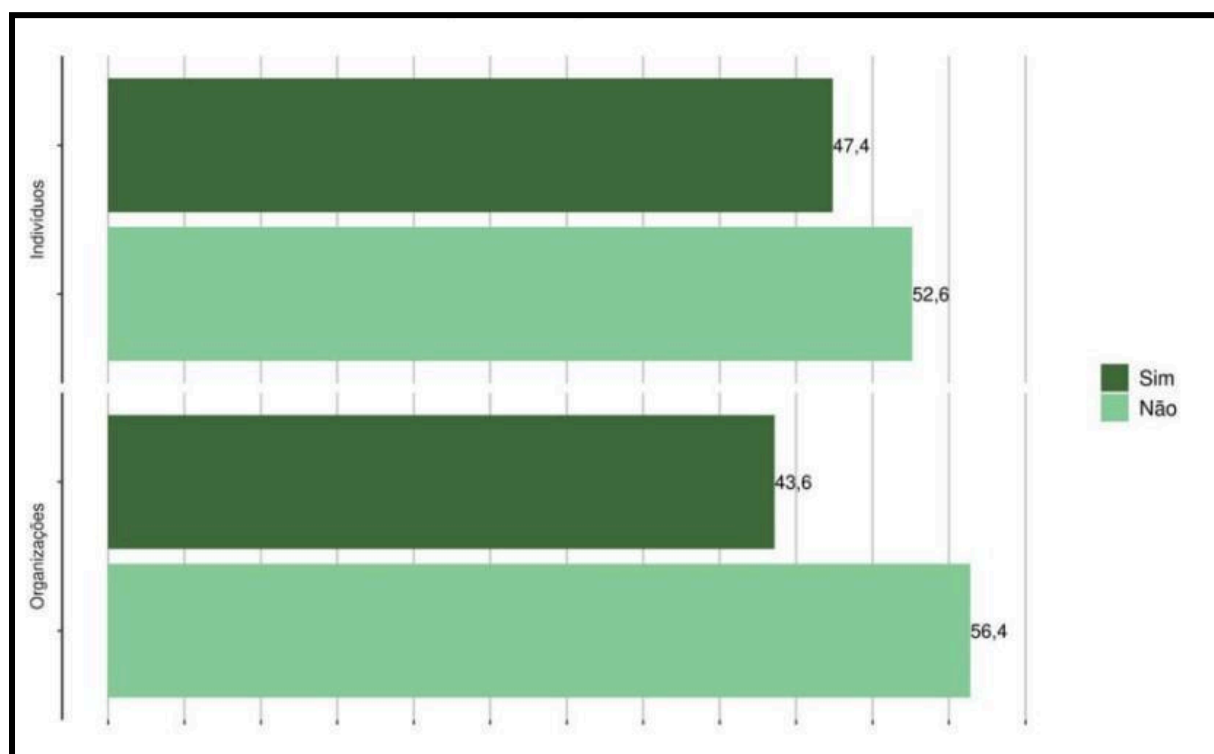


**Fonte:** Pesquisa Impactos da Covid-19 na Economia Criativa – OBEC/BA. ObaC, 2021.

De acordo com os dados sistematizados pelo Observatório Baixada Cultural (OBaC), 47,4% das pessoas entrevistadas na Baixada Fluminense afirmaram estar vinculadas a associações, sindicatos ou demais formas de articulação política e coletiva no campo cultural. Em contrapartida, 52,6% não possuem qualquer tipo de filiação. Esse percentual de participação coletiva na Baixada é superior ao apontado no levantamento nacional, no qual 40,1% dos respondentes indicaram alguma forma de associação.

No caso das organizações, a tendência se repete: 43,6% delas relataram participar de redes associativas e representativas, superando o índice nacional de 36,8%. Ainda assim, quando observamos o número de respondentes que não integram nenhuma articulação, é possível identificar sinais de fragilidade na mobilização coletiva do setor cultural, especialmente diante de pautas políticas e institucionais mais amplas.

**Figura 11** – Possui vínculo ou participa de alguma associação de classe, sindicato, coletivo ou similares.



**Fonte:** Pesquisa Impactos da Covid-19 na Economia Criativa – OBEC/BA. ObaC, 2021.

### **5.3.2 Indicadores da Gestão pública da cultura na Baixada Fluminense**

Nesta subseção, nos debruçamos sobre as estruturas institucionais do poder público nos municípios da Baixada Fluminense, buscando compreender como se configura a gestão da cultura em nível local. Para isso, realizamos um cruzamento de dados entre as esferas nacional e regional, com o objetivo de identificar padrões, lacunas e possíveis distorções nas médias observadas nessas diferentes instâncias.

A tabela 2 apresenta os resultados deste levantamento, permitindo visualizar como a institucionalidade da cultura se expressa de forma desigual na Baixada Fluminense. Essa desigualdade impacta diretamente a capacidade de formulação, execução e avaliação de políticas públicas voltadas ao setor, refletindo a ausência de prioridade conferida à cultura em determinados contextos municipais. Exemplo disto é a inexistência de uma secretaria própria que pode dificultar o acesso a recursos estaduais e federais, especialmente no atual contexto de políticas estruturantes como a PNAB (Política Nacional Aldir Blanc), que exigem maior organização administrativa e capacidade técnica dos entes federativos para sua execução.

Nesse contexto, a gestão da política municipal da cultura passa pela implementação de instrumentos que viabilizem a ação pública e estimulem a participação social para a definição de prioridades de políticas públicas de curto e longo prazos para a área. Na tabela 4, é possível verificar a concomitância da existência de determinadas estruturas, como secretarias exclusivas e órgãos da administração indireta com maior presença de instrumentos de gestão, como Planos e Fundos Municipais de Cultura, bem como a predominância de instâncias de participação social, como Conferências e Conselhos Municipais de Cultura com base nos dados do painel de dados do Sistema Nacional de Cultura.

