



**Universidade do Estado do Rio de Janeiro**

Centro de Tecnologia e Ciências

Instituto de Geografia

Gilberto Polastreli Rodolfo

**Representação parlamentar na Baixada Fluminense/RJ: entre a  
reprodução eleitoral e as políticas públicas**

Rio de Janeiro

2024

Gilberto Polastreli Rodolfo

**Representação parlamentar na Baixada Fluminense/RJ: entre a reprodução eleitoral e as políticas públicas**

Tese apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor, ao Programa de Pós-Graduação em Geografia, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração: Globalização, Políticas Públicas e Reestruturação Territorial.

Orientador: Prof. Dr. Hindenburgo Francisco Pires

Rio de Janeiro

2024

CATALOGAÇÃO NA FONTE  
UERJ / REDE SIRIUS / BIBLIOTECA CTC/C

R695 Rodolfo, Gilberto Polastreli.  
Representação parlamentar na Baixada Fluminense/RJ: entre a  
reprodução eleitoral e as políticas públicas / Gilberto Polastreli  
Rodolfo.– 2024.  
267 f. : il.

Orientador: Hindenburgo Francisco Pires.  
Tese (Doutorado) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro,  
Instituto de Geografia.

1. Geografia política - Teses. 2. Sistemas políticos - Teses. 3.  
Políticas públicas - Teses. 4. Legislação – Teses. 5. Direito social –  
Teses. 6. Governo representativo e representação – Baixada Fluminense  
(RJ) – Teses. I. Pires, Hindenburgo Francisco. II. Universidade do  
Estado do Rio de Janeiro. Instituto de Geografia. III. Título.

CDU: 911.3(815.3)

Bibliotecária Responsável: Priscila Freitas Araujo/ CRB-7: 7322

Autorizo, apenas para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta tese,  
desde que citada a fonte.

---

Assinatura

---

Data

Gilberto Polastreli Rodolfo

**Representação parlamentar na Baixada Fluminense/RJ: entre a reprodução eleitoral e as políticas públicas**

Tese apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor, ao Programa de Pós-Graduação em Geografia, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração: Globalização, Políticas Públicas e Reestruturação Territorial.

Aprovada em 04 de março de 2024.

Orientador: Prof. Dr. Hindenburgo Francisco Pires  
Instituto de Geografia - UERJ

Banca Examinadora:

---

Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Mônica Sampaio Machado  
Instituto de Geografia - UERJ

---

Prof. Dr. André Roberto Martin  
Instituto de Geografia - USP

---

Prof. Dr. Yan Navarro da Fonseca Paixão  
Colégio Pedro II

---

Prof. Dr. Jorge Luiz Barbosa  
Universidade Federal Fluminense - UFF

Rio de Janeiro

2024

## **DEDICATÓRIA**

Dedico a meus pais: meus digníssimos exemplos

## AGRADECIMENTOS

Como resultado de toda uma vida de estudos, incluindo não só os ciclos acadêmicos da graduação e deste Doutorado que se encerra, gostaria de registrar meus agradecimentos aos ícones do saber e conhecimento que contribuíram para que eu chegasse aqui. Desde a Prof.<sup>a</sup> Rosani e Lucia Sales, ainda na educação básica, até expoentes da Geografia brasileira como Iná Elias de Castro e Maurício de Abreu, além da minha orientadora na Graduação na Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Lia Osório Machado, meus sinceros agradecimentos e minhas nostálgicas saudades.

Agradeço com menções especiais ao inesquecível professor botafoguense Gilmar Mascarenhas e ao Hindenburgo Francisco Pires, pelo elevado nível dos debates propostos, pela orientação e, sobretudo, pela sua acessibilidade fora da sala de aula, que culmina num amálgama de saber e humildade.

Agradeço a todos os colegas professores e alunos das escolas que passei: Colégio Estadual Antônio Figueira de Almeida, Colégio Estadual Ana Néri, Colégio Ponto de Ensino, Colégio Palas, Curso Miguel Couto, Escolas Joaquim da Silva Peçanha e Ministro San Tiago Dantas e ao eterno Colégio Pedro II, “a minha casa”. Vocês fazem parte da minha vida!

Indubitavelmente, o meu maior e mais completo agradecimento não só nesta etapa da minha vida que chega ao fim, mas a toda minha formação profissional e como homem, o grande amor da minha vida: minha Mãe! Nascida com a vocação do trabalho, queria eu, ter a sua disposição para “encarar” os obstáculos que o destino lhe impôs, mas que não foram suficientes para que desvirtuassem seu caminho de sucesso e prosperidade. Como dizia o poeta: “sou forte, mas não chego aos seus pés”. Te amo Mãe!

Igualmente, agradeço ao meu pai. Sua força e disposição parecem contrastar com a meticulosidade da sua nobre arte, mas na verdade, complementam-se em puro objeto de apreciação para quem a admira. Sua história humilde nunca foi justificativa para possíveis descaminhos no seu íntegro caminho de vida. Como dizia o poeta: “Pai, eu não faço questão de ser tudo, só não quero e não vou ficar mudo, pra falar de amor para você”. Te amo Pai!

Por fim, agradeço a Deise Lilian, soberana companheira e, acima de tudo, agradeço a Deus pela minha vida.

Eu rasgo couro com os dentes, mas beijo uma flor sem machucar

*Guto Goffi*

## RESUMO

RODOLFO, Gilberto Polastreli. **Representação parlamentar na Baixada Fluminense/RJ:** entre a reprodução eleitoral e as políticas públicas. 2024. 267 f. Tese (Doutorado em Geografia) – Instituto de Geografia, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2024.

A proposta metodológica da análise quantitativa e qualitativa das leis aprovadas em plenário nos treze municípios da Baixada Fluminense/RJ em sua legislatura 2017-20, permitiu atestar os desvios laborais de uma representação parlamentar muito mais comprometida com um ciclo sistêmico de reprodução eleitoral do que como instituto basilar de políticas públicas. O ordenamento quantitativo do portfólio de leis comprovou uma ampla territorialização político-parlamentar do segmento evangélico/pentecostal sobre a sociedade e o território da região. Constatou-se mesmo um referenciamento religioso sobre os trabalhos parlamentares em que um mercado de leis se multiplica para atender claramente os interesses econômicos e financeiros dos templos religiosos. A metodologia empregada também permitiu asseverar duas importantes incongruências na composição e funcionamento parlamentar na Baixada Fluminense/RJ: a sub-representatividade de gênero e a étnico-racial. O viés quantitativo insuficiente, tanto dos ordenamentos regulatórios de afirmação racial quanto dos direitos das mulheres, quando comparados às leis de mera reprodução burocrático-administrativa e eleitoral evangélica, assegura o caráter incompleto da representatividade que estes dois segmentos deveriam ter face às suas grandezas demográfica e eleitoral. O método de pesquisa permitiu igualmente clarificar a subalternização das leis sociais para o exercício da cidadania em prol de uma reprodução de uma “máquina” burocrática e administrativa negligenciadora daquilo que deveria ser o produto maior e final do exercício da representação parlamentar: as políticas públicas.