**Tabela 4 - Painel de Dados do Sistema Nacional de Cultura: BXD vs BR.**

PAINEL DE DADOS DO SISTEMA NACIONAL DE CULTURA (BXD) Atualizado 12/06/2025									
MUNICÍPIO	LEI DO SISTEMA DE CULTURA	CONSELHO DE POLÍTICA CULTURAL	PLANO DE CULTURA	FUNDO DE CULTURA	CPF DA CULTURA	SECRETARIA EXCLUSIVA DE CULTURA	ADESÃO AO SNC (ACF)	ADESÃO PROVISÓRIA	ADESÃO PLENA
BELFORD ROXO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	SIM	SIM	NÃO	NÃO
DUQUE DE CAXIAS	NÃO	SIM	SIM	SIM	SIM	NÃO	SIM	SIM	NÃO
GUAPIMIRIM	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	SIM	NÃO	NÃO
ITAGUAÍ	NÃO	SIM	SIM	SIM	SIM	NÃO	SIM	SIM	NÃO
JAPERI	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	NÃO	SIM
MAGÉ	SIM	SIM	NÃO	SIM	NÃO	NÃO	SIM	NÃO	NÃO
MESQUITA	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	SIM	NÃO	NÃO
NILÓPOLIS	SIM	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	SIM	NÃO	NÃO
NOVA IGUAÇU	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	NÃO	SIM
PARACAMBI	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	SIM	NÃO	NÃO
QUEIMADOS	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO
SÃO JOÃO DE MERITI	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	SIM	NÃO	NÃO
SEROPÉDICA	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	SIM	NÃO	NÃO
RIO DE JANEIRO	SIM	SIM	NÃO	SIM	NÃO	SIM	SIM	NÃO	NÃO
Percentual e Números Absolutos ( BR, RJ e BXD)									
Brasil (5.570)	1.471	1.372	612	1.391	483	254	3.663	30	453
Percentual BR	26,41%	24,63%	10,99%	24,97%	8,67%	4,56%	65,76%	0,54%	8,13%
Estado do Rio de Janeiro (92)	36	39	24	38	23	17	81	2	21
Percentual RJ	39,13%	42,39%	26,09%	41,30%	25,00%	18,48%	88,04%	2,17%	22,83%
Baixada Fluminense (13)	4	5	4	5	4	3	12	2	2
Percentual BXD	30,77%	38,46%	30,77%	38,46%	30,77%	23,08%	92,31%	15,38%	15,38%
Fonte: Diretoria do Sistema Nacional de Cultura   Secretaria dos Comitês de Cultura   Ministério da Cultura									

**Fonte:** Elaboração própria.

De acordo com os dados disponíveis no painel do Sistema Nacional de Cultura, observamos que, no que diz respeito à Lei do Sistema de Cultura, a região da Baixada Fluminense apresenta um percentual de 30,77%, correspondente a 4 municípios com legislação própria. A média nacional de municípios que possuem essa lei é de aproximadamente 24,63%, o que equivale a 1.471 municípios brasileiros. Nesse indicador específico, percebe-se que a Baixada está cerca de 6% acima da média nacional, com aproximadamente  $\frac{1}{3}$  de seus municípios

contemplados. Já o estado do Rio de Janeiro apresenta um percentual de 39,13%, posicionando-se acima tanto da média da Baixada quanto da média nacional.

A participação social através dos Conselhos Municipais de Cultura também é um indicador de importante relevância de observarmos, pois diz respeito ao índice de participação social na constituição de políticas públicas de cultura nos municípios. Como podemos verificar na Tabela 4, a relação dos municípios que têm a constituição de um Conselho Municipal de Políticas Culturais na região da BXD corresponde a cerca de 38,46%, o que equivale a 5 municípios. Já a média nacional corresponde a cerca de 24,63%, o que condiz a 1.372 municípios que constituem um Conselho Municipal de Cultura. A região da Baixada fica cerca de 14% à frente da média nacional. No que compreende a média estadual, 42,39% dos municípios constituem um Conselho Municipal de Cultura, mantendo-se à frente das médias regional e nacional.

Outro indicador importante que decidimos acionar, pois diz respeito ao planejamento das políticas públicas de cultura a médio e longo prazo nos municípios, é a relação dos que têm Planos Municipais de Cultura, também realizando a metodologia de cruzamento de dados. De acordo com o índice da BXD, nós temos um percentual de cerca de 30,77%, que reflete 4 municípios. Já a média nacional representa aproximadamente 10,99%, o que corresponde a 612 municípios brasileiros que dispõem de um Plano Municipal de Cultura. A região da Baixada permanece à frente da média nacional, neste caso aproximadamente 20% em relação à média nacional. Já de acordo com a média em relação ao Estado do RJ, que compreende 26,09%, fica abaixo da média da região da BXD e à frente da média nacional. A região da Baixada se destaca, ficando à frente das duas médias.

No que tange à relação dos municípios que detêm um Fundo Municipal de Cultura, que é um importante dispositivo de movimentação e arrecadação de recursos para a execução de políticas culturais nos municípios, nós temos, na Baixada, de acordo com a plataforma do SNC, 5 municípios com Fundos de Cultura, o que representa cerca de 38,46% dos municípios da região. Já a média nacional ficou em 1.391 municípios que contêm Fundo Municipal de Cultura, o que corresponde a cerca de 24,97% dos municípios brasileiros. Mais uma vez conseguimos observar a Baixada Fluminense à frente da média nacional, com cerca de 14% de diferença entre as duas métricas. Já a média estadual compreende

41,30% dos municípios que constituem o Fundo Municipal de Cultura, mantendo-se à frente das médias nacional e regional.

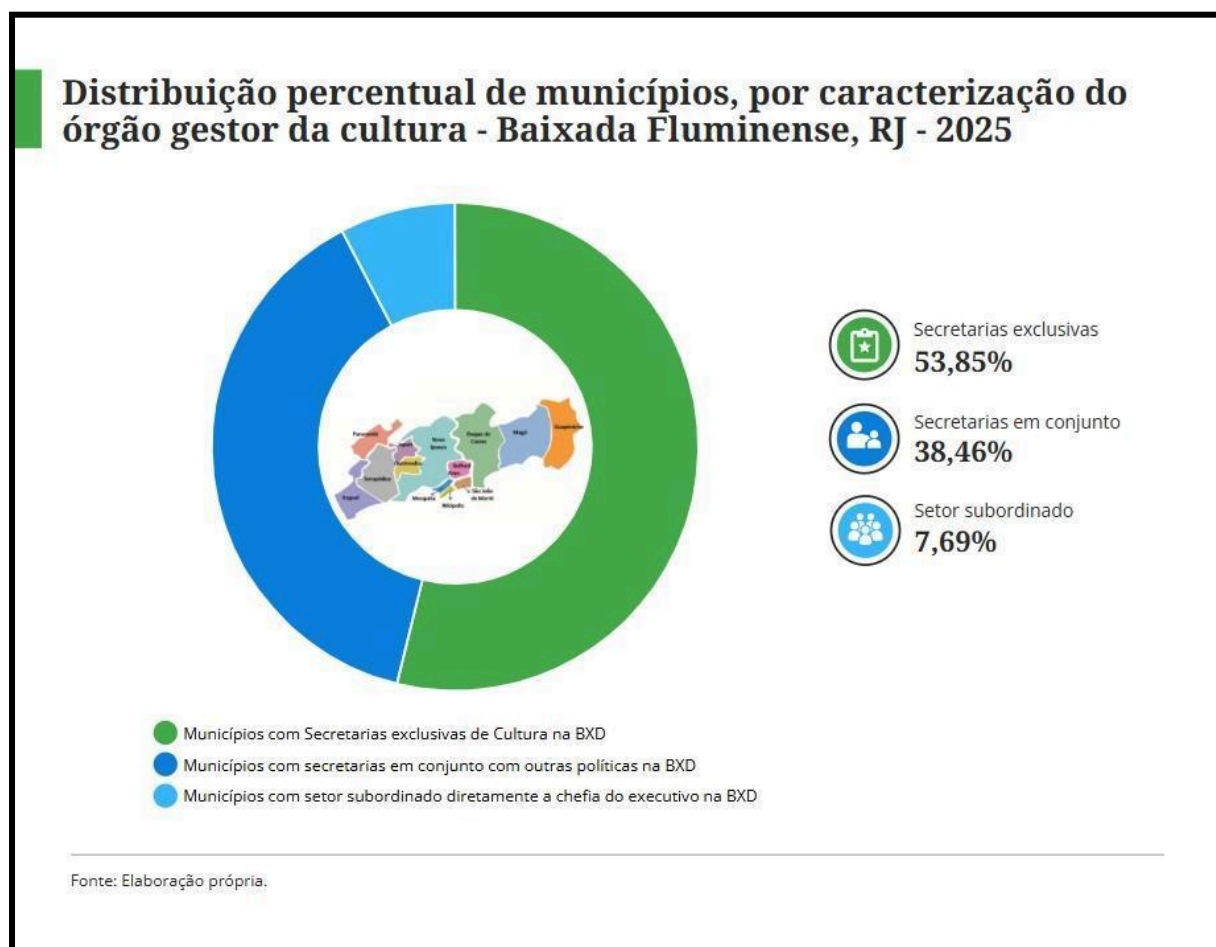
Um dos indicadores no que diz respeito ao órgão gestor das políticas culturais nos municípios da BXD nos chamou atenção, ao realizarmos um levantamento por conta própria através das páginas oficiais nós temos os presentes dados como podemos observar na figura 12. A partir da análise dos sites institucionais das prefeituras da região, foi possível constatar que sete municípios da Baixada possuem secretarias exclusivas dedicadas à cultura: Belford Roxo, Duque de Caxias, Guapimirim, Itaguaí, Japeri, Nilópolis e Nova Iguaçu. Já os demais cinco municípios Magé, Mesquita, Paracambi, Queimados, São João de Meriti e Seropédica apresentam arranjos administrativos nos quais as políticas culturais estão vinculadas a outras áreas da gestão pública, como turismo, educação e cidadania. Merece destaque o caso de Mesquita, onde a cultura se encontra diretamente subordinada ao gabinete do chefe do executivo, o que evidencia a fragilidade institucional da área.

No entanto, ao confrontarmos essas informações com o mapeamento realizado diretamente com os dados extraídos da plataforma do painel de dados do SNC, tabela 4, identificamos uma importante distorção no que diz respeito ao número de secretarias exclusivas de cultura nos municípios da Baixada Fluminense. De acordo com a plataforma do SNC nós temos na baixada cerca de 3 municípios da baixada com secretarias exclusivas que correspondem a cerca de 23,08%. Tal divergência pode estar associada à ausência de atualização por parte dos gestores municipais na plataforma oficial do SNC, o que compromete a fidedignidade dos dados disponíveis publicamente.

Essa divergência entre os dados oficiais do SNC e as informações coletadas diretamente nos canais dos governos locais levanta um alerta importante: a ausência de uma cultura de atualização dos dados nos sistemas federais compromete o diagnóstico preciso da realidade cultural dos territórios. Em um cenário de ampliação das políticas públicas estruturantes como a Política Nacional Aldir Blanc (PNAB) e o Sistema Nacional de Cultura, essa desatualização pode representar entraves significativos para o acesso a recursos, bem como para a construção de indicadores confiáveis que fundamentam decisões de planejamento e investimento no setor cultural.



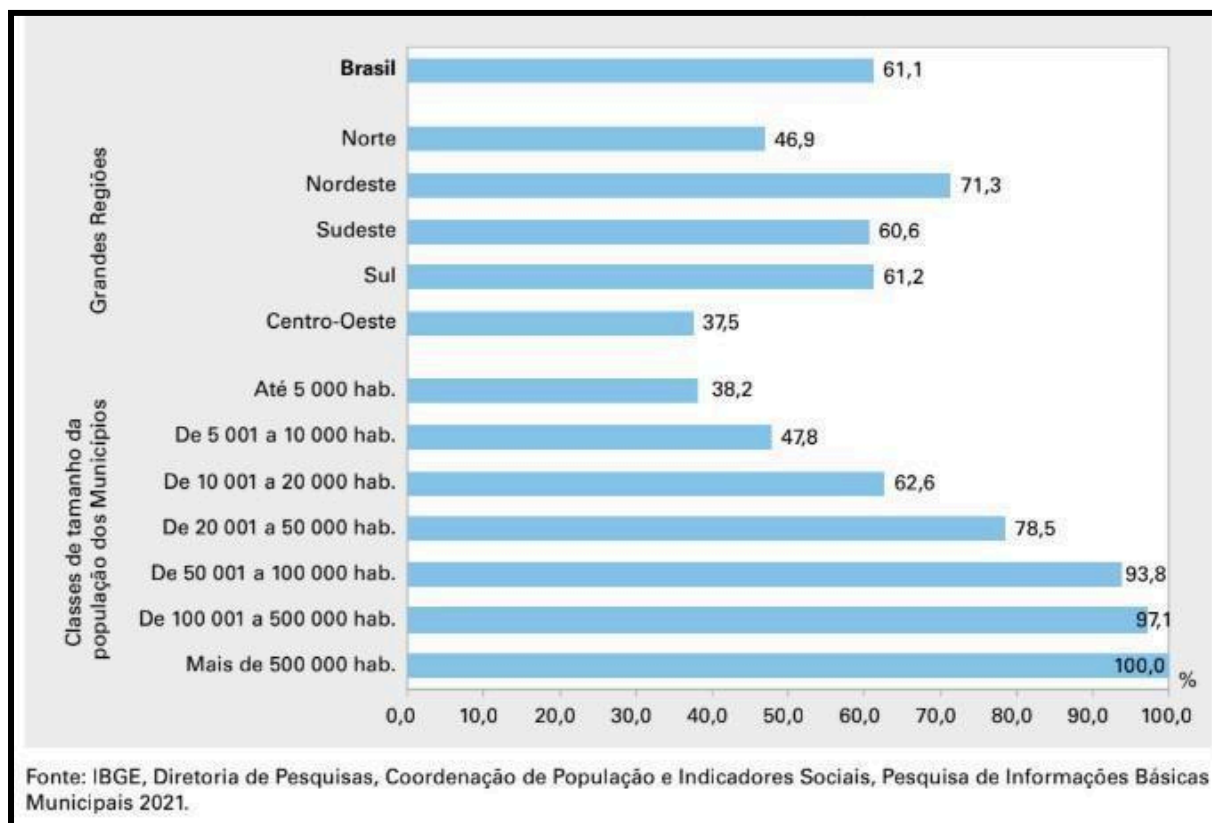
**Figura 12** - Distribuição de municípios da Baixada Fluminense, por caracterização do órgão gestor da cultura na Baixada Fluminense (elaboração própria).