Palavras-chave: Baixada Fluminense/RJ; leis; representação parlamentar; religião; sub-representação de gênero; sub-representação étnico-racial.

## ABSTRACT

RODOLFO, Gilberto Polastreli. **Parliamentary representation in Baixada Fluminense/RJ: between electoral reproduction and public policies.** 2024. 267 f. Tese (Doutorado em Geografia) – Instituto de Geografia, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2024.

The methodological proposal for the quantitative and qualitative analysis of the laws approved in plenary in the thirteen municipalities of Baixada Fluminense/RJ in its 2017-20 legislature, made it possible to attest to the labor deviations of a parliamentary representation much more committed to a systemic cycle of electoral reproduction than as basic institute of public policies. The quantitative ordering of the portfolio of laws proved a broad political-parliamentary territorialization of the evangelical/Pentecostal segment over society and the territory of the region. There was even a religious reference to parliamentary work in which a market of laws multiplies to clearly meet the economic and financial interests of religious temples. The methodology used also made it possible to assert two important inconsistencies in the composition and functioning of parliament in Baixada Fluminense/RJ: gender and ethnic-racial underrepresentation. The insufficient quantitative bias, both of the regulatory systems of racial affirmation and of women's rights, when compared to the laws of mere bureaucratic-administrative and evangelical electoral reproduction, ensures the incomplete nature of the representation that these two segments should have in view of their demographic and electoral. The research method also made it possible to clarify the subordination of social laws for the exercise of citizenship in favor of a reproduction of a bureaucratic and administrative “machine” that neglects what should be the greatest and final product of the exercise of parliamentary representation: public policies.

Keywords: Baixada Fluminense/RJ; laws; parliamentary representation; religion; gender underrepresentation; ethnic-racial underrepresentation.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 -	Lei nº 2.977 de 2019 – Duque de Caxias .....	40
Figura 2 -	Lei nº 2935 de 2019 – Duque de Caxias .....	41
Figura 3 -	Lei 4662 de 2017 – Nova Iguaçu.....	42
Figura 4 -	Lei 1398 de 2017 – Queimados.....	45
Figura 5 -	Lei nº 2.859 de 2017 – Duque de Caxias.....	46
Figura 6 -	Lei 1393 de 2017 – Queimados.....	49
Figura 7 -	Lei 1396 de 2017 – Queimados.....	49
Figura 8 -	Lei 2.988 de Dezembro de 2019 – Duque de Caxias.....	50
Figura 9 -	Lei nº 2.992 de dezembro de 2019 – Duque de Caxias.....	51
Figura 10 -	Lei 4.889 de 2020 – Nova Iguaçu.....	51
Figura 11 -	Lei 1.475 de Junho de 2020 – Paracambi.....	52
Figura 12 -	Lei 6.338 de 2019 – Nilópolis.....	53
Figura 13 -	Lei 6.314 de 2019 – Nilópolis.....	55
Figura 14 -	Lei 6.315 de 2019 – Nilópolis.....	55
Figura 15 -	Lei 3824 de 2020 – Itaguaí.....	57
Figura 16 -	Lei 2164 de 2017 – São João de Meriti.....	60
Figura 17 -	Lei 1095 de 2018 – Guapimirim.....	63
Figura 18 -	Lei 2440 de 2019 – Mesquita.....	63
Figura 19 -	Lei 632 de 2017 – Seropédica.....	65
Figura 20 -	Lei 018 de 2017 – Japeri.....	67
Figura 21 -	lei 639 de 2017 – Seropédica.....	68
Figura 22 -	Lei 1331 de 2018 – Paracambi.....	69
Figura 23 -	Lei 939 de 2017 – Guapimirim.....	72
Figura 24 -	Lei 3820 de 2020 – Itaguaí.....	73
Figura 25 -	Lei 645 de 2017 – Seropédica.....	75
Figura 26 -	Lei 2207 de 2019 – São João de Meriti.....	77
Figura 27 -	Lei 627 de 2019 – Seropédica.....	79
Figura 28 -	Lei 4897 de 2020 – Nova Iguaçu.....	80
Figura 29 -	Lei 4685 de 2017 – Nova Iguaçu.....	82
Figura 30 -	Lei 1070 de 2018 – Guapimirim.....	84

Figura 31 -	Lei 3832 de 2020 – Itaguaí.....	85
Figura 32 -	Lei 1126 de 2019 – Mesquita.....	87
Figura 33 -	Baixada Fluminense/RJ: ano de criação de municípios.....	90
Figura 34 -	Baixada Fluminense/RJ: origem da criação de municípios.....	90
Figura 35 -	Alzira Soriano - primeira prefeita eleita no Brasil, município de Lajes/RN — 1929.....	116
Figura 36 -	Carlota Pereira Queiroz - primeira deputada federal eleita no Brasil, estado de São Paulo – 1934.....	117
Figura 37 -	Eunice Michiles - primeira senadora eleita no Brasil, estado do Amazonas - 1979.....	117
Figura 38 -	Laélia Alcântara - primeira senadora negra -1981.....	117
Figura 39 -	Dilma Rousseff - primeira presidenta eleita no Brasil - 2011.....	118
Figura 40 -	Lei n.º 947 de 18 de abril de 2017 – Guapimirim.....	149
Figura 41 -	Lei nº 4.670 de 30 de agosto de 2017 - Nova Iguaçu.....	150
Figura 42 -	Lei nº 1.463/18, de 17 de outubro de 2018 – Queimados.....	151
Figura 43 -	Lei nº 3.735 de 04 de abril de 2019 – Itaguaí.....	152
Figura 44 -	Lei nº 1.443/18, de 29 de maio de 2018 – Queimados.....	152
Figura 45 -	Lei nº 3.811 de 26 de novembro de 2019 – Itaguaí.....	153
Figura 46 -	Lei nº 4.869 de 22 de outubro de 2019 – Nova Iguaçu.....	154
Figura 47 -	Lei nº 1.370/17, de 08 de junho de 2017 – Queimados.....	154
Figura 48 -	Lei nº 1.450/18, de 24 de agosto de 2018 – Queimados.....	155
Figura 49 -	Lei n.º 1.478/18, de 21 de dezembro de 2018 – Queimados.....	156
Figura 50 -	Lei nº 2.829 de 15 de março de 2017 – Duque de Caxias.....	157
Figura 51 -	Lei nº 1140 de 22 de janeiro de 2020 – Mesquita.....	158
Figura 52 -	Lei nº 2911 de 10 de setembro de 2018 – Duque de Caxias.....	159
Figura 53 -	Lei nº 2.965 de 05 de junho de 2019 – Duque de Caxias.....	160
Figura 54 -	Lei nº 1097 de novembro de 2018 – Mesquita.....	161
Figura 55 -	Lei nº 1.379/17, de 21 de junho de 2017 – Queimados.....	162
Figura 56 -	Lei n.º 937 de 29 de março de 2017 – Guapimirim.....	163
Figura 57 -	Lei nº 4.883 de 20 de dezembro de 2019 – Nova Iguaçu.....	164
Figura 58 -	Lei nº 2.996 de 19 de dezembro de 2019 – Duque de Caxias.....	165
Figura 59 -	Lei nº 1142 de 22 de janeiro de 2020 – Mesquita.....	166
Figura 60 -	Lei nº 1.377/17, de 21 de junho de 2017 – Queimados.....	167

Figura 61 -	Wagner do Nascimento: primeiro político negro a assumir a prefeitura de uma cidade brasileira: Uberlândia/MG, 1982.....	176
Figura 62 -	Adalberto Camargo: primeiro deputado federal negro eleito do país pelo estado de São Paulo – 1967.....	177
Figura 63 -	Abdias do Nascimento: primeiro senador negro do Brasil, estado do Rio de Janeiro, 1997.....	177
Figura 64 -	Nilo Peçanha: primeiro e único presidente negro na história do Brasil – 1909.....	178
Figura 65 -	Lei nº 2.926 de 30 de novembro de 2018 – Duque de Caxias.....	199
Figura 66 -	Lei nº 1099 de 09 de janeiro de 2019 – Guapimirim.....	200
Figura 67 -	Lei nº 4.696 de 28 de dezembro de 2017 – Nova Iguaçu.....	201
Figura 68 -	Lei nº 2.948 de 10 de abril de 2019 – Duque de Caxias.....	203
Figura 69 -	Lei nº 2.217, de 18 de dezembro de 2019 – São João de Meriti.....	204
Figura 70 -	Lei nº 4.665 de 03 de julho de 2017 – Nova Iguaçu.....	205
Figura 71 -	lei nº 2.201, de 10 de abril de 2019 – São João de Meriti.....	206
Figura 72 -	tipologia das Igrejas/formações evangélicas no Brasil.....	210
Figura 73 -	Lei nº 4.690 de 06 de dezembro de 2017 – Nova Iguaçu.....	230
Figura 74 -	Lei nº 4.651 de 10 de março de 2017 – Nova Iguaçu.....	230
Figura 75 -	Lei nº 4.892 de 22 de abril de 2020 – Nova Iguaçu.....	231
Figura 76 -	Lei nº. 4.757 de 02 de maio de 2018 – Nova Iguaçu.....	231
Figura 77 -	Lei nº 4.698 de 28 de dezembro de 2017 – Nova Iguaçu.....	232
Figura 78 -	Lei nº 4.655 de 10 de março de 2017 – Nova Iguaçu.....	232
Figura 79 -	Lei nº 4.886 de 06 de janeiro de 2020 – Nova Iguaçu.....	233
Figura 80 -	Lei nº 4.842 de 04 de junho de 2019 – Nova Iguaçu.....	233
Figura 81 -	Lei nº 4.896 de 15 de maio de 2020 – Nova Iguaçu.....	234
Figura 82 -	Lei nº 4.912 de 28 de setembro de 2020 – Nova Iguaçu.....	234
Figura 83 -	Lei nº 4.906 de 13 de julho de 2020 – Nova Iguaçu.....	235
Figura 84 -	Lei municipal nº 1.320. De 25 de junho de 2018 – Paracambi.....	235
Figura 85 -	Lei municipal nº 1.389, de 28 de agosto de 2019 – Paracambi.....	236
Figura 86 -	Lei municipal nº 1.501, de 17 de dezembro de 2020 – Paracambi.....	236
Figura 87 -	Lei nº 1.494, de 27 de outubro de 2020 – Paracambi.....	237
Figura 88 -	Lei nº 1.394/17, de 21 de setembro de 2017 – Queimados.....	237
Figura 89 -	Lei n.º 1.405/17, de 20 de outubro de 2017 – Queimados.....	238

Figura 90 -	Lei nº 4.653 de 10 de março de 2017 – Nova Iguaçu.....	239
Figura 91 -	Lei nº 1.389/17, de 31 de agosto de 2017 – Queimados.....	240
Figura 92 -	Lei n.º 1.398/17, de 27 de setembro de 2017 – Queimados.....	241
Figura 93 -	Lei nº 2.859 de 18 de agosto de 2017 – Duque de Caxias.....	242
Figura 94 -	Lei nº 4.804 de 03 de dezembro de 2018 – Nova Iguaçu.....	243
Figura 95 -	Lei nº 3.728 de 02 de abril de 2019 – Itaguaí.....	243
Figura 96 -	Lei nº 1098 de novembro de 2018 – Mesquita.....	244
Figura 97 -	Lei nº 4.686 de 06 de dezembro de 2017 – Nova Iguaçu.....	245
Figura 98 -	Lei municipal nº 1.326, de 27 de agosto de 2018 – Paracambi.....	246
Figura 99 -	Lei nº 1.446/18, de 14 de junho de 2018 – Queimados.....	247
Figura 100 -	Lei nº 3.721 de 14 de Março de 2019 – Itaguaí.....	247
Figura 101 -	Lei nº 3.835 de 14 de maio de 2020 – Itaguaí.....	248
Figura 102 -	Lei nº 2.133 de 08 de fevereiro de 2017 – São João de Meriti.....	248
Figura 103 -	Lei n.º 1.396/17, de 27 de setembro de 2017 – Queimados.....	249
Figura 104 -	Lei nº 1.393/17, de 21 de setembro de 2017 – Queimados.....	250
Figura 105 -	Lei nº 1.381/17, de 28 de junho de 2017 – Queimados.....	250
Figura 106 -	Lei 2.978 de 2019 – Duque de Caxias.....	251
Figura 107 -	Lei 2.990 de 2019 – Duque de Caxias.....	251
Figura 108 -	Lei 4.890 de Março de 2020 – Nova Iguaçu.....	252
Figura 109 -	Lei nº 4.865 de 07 de outubro de 2019 – Nova Iguaçu.....	253

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 –	Baixada Fluminense/RJ: área total dos municípios (Km <sup>2</sup> ) – 2022...	89
Gráfico 2 –	Participação parlamentar por sexo na Baixada Fluminense/RJ (%) – Legislatura 2017/2020.....	129
Gráfico 3 –	Representação parlamentar e população total segundo o sexo na Câmara Municipal de Belford Roxo/RJ – Legislatura 2017/2020..	129
Gráfico 4 –	Representação parlamentar e população total segundo o sexo na Câmara Municipal de Duque de Caxias/RJ – Legislatura 2017/2020.....	130
Gráfico 5 –	Representação parlamentar e população total segundo o sexo na Câmara Municipal de Guapimirim/RJ – Legislatura 2017/2020.....	130
Gráfico 6 –	Representação parlamentar e população total segundo o sexo na Câmara Municipal de Itaguaí/RJ – Legislatura 2017/2020.....	130
Gráfico 7 –	Representação parlamentar e população total segundo o sexo na Câmara Municipal de Japeri/RJ – Legislatura 2017/2020.....	131
Gráfico 8 –	Representação parlamentar e população total segundo o sexo na Câmara Municipal de Magé/RJ – Legislatura 2017/2020.....	131
Gráfico 9 –	Representação parlamentar e população total segundo o sexo na Câmara Municipal de Mesquita/RJ – Legislatura 2017/2020.....	131
Gráfico 10 –	Representação parlamentar e população total segundo o sexo na Câmara Municipal de Nilópolis/RJ – Legislatura 2017/2020.....	132
Gráfico 11 –	Representação parlamentar e população total segundo o sexo na Câmara Municipal de Nova Iguaçu/RJ – Legislatura 2017/2020...	132
Gráfico 12 –	Representação parlamentar e população total segundo o sexo na Câmara Municipal de Paracambi/RJ – Legislatura 2017/2020.....	132
Gráfico 13 –	Representação parlamentar e população total segundo o sexo na Câmara Municipal de Queimados/RJ – Legislatura 2017/2020.....	133
Gráfico 14 –	Representação parlamentar e população total segundo o sexo na Câmara Municipal de São João de Meriti/RJ – Legislatura 2017/2020.....	133
Gráfico 15 –	Representação parlamentar e população total segundo o sexo na	