**Fonte:** Elaboração própria.

Outro indicador que achamos interessante destacar e trazer para a nossa análise, diz respeito à relação de execução orçamentária da LAB 1 em relação com o tamanho da população do município. Como podemos observar na figura 16, podemos notar um padrão que onde as populações são maiores, também são maiores os índices de execução orçamentária. De acordo com a nossa análise, verificamos que os municípios que concentram mais de 50.000 habitantes tem uma execução orçamentária acima de 90%, em sua contrapartida os municípios que concentram menos de 50.000 habitantes executam cerca de 78%.

**Figura 13** - Percentual de municípios que distribuíram recursos previstos na Lei Aldir Blanc, segundo as grandes regiões e classes de tamanho da população dos municípios - 2021.



**Fonte:** IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2021.

De acordo com a execução dos recursos da baixada na tabela 1, apreciamos que os municípios da região tem especificidades distintas, sobretudo no que tange ao tamanho da população e densidade demográfica. Por exemplo, temos os extremos casos de Paracambi com uma população de 41.375 pessoas, tornando-se a menor população entre os municípios da baixada. Em seu contraponto temos o município de Duque de Caxias com uma população de 808.161 pessoas. Se pegarmos apenas estes indicadores populacionais, já temos uma noção das múltiplas diferenças existentes na região. Assim, as políticas de fomento e financiamento à cultura seguem essas diferenças.

<sup>23</sup>**Tabela 5** - Relação da classe de tamanho da população com a execução orçamentária da Lei Aldir Blanc nos municípios da Baixada Fluminense.

<b>Município</b>	<b>População no último censo IBGE [2022]</b>	<b>Densidade demográfica [2022]</b>	<b>Execução orçamentária da LAB 1</b>
<b>Belford Roxo</b>	<b>483.087 Pessoas</b>	<b>6.116,19 habitante por quilômetro quadrado</b>	<b>0,0%</b>
<b>Duque de Caxias</b>	<b>808.161 pessoas</b>	<b>1.729,36 habitante por quilômetro quadrado</b>	<b>99,7%</b>
<b>Guapimirim</b>	<b>51.696 pessoas</b>	<b>144,22 habitante por quilômetro quadrado</b>	<b>70,7%</b>
<b>Itaguaí</b>	<b>116.841 pessoas</b>	<b>413,44 habitante por quilômetro quadrado</b>	<b>96,0%</b>
<b>Japeri</b>	<b>96.289 pessoas</b>	<b>1.178,61 habitante por quilômetro quadrado</b>	<b>38,6%</b>
<b>Magé</b>	<b>228.127 pessoas</b>	<b>583,78 habitante por quilômetro quadrado</b>	<b>83,1%</b>
<b>Mesquita</b>	<b>167.127 pessoas</b>	<b>4.059,54 habitante por quilômetro quadrado</b>	<b>75,3%</b>
<b>Nilópolis</b>	<b>146.774 pessoas</b>	<b>7.568,40 habitante por quilômetro quadrado</b>	<b>29,8%</b>
<b>Nova Iguaçu</b>	<b>785.867 pessoas</b>	<b>1.509,60 habitante por quilômetro quadrado</b>	<b>99,3%</b>
<b>Paracambi</b>	<b>41.375 pessoas</b>	<b>216,68 habitante por quilômetro quadrado</b>	<b>100,0%</b>

<sup>23</sup> Na Tabela 5, a coluna Execução Orçamentária da LAB1 refere-se exclusivamente ao exercício de 2020, considerando que, em 2021, os valores apresentam variações significativas. A análise indica que oito municípios da Baixada Fluminense situaram-se abaixo da média nacional de execução orçamentária dentro de sua respectiva faixa populacional. Ressalta-se que esses dados correspondem unicamente à execução da Lei Aldir Blanc (LAB1) e não abrangem o orçamento municipal como um todo, tampouco os recursos destinados especificamente à pasta ou função cultura.

<b>Queimados</b>	<b>140.523 pessoas</b>	<b>1.850,76 habitante por quilômetro quadrado</b>	<b>60,2%</b>
<b>São João de Meriti</b>	<b>440.962 pessoas</b>	<b>12.521,64 habitante por quilômetro quadrado</b>	<b>99,9%</b>
<b>Seropédica</b>	<b>80.596 pessoas</b>	<b>303,92 habitante por quilômetro quadrado</b>	<b>74,2%</b>

**Fonte:** Elaboração própria.

Com base nos dados apresentados compararemos o índice regional da BXD com o Brasil, iremos traçar os indicativos brasileiros com os municípios de 20.000 até mais de 500.000 habitantes, para que possa ficar dentro da média dos municípios da Baixada.