	Câmara Municipal de Seropédica/RJ – Legislatura 2017/2020.....	133
Gráfico 16 –	Representação parlamentar e população total segundo o sexo na Baixada Fluminense/RJ – Legislatura 2017/2020.....	134
Gráfico 17 –	Feminicídios no estado do Rio de Janeiro e na Baixada Fluminense/RJ.....	145
Gráfico 18 –	Número de municípios, população e feminicídios na Baixada Fluminense/RJ.....	146
Gráfico 19 –	Feminicídios na Baixada Fluminense/RJ – 2020 (em %)......	148
Gráfico 20 –	Políticos eleitos no Brasil, 2018.....	180
Gráfico 21 –	População por cor/raça no Brasil, 2010.....	180
Gráfico 22 –	Senadores eleitos no Brasil – 2018.....	182
Gráfico 23 –	Deputados federais eleitos no Brasil – 2018.....	182
Gráfico 24 –	Governadores eleitores no Brasil – 2018.....	182
Gráfico 25 –	Sub-representação de raça na Baixada Fluminense/RJ – Legislatura 2017 – 2020.....	189
Gráfico 26 –	Sub-representação de raça na Baixada Fluminense/RJ – Legislatura 2017 – 2020.....	189
Gráfico 27 –	Sub-representação de raça na Baixada Fluminense/RJ – Legislatura 2017 – 2020.....	190
Gráfico 28 –	Avanço evangélico no Brasil (em percentual do total de fiéis no país).....	224
Gráfico 29 –	População residente por religião nos municípios da Baixada Fluminense/RJ – 2010.....	227
Gráfico 30 –	População residente por religião na Baixada Fluminense/RJ (%) – 2010.....	227

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 –	Desmembramentos territoriais na Baixada Fluminense/RJ.....	91
Quadro 2 –	Baixada Fluminense/RJ: distribuição das leis por temas e categorias – legislatura 2017 -2020.....	94
Quadro 3 –	As “duas Ondas” do Protestantismo no Brasil.....	212
Quadro 4 –	As “três ondas” do Pentecostalismo no Brasil.....	215

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 –	População Residente, Área, Densidade Demográfica e PIB segundo os municípios da Baixada Fluminense/RJ – 2010.....	93
Tabela 2 –	Distribuição das leis por temas em Nova Iguaçu – Legislatura 2017/2020.....	95
Tabela 3 –	Distribuição das leis por temas em Duque de Caxias – Legislatura 2017/2020.....	97
Tabela 4 –	Distribuição das leis por temas em Itaguaí – Legislatura 2017/2020.....	99
Tabela 5 –	Distribuição das leis por temas em Paracambi – Legislatura 2017/2020.....	100
Tabela 6 –	Distribuição das leis por temas em São João de Meriti – Legislatura 2017/2020.....	101
Tabela 7 –	Distribuição das leis por temas em Queimados – Legislatura 2017/2020.....	102
Tabela 8 –	Distribuição das leis por temas em Seropédica – Legislatura 2017/2020.....	103
Tabela 9 –	Distribuição das leis por temas em Guapimirim – Legislatura 2017/2020.....	104
Tabela 10 –	A participação feminina nos Parlamentos Unicamerais ou em suas Câmaras Baixas no Mundo – 2019.....	114
Tabela 11 –	Quadro evolutivo de mulheres eleitas – Congresso Nacional (1982 – 2018).....	119
Tabela 12 –	Quantitativo de filiações partidárias (2009 e 2015).....	121
Tabela 13 –	Distribuição do quantitativo parlamentar por sexo na Baixada Fluminense/RJ – Legislatura 2017/2020.....	126
Tabela 14 –	Distribuição populacional absoluta e relativa por gênero – Baixada Fluminense/RJ.....	126
Tabela 15 –	Quociente Representativo de Gênero na Baixada Fluminense/RJ – legislatura 2017 – 2020.....	127
Tabela 16 –	Tipificação das leis aprovadas em defesa da mulher, Baixada	

	Fluminense/RJ.....	144
Tabela 17 –	População por cor e raça na Baixada Fluminense/RJ – 2010.....	184
Tabela 18 –	Representação Parlamentar total de brancos e não-brancos segundo o sexo na Baixada Fluminense/RJ – Legislatura 2017-2020.....	185
Tabela 19 –	Representação Parlamentar de brancos e não-brancos segundo o sexo na Baixada Fluminense/RJ – Legislatura 2017-20.....	186
Tabela 20 –	Sub-representação de raça na Baixada Fluminense/RJ (municípios selecionados), legislatura 2017-20.....	186
Tabela 21 –	Distribuição do quantitativo parlamentar por raça na Baixada Fluminense/RJ – Legislatura 2017/2020.....	187
Tabela 22 –	Baixada Fluminense/RJ: quociente representativo étnico-racial – legislatura 2017 -2020.....	191
Tabela 23 –	Leis afirmativas raciais e de gênero – Baixada Fluminense/RJ (2017-2020).....	191

## SUMÁRIO

	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	19
1	<b>REPRESENTAÇÃO PARLAMENTAR NA BAIXADA FLUMINENSE/RJ</b> .....	31
1.1	<b>Tópicos teóricos acerca da problemática da representação política: a “encruzilhada” da reprodução eleitoral e as políticas públicas na Baixada Fluminense/RJ</b> .....	31
1.2	<b>A representação parlamentar enquanto reprodução eleitoral: as leis de interesses exclusivos</b> .....	39
1.3	<b>A representação parlamentar enquanto fomentadoras de políticas públicas: as leis de interesse social</b> .....	66
1.4	<b>O peso da “máquina pública” na Baixada Fluminense/RJ</b> .....	88
2	<b>A SUB-REPRESENTATIVIDADE DE GÊNERO NA BAIXADA FLUMINENSE/RJ</b> .....	106
2.1	<b>A interface “mulher-política”: a centralidade do gênero como categoria de análise política</b> .....	107
2.2	<b>A histórica exclusão feminina na representatividade política do Brasil</b> .....	113
2.3	<b>A Baixada Fluminense/RJ como exemplo paradigmático da exclusão feminina na representação política do Brasil</b> .....	126
2.3.1	<u>A “voz” das parlamentares contra a exclusão política de gênero na Baixada Fluminense/RJ</u> .....	137
2.4	<b>As mulheres resistem: da invisibilidade ao protagonismo nas políticas públicas na Baixada Fluminense/RJ (as leis)</b> .....	143
2.4.1	<u>As leis contra à violência de gênero</u> .....	148
2.4.2	<u>As leis de assistência à saúde das mulheres</u> .....	158
2.4.3	<u>As leis de assistência social e cidadania</u> .....	162
3	<b>A SUB-REPRESENTATIVIDADE ÉTNICO-RACIAL NA BAIXADA FLUMINENSE/RJ</b> .....	169
3.1	<b>A interface “raça-política”: a centralidade étnico-racial como categoria social e conceito analítico</b> .....	170

3.2	<b>A histórica exclusão étnico-racial na representatividade política do Brasil.....</b>	175
3.3	<b>A Baixada Fluminense/RJ como exemplo paradigmático da exclusão étnico-racial na representação política brasileira.....</b>	183
3.3.1	<u>A “voz” dos parlamentares negros contra a exclusão política étnico-racial na Baixada Fluminense/RJ.....</u>	192
3.4	<b>Os negros resistem: da invisibilidade ao protagonismo nas políticas públicas na Baixada Fluminense/RJ.....</b>	197
3.4.1	<u>As leis de afirmação racial.....</u>	198
4	<b>A INTERSEÇÃO POLÍTICA-RELIGIÃO: O ATIVISMO PARLAMENTAR EVANGÉLICO NA BAIXADA FLUMINENSE/RJ.....</b>	208
4.1	<b>Tipologias das Igrejas/Formações Evangélicas no Brasil.....</b>	209
4.1.1	<u>Genealogia do Protestantismo brasileiro: “as duas ondas” das Igrejas Protestantes no Brasil.....</u>	211
4.1.2	<u>Genealogia do Pentecostalismo brasileiro: “as três ondas” das Igrejas Pentecostais no Brasil.....</u>	213
4.2	<b>Itinerário histórico-político dos evangélicos no Brasil.....</b>	217
4.2.1	<u>A “onda religiosa-conservadora” no Brasil atual: a retórica pela pauta moral e de costumes.....</u>	222
4.3	<b>O ativismo parlamentar evangélico na reprodução legislativa da Baixada Fluminense/RJ.....</b>	227
4.3.1	<u>As Leis e suas tipologias: uma sistematização de categorias necessárias à compreensão do poder político evangélico na Baixada Fluminense/RJ.....</u>	228
4.3.1.1	Leis de utilidade pública.....	228
4.3.1.2	Leis de isenções tributárias.....	241
4.3.1.3	Leis de reverência religiosa.....	243
4.3.1.4	Leis de alteração de nome de logradouro público.....	249
4.3.1.5	Lei de ensino religioso.....	252
	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	255
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	261

## INTRODUÇÃO

“As leis são laços entre o poder e o povo”; “são meios indispensáveis para os representantes políticos fazerem justiça ao povo”; ou ainda, “para mortificar o orgulho da dominação e a exclusão”. Tais pressupostos constituem os alicerces teóricos da obra “Do Espírito das Leis” (1748) de Charles de Secondat Montesquieu acerca do papel imprescindível das leis enquanto regulamento institucional, social e político. Segundo o supracitado escritor, político e filósofo, somente com o advento indissolúvel das leis, serão possíveis intentar o (re) estabelecimento da igualdade entre os desiguais, isto é, o “fraco torna-se mais apto a se proteger do forte” (MONTESQUIEU, 2010, p. 68).

É dessa forma que a presente tese de doutorado pretende abordar o tema da política contida no exercício da observância das leis aprovadas em plenário concernente à representação parlamentar no recorte territorial da Baixada Fluminense/RJ na legislatura 2017-2020. Será precisamente na quantificação e qualificação deste mais importante ordenamento regulatório numa sociedade democrática, as leis aprovadas pelos parlamentos, neste caso nas treze câmaras municipais da Baixada Fluminense/RJ, que o presente trabalho dirige sua atenção para clarificar como as leis aprovadas em plenário podem se constituir em políticas públicas inerentes e fundamentais ao exercício da cidadania, mas, também, para a consolidação de uma privatização da política por meio da imposição de interesses particulares de grupos específicos dentro e/ou sobre a representação parlamentar.

A opção pela diretriz metodológica da observância das leis, em sua quantificação e qualificação, enquanto instrumento de apreensão da representação parlamentar que se configura na sociedade e no território da Baixada Fluminense/RJ, tem o propósito de explicar alguns dos “desvios” da vereança municipal verificado no exercício da atividade legislativa institucional, enfocando, à vista disso, o debate acerca da importância necessária da autonomia e do insulamento do exercício parlamentar para não se transformar em grandes recursos de interesses privados e clientelísticos no recorte territorial em tela.

Com o aporte metodológico do exame das leis aprovadas em plenário nas treze câmaras municipais da Baixada Fluminense/RJ na legislatura 2017-20 vislumbra-se, por conseguinte, demonstrar e comprovar o quanto o exercício da política instrumentalizado na atividade legislativa da vereança municipal abriga indissociavelmente dois nexos fundamentais: a reprodução eleitoral de suas bases mediante leis que comprovem os vínculos

territoriais e setoriais de compromissos e as políticas públicas indispensáveis ao exercício da cidadania.

Segundo Montesquieu (2010), as leis estabelecidas e promulgadas são, desde Roma e Grécia Antiga, vitais ao entendimento das relações, que em sua gênese e natureza, possuem com as formas de governo, religião, costumes, comércio e até com o clima, fatores explicativos para a regulação das sociedades. Assim, buscar-se-á nas páginas que se seguem um fundamento metodológico, o exame quantitativo e qualitativo das leis, um contributo capaz de orientar uma pesquisa no interior da Geografia Política que demonstre a interface da política com o território.

A despeito das leis aprovadas em plenário não representarem de forma alguma um “jogo político” fácil de conceber-se e realizar, mas, ao contrário, constituírem um complexo jogo de interesses e forças entre os poderes legislativo e executivo, em que este poder tem sistematicamente influência e domínio sobre aquele<sup>1</sup>, o objetivo central aqui proposto é ter nos ordenamentos regulatórios máximos que fundamentam uma democracia e o Estado Democrático de Direito, as leis, o substrato metodológico nevrálgico para a apreensão de como a representação parlamentar através da aprovação das leis é influenciada pelo território e suas forças advindas (grupos de interesses locais de caráter social, político, econômico e religioso) dentro da estrutura de representação política, mas que também reordena o território, redimensionando-o e requalificando-o. Dessa maneira, de acordo com os postulados firmados em Taylor (1989 e 2003), que influenciaram e consubstanciaram as obras de Castro (1997, 2000, 2007, 2009 e 2013), a finalidade aqui pretendida é comprovar como a representação política/parlamentar tem fortes e irrefutáveis conexões territoriais.