Nota-se que no índice brasileiro existe uma relação entre o tamanho da população e a execução dos recursos da LAB 1 no índice brasileiro, verificamos que conforme maior a população do município, maior também é o seu índice de execução orçamentária da LAB. No caso da Baixada fluminense, se olharmos de forma única, não conseguimos traçar o mesmo paralelo que o caso brasileiro, pois existem municípios como o caso de Paracambi que executou cerca de 100% do seu recurso destinado para a LAB 1, assim, não acompanhando a métrica nacional de 78,5% entre as cidades de 20.001 a 50.000 habitantes que é a classe de população de Paracambi na BXD. Também temos casos inverso ao citado anteriormente, como são os casos dos municípios: **Belford Roxo > 0,0; Guapimirim > 70,7%; Japeri > 38,6%; Magé > 83,1%; Mesquita > 75,3%; Nilópolis > 29,8%; Queimados > 60,2%; Seropédica > 74,2%.**

Assim verificamos que dos 13 municípios da região da Baixada Fluminense, cerca de 8 ficaram abaixo da média nacional, considerando os municípios brasileiros entre 50.001 a 1.000.000,00. Habitantes. Nesse caso específico observamos que a Baixada Fluminense fica abaixo da média dos municípios brasileiros no que tange a execução orçamentária.

## **6. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Ao longo deste trabalho, procuramos refletir sobre os impactos das políticas culturais emergenciais, em especial a Lei Aldir Blanc (LAB) e a Lei Paulo Gustavo (LPG), na consolidação da gestão cultural e na construção de indicadores culturais nos municípios da Baixada Fluminense. Essa trajetória investigativa foi conduzida a partir de um olhar atento às dinâmicas locais, considerando tanto as fragilidades estruturais quanto as potências territoriais que atravessam a região.

A pesquisa evidenciou que, na Baixada Fluminense, a cultura, apesar de sua relevância social e econômica, ainda enfrenta grandes desafios para alcançar uma plena institucionalização e reconhecimento como vetor estratégico do desenvolvimento regional. A análise comparativa com os indicadores nacionais revelou que a região, em certos aspectos, apresenta índices superiores à média do Brasil, como na existência de leis e conselhos municipais de cultura, mas que ainda sofre com desigualdades internas e fragilidades institucionais.

As políticas emergenciais implementadas no período recente, especialmente a Lei Aldir Blanc e a Lei Paulo Gustavo, funcionaram como catalisadores para o fortalecimento de estruturas municipais e para a ampliação da participação social na gestão cultural. Contudo, a execução orçamentária desigual entre os municípios da Baixada demonstra que a construção de um sistema cultural robusto depende não apenas do repasse de recursos, mas da capacidade técnica e administrativa local, assim como da organização da sociedade civil.

O levantamento realizado com os agentes culturais e organizações da Baixada Fluminense evidenciou um campo cultural diverso, resiliente e dinâmico, mas ainda vulnerável em termos de proteção social, formalização e acesso às políticas públicas. A ampliação do número de coletivos, a formalização das redes culturais e a atuação das gestões municipais têm potencial para reduzir essas vulnerabilidades e impulsionar a economia da cultura regional.

Como desafios futuros, destacam-se a necessidade de continuidade e consolidação das políticas estruturantes, como a Política Nacional Aldir Blanc

(PNAB), e a ampliação do Sistema Nacional de Cultura nos municípios da região. Além disso, será fundamental aprimorar os instrumentos de monitoramento e avaliação, fortalecendo os indicadores culturais como ferramentas de planejamento estratégico.

Por fim, esta pesquisa contribui para brilhar a centralidade da cultura no desenvolvimento regional da Baixada Fluminense e reafirma a importância de políticas públicas que articulem fomento econômico, inclusão social e valorização da diversidade cultural local. O fortalecimento da cultura na Baixada não é apenas uma ação simbólica: trata-se de um projeto concreto de desenvolvimento econômico, social e territorial.

**"Não verei a colheita, mas faço questão de morrer como semente"**

**Frei Betto**

## 7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALBUQUERQUE JUNIOR, Durval Muniz. Gestão ou gestação pública da cultura: Algumas reflexões sobre o papel do Estado na produção cultural contemporânea. In: BARBALHO, Alexandre; RUBIM, Albino (org.). *Políticas culturais no Brasil*. Salvador: UFBA, 2007. p. 61-86.

ALVES, José Cláudio. *Dos barões ao extermínio: uma história de violência na Baixada Fluminense*. Duque de Caxias: APPH CLIO, 2003.

APPADURAI, Arjun. *O medo ao pequeno número*. São Paulo: Iluminuras, 2009.

BARBALHO, A. Políticas culturais no Brasil: primórdio (1500-1930). V ENECULT - Encontro de Estudos Multidisciplinares em Cultura, Salvador, UFBA, 2009.

BARBOSA DA SILVA, F. A.; HUEB, H.; MOREIRA, R. O desmonte das políticas culturais federais. In: GOMIDE, A. de A.; SILVA, M. M. de S.; LEOPOLDI, M. A. (Ed.). *Desmonte e reconfiguração de políticas públicas (2016-2022)*. Brasília: Ipea; INCT/PPED, 2023. p. 357-383.

BARBOSA DA SILVA, F. A.; ZIVIANI, P. *Políticas sociais: acompanhamento e análise | BPS | n. 30 | 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.

BONET I AGUSTÍ, L. Reflexiones a Propósito de Indicadores y Estadísticas Culturales. Portal Iberoamericano de Gestión Cultural, 2004.

BORJA, Bruno; LIMA, Bruno; ELLER, Camila. Política municipal de cultura na Baixada Fluminense: indicadores culturais para acompanhamento e análise da LAB, LPG e PNAB. XX Enecult – Encontro de Estudos Multidisciplinares em Cultura,

UFBA, Salvador, 2024. Disponível em:  
<https://www.enecult.ufba.br/modulos/submissao/Upload-699/152279.pdf>

BOTELHO, Isaura. Dimensões da cultura e políticas públicas. *Revista São Paulo em Perspectivas*, 15(2), 2001. Disponível em:  
<https://www.scielo.br/j/spp/a/cf96yZJdTvZbrz8pbDQnDqk/?format=pdf&lang=pt>.  
Acesso em 24/09/2021.

BOURDIEU, Pierre. *O poder simbólico*. Lisboa: Difel, Rio de Janeiro: Bertrand, 1989.

BRANT, J. A morte lenta das políticas federais de cultura. In: ROSSI, P.; DWECK, E.; OLIVEIRA, A. L. M. (Org.). *Economia para poucos: impactos sociais da austeridade e alternativas para o Brasil*. São Paulo: Autonomia Literária, 2018. p. 171-188.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília: Congresso Nacional, 1988.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Guia referencial para medição de desempenho e manual para construção de indicadores. Brasília, 2009.\_\_\_\_\_. Indicadores de programas: guia metodológico. Brasília, março de 2010.