A reprodução estritamente eleitoral contida numa representação parlamentar fomentadora de leis direcionadas ao atendimento de demandas de grupos específicos como no caso do arcabouço legislativo predominantemente evangélico (tema tratado no capítulo 4), configura-se num corolário de como o interesse civil, neste caso religioso, força e dirige o interesse político. Em tal caso e em consonância com Montesquieu (2010, p. 93), as leis irão garantir a segurança de particulares. Neste sentido, os interesses da religião evangélica irão se amalgamar politicamente no funcionamento da sociedade em geral, passando a ser um pilar fundamental na constituição política das leis.

---

<sup>1</sup> A grande influência que o executivo tem sobre o legislativo na aprovação de leis de seus interesses governistas, o denominado “governismo legislativo”, é abordado e desenvolvido nas obras de Limongi (2006), Figueiredo e Limongi (2009)

Nesta conjunção de fatores, a concessão dos denominados Títulos de Utilidade Pública, destinados as igrejas evangélicas, notadamente (neo) pentecostais, assegurados através da influência e domínio das pautas parlamentares por políticos evangélicos, que asseguram para estes segmentos dividendos financeiros mediante a redução e/ou isenção de impostos pertencentes à esfera municipal, adequam-se as premissas teóricas de Montesquieu (2010) ao examinar a “Natureza das Leis”. O enquadramento referencial do referido autor nota-se na indispensabilidade de uma “representatividade democrática” das leis, e não apenas de uma “representatividade aristocrática”, isto é, quando, estando os representantes políticos pertencentes a um dado grupo político e dotados de poderes legislativos soberanos, fazem as leis e as aplicam monopolisticamente para atender seus interesses (MONTESQUIEU, 2010, p. 32).

Já os ordenamentos regulatórios intencionados em se assegurar a igualdade e acesso aos direitos fundamentais, refletindo a emergência de políticas públicas imprescindíveis ao exercício básico de cidadania, encontram no contorno territorial da Baixada Fluminense/RJ uma incongruência: enquanto leis desta dada natureza como os exemplos das que versam acerca dos direitos das mulheres, crianças, idosos e pessoas com deficiência, além daquelas que se inserem em ações afirmativas de caráter étnico-racial encontram-se em minoria, todo um elevado quantitativo e diverso número de ordenamentos regulatórios voltam-se para o funcionamento de uma “máquina pública” extremamente burocrática, como no caso das leis para a alteração do nome de logradouros públicos.

A despeito do funcionamento e organização da “máquina” burocrático-administrativa de todos os entes federativos, constituir a força motriz do funcionamento do Estado, a presente Tese de Doutorado consistirá no debate da superposição das leis voltadas a este escopo sobre aquelas destinadas ao interesse social mais amplo. Neste âmbito, Montesquieu (2010, p. 68) assegura que, como é raro haver virtudes em Estados onde as riquezas são tão profundamente desiguais, são exatamente as leis de interesse social que se tornarão o principal instrumento de correção da desigualdade.

O evidente contexto político encontrado na Baixada Fluminense/RJ, ou seja, a prevalência quantitativa das leis que versam sobre o burocrático-administrativo, em detrimento das de interesse social, encontra também em Montesquieu (2010, p. 592) uma convergência: segundo o supracitado autor: “a natureza das melhores leis são as que se distanciam dos planos específicos dos legisladores, mas, ao contrário, aquelas que são conformes diretamente as necessidades da população”. Ou ainda: “as leis de pouco uso ou até mesmo inúteis, enfraquecem as necessárias” (MONTESQUIEU, 2010, p. 608).

O caminho metodológico do exame quantitativo e qualitativo das leis permitiu que se atestasse a quantidade notavelmente baixa e insuficiente de ordenamentos regulatórios destinados as ações afirmativas à população não branca. Tal fato ignora o paralelismo sugerido entre estes mecanismos de inclusão social e a proporção de tal segmento étnico no conjunto total da Baixada Fluminense/RJ.

O cenário de representatividade política étnico-racial marcadamente sub-representado da vereança não branca no recorte territorial pesquisado, engendra uma arquitetura legislativa ao referido segmento demográfico étnico-racial em que pesam diversas e rígidas barreiras impostas aos seus parlamentares em que a população não branca não é entendida como pertencente aos lugares de poder político, configurando uma arena de disputas políticas baseada numa “colonialidade de poder” (QUIJANO, 2000, p. 31).

A observância do método de pesquisa adotado, alicerçado na quantificação e qualificação das leis aprovadas em plenário, ratificou um quadro que é histórico do Brasil como um todo, mas, principalmente na Baixada Fluminense/RJ, de exclusão e protagonismo das mulheres na cena política/representativa do país. A evidência tanto na desproporcionalidade existente entre o que as mulheres representam no contingente populacional da Baixada Fluminense/RJ e o seu número reduzido na representação parlamentar, como na soma reduzida de leis que versam sobre seus direitos básicos, ratificam a dimensão sub-representativa de gênero que tanto marcam a estrutura de representação política do recorte espacial de estudo.

Posto isto, com o intuito de clarificar a problemática proposta, a vigente Tese de Doutorado cumpriu criteriosamente determinadas etapas do projeto de pesquisa consideradas indispensáveis ao pleno entendimento do tema desenvolvido. A primeira etapa contemplou o objeto de estudo, ou seja, a realidade investigada que é a representação parlamentar como mecanismo formulador de leis de interesse social que se tornarão verdadeiras políticas públicas no combate as desigualdades de vários matizes e/ou leis que se restringirão à reprodução eleitoral vinculado a interesses de grupos particulares. Delimitado o recorte temático, torna-se crucial a exposição da problemática, isto é, a junção do objeto (recorte temático) com os recortes espacial e temporal. Assim sendo, a problemática consistirá na representação parlamentar na Baixada Fluminense/RJ na legislatura 2017-20.

Assumindo a premissa acadêmica que a problemática obrigatoriamente tem de ser justificada, a delimitação do presente problema proposto assume aqui importantes fundamentos explicativos, a saber:

a) trata-se, no plano prático, de um problema político com desdobramentos sobre o território e a sociedade;

b) baseou-se numa vasta documentação representada pela prospecção das leis aprovadas em plenário, que consubstanciou interpelações acerca da natureza, funcionamento e destinação de tais ordenamentos regulatórios;

c) fundamentou-se numa metodologia (o exame quantitativo e qualitativo das leis) para a explicação da representação parlamentar e seus nexos com o território, contribuindo para o aprofundamento no campo da Geografia Política de formulações teóricas da problemática recortada.

A seguir, a problemática da Representação Parlamentar na Baixada Fluminense/RJ na legislatura 2017-20, cumpriu como etapa metodológica os objetivos assumidos, isto é, uma visão ampla do que esta tese de doutoramento pretendeu identificar e analisar a partir do objeto e da problemática construídos. O objetivo central é analisar a representação parlamentar nos treze municípios componentes da Baixada Fluminense/RJ por intermédio da perscrutação das leis em suas Câmaras de vereadores e seus efeitos sobre as políticas públicas indispensáveis ao exercício da cidadania e/ou à reprodução eleitoral por grupos hegemônicos.