BRASIL. *Decreto nº 11.453, de 23 de março de 2023*. Dispõe sobre os mecanismos de fomento do sistema de financiamento à cultura. *Diário Oficial da União*, Brasília, 24 mar. 2023. Seção 1.

BRASIL. *Emenda Constitucional nº 71, de 29 de novembro de 2012*. Acrescenta o art. 216-A à Constituição Federal para instituir o Sistema Nacional de Cultura. *Diário Oficial da União*, Brasília, 30 nov. 2012a.

BRASIL. *Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012*. Regulamenta o §3º do art. 198 da Constituição Federal. *Diário Oficial da União*, Brasília, 16 jan. 2012b.

BRASIL. *Lei Complementar nº 195, de 8 de julho de 2022*. Dispõe sobre apoio financeiro da União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para garantir ações emergenciais direcionadas ao setor cultural. *Diário Oficial da União*, Brasília, 8 jul. 2022a.



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. *Diário Oficial da União*, Brasília, 24 dez. 1991.

BRASIL. *Lei nº 13.018, de 22 de julho de 2014*. Institui a Política Nacional de Cultura Viva e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2014.

BRASIL. *Lei nº 14.017, de 29 de junho de 2020*. Dispõe sobre ações emergenciais destinadas ao setor cultural a serem adotadas durante o estado de calamidade pública. Brasília, DF: Presidência da República, 2020.

BRASIL. *Lei nº 14.399, de 8 de julho de 2022*. Institui a Política Nacional Aldir Blanc de Fomento à Cultura. *Diário Oficial da União*, Brasília, 8 jul. 2022b.

CALABRE, Lia. Política cultural no Brasil: um histórico. In: Políticas culturais: diálogo indispensável/ organização de Lia Calabre. Rio de Janeiro: Edições Casa de Rui Barbosa, 2005.

CALABRE, Lia. *Gestão cultural, participação social e direitos no campo da cultura: considerações preliminares*. In: Oficinas do Sistema Nacional de Cultura. Brasília: Ministério da Cultura, 2006. Disponível em: [http://hugoribeiro.com.br/biblioteca-digital/MinC-2006-Oficinas\\_do\\_sistema\\_nacional\\_de\\_cultura.pdf](http://hugoribeiro.com.br/biblioteca-digital/MinC-2006-Oficinas_do_sistema_nacional_de_cultura.pdf). Acesso em 24/09/2021.

CALABRE, Lia. *Políticas culturais no Brasil: dos anos 1930 ao século XXI*. Rio de Janeiro: FGV, 2009.

CANCLINI, Néstor García. *Culturas híbridas: estratégias para entrar e sair da modernidade*. Trad. Heloísa P. Cintrão e Ana Regina Lessa. 2.ed. São Paulo: Edusp, 1998.

CANCLINI, Néstor García. *Diferente, desigual e desconectado: Mapas de interculturalidade*. Bonanova: Gedisa, 2004.

CARVALHO, José Murilo de. *O bolsinho imperial*. In: *D. Pedro II*. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

CERTEAU, Michel de. *A invenção do cotidiano: artes de fazer*. Petrópolis: Editora Vozes, 1994.

COLIGAÇÃO LULA PRESIDENTE. *Imaginação a serviço do Brasil: Programa de Políticas Públicas de Cultura*. Pg, 11. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2002.

DAZZI, Camila. Pensionistas da Escola Nacional de Belas Artes na Itália (1890-1900) - Questionando o “afrancesamento” da cultura brasileira no início da República. *19&20*, Rio de Janeiro, v. I, n. 3, nov. 2006. Disponível em: [http://www.dezenovevinte.net/ensino\\_artistico/pensionista\\_1890.htm](http://www.dezenovevinte.net/ensino_artistico/pensionista_1890.htm). Acesso em 20 dez. 2024.

DINIZ, Débora; MEDEIROS, Marcelo; MADEIRO, Alberto. Pesquisa Nacional de Aborto 2016. *Ciência e Saúde Coletiva*, n. 22, 2017.

DINIZ, Eli. Engenharia Institucional e políticas públicas: dos conselhos técnicos às câmaras setoriais. (p.21-37) IN : PANDOLFI, Dulce (org.). **Repensando o Estado Novo**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1991.

FARIA, Rodrigo O. de. Orçamento por Resultados: tendências, perspectivas e desafios. Menção honrosa no III Prêmio SOF de Monografias 2010.

FOUCAULT, Michel. *A ordem do discurso*. São Paulo: Loyola, 1990.

FRENTE BRASIL POPULAR, 2002, p. 14)

GADELHA, Rachel; BARBALHO, Alexandre. Políticas públicas de cultura e o campo da Produção Cultural. *Revista Pensamento & Realidade*, v. 28, n. 4, 2013. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/pensamentorealidade/article/download/17983/13349>. Acesso em 28 out. 2022.

GUERREIRO, João; BORJA, Bruno. Formação e participação social na cadeia produtiva da cultura. In: *Casa Fluminense (org.). Relatório de monitoramento Agenda Rio 2030*. Rio de Janeiro: Associação Casa Fluminense, 2021.

HASHIMOTO, F. *O desmonte da cultura no Brasil*. YouTube, 21 set. 2022. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=ujNljuvuW90>. Acesso em: 21 dez. 2022.

HELENA, Lúcia. De recôncavo da Guanabara à Baixada Fluminense: leitura de um território pela história. *Recôncavo: Revista de História da UNIABEU*, v. 3, n. 5, jul.-dez. 2013.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Cultura*. In: *Políticas sociais: acompanhamento e análise | BPS | n. 30 | 2023. Perfil dos municípios brasileiros: cultura 2021*. Rio de Janeiro: IBGE, 2022. p. 45-60.

IBGE. Editoria: Estatísticas Sociais | Caio Belandi. Publicado em 29/08/2024 09h00 | Atualizado em 29/08/2024 às 09h30.

IBGE. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua*. Rio de Janeiro: IBGE, 2022.

JANNUZZI, Paulo de Martino. Considerações sobre o uso, mau uso e abuso dos indicadores sociais na formulação e avaliação de políticas públicas municipais. *Revista de Administração Pública*, v. 36, n. 1, p. 51-72, jan./fev. 2002.

JANNUZZI, Paulo M. *Indicadores Sociais na formulação e avaliação de políticas públicas*. Campinas: Alínea, 2006.