Com base no objetivo central, outros objetivos conexos e mais específicos se formaram, a saber:

a) averiguar comparativamente as proporcionalidades representativas parlamentares étnico-racial e de gênero, avaliando subseqüentemente os desdobramentos político e social da dimensão sub-representativa das mulheres e da população não branca nas respectivas câmaras de vereadores;

b) demonstrar e avaliar a influência, controle e domínio de grupos religiosos, notadamente evangélicos, sobre a condução da vida política das unidades municipais da Baixada Fluminense/RJ traduzida nos trabalhos parlamentares que se transformam em leis;

c) indagar acerca de uma natureza eminentemente burocrático-administrativa da constituição das leis em detrimento daquelas consideradas de interesse social.

Com a finalidade de se edificar as respostas aos objetivos propostos e as questões formuladas, faz-se basilar a demonstração da operacionalização da pesquisa que redundou na presente Tese de Doutorado, ou seja, a metodologia empregada contida nos procedimentos e nas fontes. Como principal forma de produção de informações para a consecução do trabalho em tela se teve como fonte as leis aprovadas em plenário. A totalidade da pesquisa foi erigida por intermédio das leis prospectadas nos arquivos de documentação das câmaras de

vereadores das unidades municipais da Baixada Fluminense/RJ concernentes à legislatura 2017-20.

Concomitantemente as leis constituírem a principal fonte da pesquisa, a operacionalização se completou com os procedimentos de tabulação, sistematização, quantificação e qualificação destes ordenamentos regulatórios para cada ente municipal<sup>2</sup> do recorte territorial de pesquisa. O principal critério delimitador das leis foi agrupá-las em doze grandes temas, subdivididas em vinte e sete categorias afins, e totalizando com a quantidade de recorrências dentro das categorias pertencentes a cada grande tema.

Dessa forma, se empreendeu a inteligibilidade do cenário dos trabalhos parlamentares refletidos na natureza das leis aprovadas em cada município da Baixada Fluminense/RJ. Permitiu-se com isso, inferir e questionar o direcionamento das pautas políticas no âmbito dos parlamentos municipais e suas repercussões territoriais e sociais como temas preferenciais à reprodução eleitoral e consagração de grupos de poder local, temas mais comprometidos com o exercício da cidadania, ou aqueles temas que priorizam o ciclo de reprodução funcional da máquina burocrático-administrativa.

Outra importante forma de operacionalização da pesquisa foi a escolha das entrevistas dirigidas como metodologia de trabalho. Particularmente nos capítulos 2 e 3 em que se abordaram as sub-representatividades parlamentar de gênero e étnico-racial, respectivamente, buscou-se neste fundamental elemento metodológico as informações acerca das dificuldades de inserção das mulheres e da população não branca na representação política, assim como os obstáculos encontrados para a reprodução de seus trabalhos legislativos no interior das Câmaras de vereadores. As entrevistas foram degravadas em formato de texto e analisadas verbalmente seguindo a técnica da codificação. Por exigência da maioria absoluta das entrevistadas, foi mantido o sigilo dos seus nomes nas conversas tanto no que se refere ao pessoal como no município de origem.

Pelo fato das entrevistas terem sido realizadas entre 01/10/2021 e 29/10/2021 com quatorze parlamentares que cumpriram seus mandatos na legislatura 2017-20 nos treze parlamentos da Baixada Fluminense/RJ, torna-se imperioso ressaltar que tal procedimento

---

<sup>2</sup> Em virtude dos grandes obstáculos empreendidos por funcionários públicos (arquivistas, diretores, chefes de gabinete) das Câmaras de vereadores de alguns municípios, sempre receosos em se mostrar documentos que são de domínio público que são as leis, e em muitas vezes restringindo e marginalizando o trabalho acadêmico, não foi possível a confecção das tabelas sistematizadas por grandes temas em cinco unidades municipais, a saber: Nilópolis, Mesquita, Magé, Belford Roxo e Japeri. Neste contexto, nestes municípios só algumas leis temáticas interessantes à pesquisa foram conseguidas, mas não a sua fiel totalidade requerida para a metodologia da sistematização das leis por categorias inseridas em grandes temas, bem como as suas recorrências quantitativas.

metodológico foi circunscrito ao ambiente *on line*, à distância, em virtude das restrições de circulação impostas pela pandemia de Covid-19.

E por fim, no que concerne à metodologia de trabalho com o fito de se obter a factibilidade de se responder as questões formuladas e aos objetivos propostos, foi concebida uma diversa “instrumentação gráfica” de tabelas e gráficos para ilustrar e explicar os inúmeros recortes temáticos que o objeto de estudo da representação parlamentar por intermédio da análise das leis elucidada.

O outro elemento indispensável à consecução da metodologia foi a escolha das fontes de trabalho. As leis aprovadas em plenário prospectadas nos arquivos de documentação das Câmaras municipais de vereadores, com suas quantificações e qualificações encaixadas em grandes temas de interesse, tal como a construção de suas tipologias, é a base de toda a presente Tese de Doutorado. Essa fonte norteou o pilar da construção teórico-conceitual acerca da natureza e funcionamento da representação parlamentar e seus rebatimentos no território e na sociedade, que foi o alvo intelectual deste trabalho.

Os dados dos arquivos de documentação das Câmaras municipais também contribuíram para delimitar a participação por gênero dos representantes parlamentares em todos os treze municípios da Baixada Fluminense/RJ na legislatura 2017-20. Já o cruzamento dos dados de população do IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) com os quantitativos de representantes parlamentares por gênero, assegurou a demonstração dos quocientes representativos entre homens e mulheres nos parlamentos municipais do recorte territorial em tela.

Naquilo que versa sobre a sub-representação de gênero na Baixada Fluminense/RJ, os dados do *Woman in National Parliament* foi a mais importante fonte que permitiu a revelação da ainda inexpressiva participação feminina nos parlamentos de diversos países. Já para a demonstração da sub-representatividade de gênero na política doméstica do Brasil, além da distribuição de filiados políticos por gênero nas distintas agremiações partidárias, os registros do TSE (Tribunal Superior Eleitoral) em seu site de internet DATASENADO foi o de maior relevância.

Para as explicações que contestaram a baixa participação feminina nos sistemas representativos a partir de suas maiores inserções percentuais em grau de escolaridade em relação aos homens, além da crescente participação das mulheres no mercado de trabalho, chefia de domicílio e profissões que antes eram exercidas quase monopolisticamente por homens, duas importantes fontes foram privilegiadas: o PNAD (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio) e os dados do Ministério do Trabalho e do Emprego (MTE/RAIS).

O IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) foi outra instituição de extrema relevância para a constatação e problematização da desproporcionalidade entre a representatividade de gênero e étnico-racial e aquilo que estes dois segmentos ocupam na composição demográfica nos municípios da Baixada Fluminense/RJ. A referida instituição com seus dados sobre opção religiosa no Brasil também foi de crucial funcionalidade para a visualização e problematização dos efeitos políticos do avanço evangélico no país, assim como em cada unidade municipal da Baixada Fluminense/RJ.