LÓPEZ G., Loreto; POBLETE M., Paula. *Indicadores para el Sector Cultural en Chile*. Portal Iberoamericano de Gestión Cultural. *Boletín GC: Gestión Cultural* n. 7: Indicadores y Estadísticas Culturales, abr. 2004.

MACIEL, Ruth; GUERREIRO, João; SOARES, Thalyne. Organização, ação e articulação em uma rede de produtores culturais da/na Baixada Fluminense: curso de elaboração de projetos culturais. *Anais do XIV ENECULT*. Salvador: UFBA, 2018.

MARATÓ, Arturo Rodríguez. La reinvencción de la política cultural a escala local: el caso de Barcelona. *Sociedade e Estado*, Brasília, v. 20, n. 2, p. 351-376, maio/ago. 2005.

MARQUES, Alexandre dos Santos. Baixada Fluminense: da conceituação às problemáticas sociais contemporâneas. *Revista Pilares da História*, Duque de Caxias: CMDC/AAIH, v. 4, n. 6, 2006.

MARTIN, Olivier. Da estatística política à sociologia estatística. *Revista Brasileira de História*, São Paulo, v. 21, n. 41, p. 13-34, 2001.

NABUCO, Joaquim. O abolicionismo. São Paulo : Publifolha, 2000. (Grandes nomes do pensamento brasileiro da Folha de São Paulo).

NICOLÁS, M. A.; ZIMMERMANN, S. A. O desmonte (policy dismantling) no campo da análise das políticas públicas. In: NICOLÁS, M. A.; GAITÁN, F. (Org.). *Desmonte do Estado e retração da cidadania: pensando alternativas de proteção social*. 1. ed. Rio de Janeiro: INCT-PPED, 2021. p. 152-188.

PAGER, Devah. Medir a discriminação. *Tempo Social, Revista de Sociologia da USP*, v. 18.

Painel regional: Baixada Fluminense I e II / Observatório Sebrae/RJ. -- Rio de Janeiro : SEBRAE/RJ, 2016. 16 p. : il ; 30 cm.

Pesquisa *Impactos da Covid-19 na economia criativa da Baixada Fluminense: IFRJ/UFRJ* [Recurso eletrônico] / coordenação João Guerreiro, Bruno Borja. [s.l.]: Observatório Baixada Cultural, 2021. 58 p.

RAFFAINI, Patrícia Tavares. *Esculpindo a cultura na forma Brasil: o Departamento de Cultura de São Paulo (1935–1938)*. São Paulo: Humanitas, 2001.

RAMÍREZ NIETO, Jorge. *El discurso Vargas Capanema y la arquitectura moderna en Brasil*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2000.

REIS, Elisa. Novas formas de relacionar autoridade e solidariedade: questões teóricas e empíricas. *Sociologia & Antropologia*, v. 1, n. 1, p. 91-118, 2011.

ROMÃO NETTO, J. V. *Cultura, políticas culturais e democracia*. Brasília: Ipea, 2023. No prelo.

RUBIM, Antônio Albino Canelas (org.). *Gestão cultural*. Salvador: EDUFBA, 2019.

SANTOS, Milton. *Técnica, espaço e tempo: globalização e meio técnico-científico-informacional*. 3. ed. São Paulo: Hucitec, 1997.

SARCOVAS, Yacoff. O incentivo fiscal no Brasil. *Teoria & Debate*, n. 62, p. 58–62, abr./maio 2005.

SNIIC. *Mapas Culturais: apoio para estados e municípios*. Disponível em: <http://sniic.cultura.gov.br/sobre/mapas-culturais-apoio-para-estados-e-municipios/>

SOUZA, Ana Torrezan. 10 anos do Seminário Internacional de Políticas Culturais: uma análise da temática gestão pública da cultura. In: *Seminário Internacional de Políticas Culturais*, 12, 2020. *Anais*. Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa, 2020.

## PÁGINAS ELETRÔNICAS

CPDDOC

FGV:

[http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/Jango/artigos/NaPresidenciaRepublica/Centro Popular](http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/Jango/artigos/NaPresidenciaRepublica/CentroPopular) de\_Cultura  
[http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/Jango/artigos/NaPresidenciaRepublica/Centro Popular](http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/Jango/artigos/NaPresidenciaRepublica/CentroPopular) de\_Cultura

(AI5-1968) [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ait/ait-05-68.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ait/ait-05-68.htm)

Hemeroteca Digital da Biblioteca nacional:  
[https://memoria.bn.gov.br/DocReader/docreader.aspx?bib=030015\\_10&pasta=ano%20198&pesq=%22lei%20sarney%22&pagfis=126168](https://memoria.bn.gov.br/DocReader/docreader.aspx?bib=030015_10&pasta=ano%20198&pesq=%22lei%20sarney%22&pagfis=126168)

Observatório Baixada Cultural, página oficial disponível em:  
<https://www.obacbaixadacultural.com.br/produ%C3%A7%C3%B5es>

Mapa da cultura do Brasil: <https://mapa.cultura.gov.br/>

Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais: <http://sniic.cultura.gov.br/>

## APÊNDICE A

Figura 1- Painel de Dados do Sistema Nacional de Cultura, recorte BRASIL

Atualizado em: 16/07/2025.



Fonte: Painel de Dados do Sistema Nacional de Cultura. Atualizado em: 16/07/2025.

## APÊNDICE B

Figura 1- Painel de Dados do Sistema Nacional de Cultura, recorte RJ

Atualizado em: 16/07/2025.

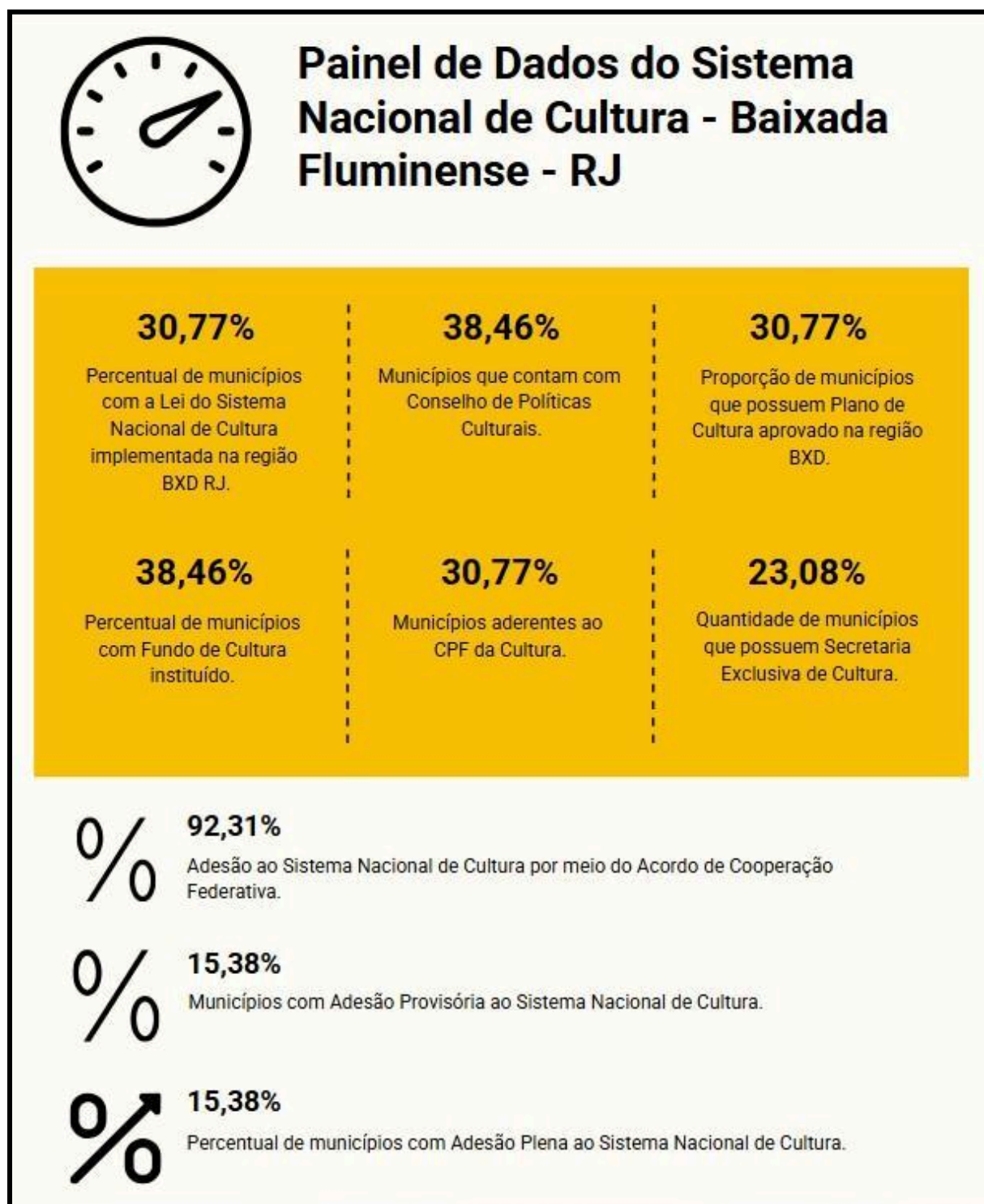


Fonte: Painel de Dados do Sistema Nacional de Cultura. Atualizado em: 16/07/2025.



## APÊNDICE C

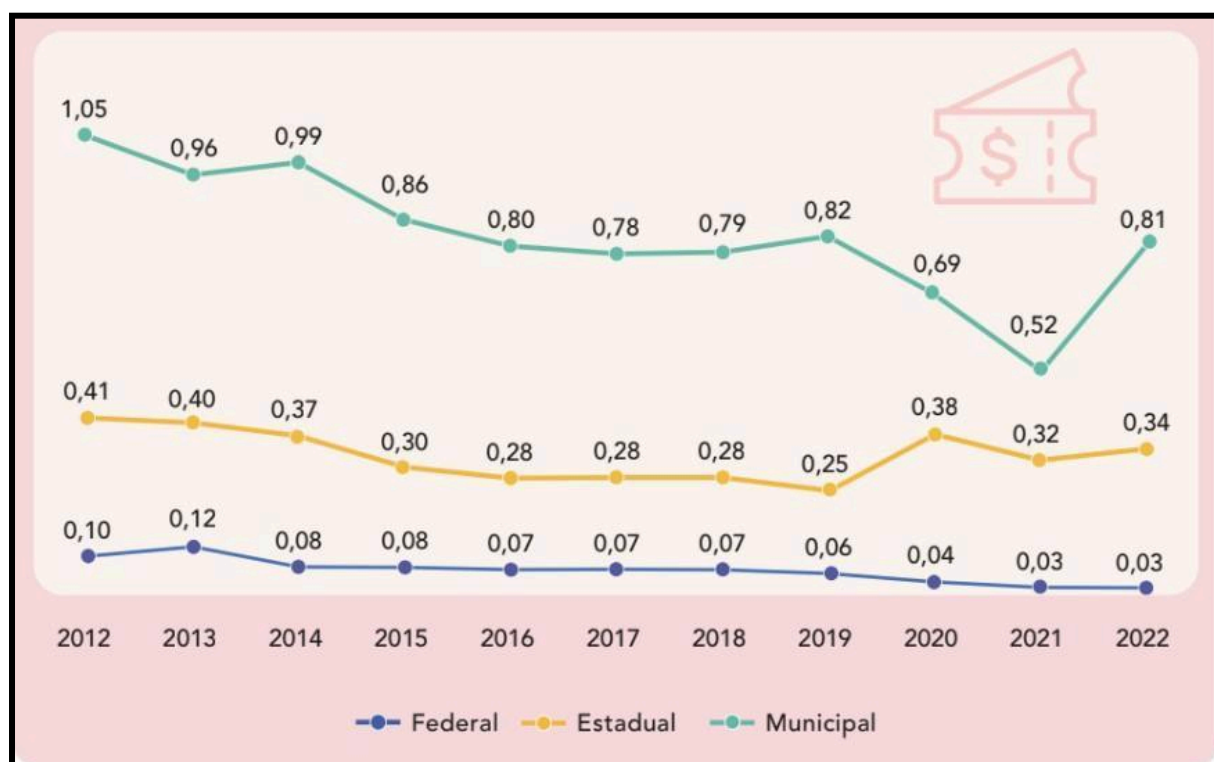
**Figura 3 - Painel de Dados do Sistema Nacional de Cultura, recorte Baixada Fluminense Atualizado em: 16/07/2025.**



Fonte: Painel de Dados do Sistema Nacional de Cultura. Atualizado em: 16/07/2025.

## APÊNDICE D

**Figura 4 - Despesa em cultura como proporção do total, por esfera administrativa (%)**



**Fonte:** Ministério da Economia, Secretaria do tesouro Nacional, Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal - Siafi, Coordenação-Geral de Normas de Contabilidade Aplicadas à Federação e Coordenação Geral.