Os parlamentares entrevistados foram os únicos, mas indispensáveis agentes sociais reportados como fonte basilar que permitiu descortinar os obstáculos de inserção e continuidade de atuação legislativa dos segmentos sub-representados politicamente (mulheres e população não branca) nas Câmaras municipais.

Em face do exposto, para a defesa do objeto de trabalho proposto, atingir os objetivos almejados e responder aos questionamentos apresentados, a presente Tese de Doutorado encontra-se estruturada em quatro capítulos.

O primeiro capítulo discorrerá sobre o tema central/norteador aqui apresentado: a representação parlamentar enquanto instrumento de reflexão e ação política de funcionamento da sociedade. Abrangendo leis de interesse sociais que engendraram importantes políticas públicas e, paralelamente, ordenamentos legislativos estritamente objetivados com fins à reprodução eleitoral, além do “peso” que a “máquina” burocrático-administrativa exige dos parlamentos municipais na consecução de leis para o seu funcionamento, nesse momento o trabalho propõe a discussão deste cenário legislativo que impacta profundamente o território e a sociedade do recorte territorial da Baixada Fluminense/RJ.

A gênese do capítulo aludirá no primeiro item a problematização teórico- conceitual das democracias representativas, em que se faz premente os apontamentos críticos relativos aos obstáculos que a grande “massa da população” enfrenta para sua legítima representação. Também mencionará e discutirá um “leque” de autores que percorreram em seus escritos referenciais o tema supracitado, de uma abordagem marxista num lado do espectro político-ideológico até a formatação da “teoria das elites” da representação política do outro.

Já o segundo item deste primeiro capítulo encaminhará o debate para a análise da reprodução das leis de interesses exclusivos que mostraram profundos vínculos entre a representação parlamentar e grupos sociais específicos, mormente as igrejas evangélicas. Em tal momento, o que prevalecerá de mais importante é o contexto vigente do funcionamento legislativo nos municípios da Baixada Fluminense/RJ do denominado processo da reprodução eleitoral.

O item terceiro versará, ao contrário do anterior, da consecução de políticas públicas, isto é, a representação parlamentar em prol de leis de interesses sociais que contemplem os segmentos mais desfavorecidos da população sob a órbita do mercado e da economia de matriz neoliberal.

Já o último item deste capítulo inicial, questionará o quão expressivo é a demanda sobre a representação parlamentar nos parlamentos municipais abordados amiúde para o funcionamento da “máquina” burocrático-administrativa. Nesse interregno de tempo de apreciação acerca do tema em tela, torna-se imperioso indagar e comparar a desproporcionalidade do número de leis direcionadas à manutenção da “máquina” burocrática dos poderes municipais em relação as leis de interesses sociais que contemplem ao exercício da cidadania (o elevado número de leis daquelas quando comparados a estas).

O segundo capítulo abordará a temática da sub-representatividade de gênero nos parlamentos municipais da Baixada Fluminense/RJ. Como desdobramento direto de tal fenômeno sub-representativo político, o fundamental objetivo será a problematização do cenário de insuficiente número de leis que devem servir de efetivas políticas públicas no que tange ao combate à violência de gênero/doméstica, assistência social e cidadania, além de provimento à saúde específica das mulheres. As políticas públicas, produto dos trabalhos parlamentares, foram selecionadas, separadas e explicadas/contextualizadas em três categorias essenciais ao exercício da cidadania feminina: saúde, assistência social e violência de gênero.

Antes disso, porém, no primeiro item do capítulo 2, será introduzida a questão da interface “mulher-política”, contextualizando, teórico-conceitualmente, a centralidade do gênero como categoria de análise política. A base teórica e os referenciais bibliográficos apreendidos vislumbrarão contextos em que se antagonizarão à invisibilização feminina na participação política, além da igualdade de gênero ser erguida como elemento constitutivo indispensável das relações sociais e forma primária de dar sentido as relações de poder.

O segundo item do capítulo 2, como forma de se inserir a temática da sub-representatividade de gênero na representação parlamentar da Baixada Fluminense/RJ, diacronicamente se construiu a problematização da exclusão feminina na política brasileira em sua totalidade, abordando os recortes temporais históricos que vem morosamente derrubando os obstáculos de maior inserção das mulheres na política.

Já o item subsequente vai evocar a Baixada Fluminense/RJ como um dos possíveis corolários da sub-representação de gênero mais sintomáticos do Brasil. Em resposta a esta conjuntura e como metodologia de trabalho importante explicada alhures, as entrevistas realizadas com um grupo de parlamentares mulheres, problematizaram todo leque de

imperativos e bloqueios ao exercício parlamentar feminino na legislatura 2017-20, ensejando, destarte, tal quadro sub-representativo político de gênero.

O capítulo 3 terá como escopo temático a outra sub-representação política na Baixada Fluminense/RJ trabalhada nesta Tese de Doutorado: a sub-representação étnico-racial. Assim, em seu primeiro item, a busca de uma teorização da interface “raça-política”, abarcando a centralidade que a questão étnico-racial assume enquanto conceito analítico e uma categoria de análise social.

O segundo item do capítulo 3 terá a abordagem diacrônica da exclusão política da população não branca nos quadros representativos brasileiros. Será ressaltado o caráter tardio dos marcos regulatórios existentes, para mitigar o problema do acesso da população não branca à representação parlamentar no Brasil, tal como as forças estruturantes que solidificaram a desproporcionalidade representativa dos negros face ao seu peso demográfico.

O terceiro item do capítulo 3 transpõe para a Baixada Fluminense/RJ o exemplo paradigmático em torno da problemática da sub-representatividade étnico-racial verificada no contexto político nacional. Ademais, será situado com farto instrumental gráfico as correlações desproporcionais existentes no recorte espacial de análise do conjunto/peso populacional “não branco” (pretos e pardos) e sua representação parlamentar. Outrossim, evoca também por intermédio de umas das metodologias empregadas que foram as entrevistas realizadas com parlamentares negros, a conjuntura de extrema dificuldade de acesso e permanência na representação parlamentar municipal dos representantes da população não branca que é a maioria no conjunto total demográfico da configuração territorial em pauta.

Como arremate estrutural do capítulo 3, o item final demonstra e discute as tentativas através das forças estruturantes de mobilização parlamentar que se retire a questão étnico-racial de sua quase invisibilidade representativa política. Neste contexto, configuraram-se as leis de afirmação raciais mais importantes aprovadas na legislatura 2017-20, que buscaram tanto elevar à categoria de expressão política e pertinência social as comunidades tradicionais de matriz africana em seus costumes, cultura e religiosidade originais, assim como se criarem marcos regulatórios, que mitiguem as desigualdades no acesso aos serviços públicos básicos e ao mercado de trabalho.

O capítulo 4, que finaliza a presente Tese de Doutorado, traz a notável interseção existente entre política e religião na Baixada Fluminense/RJ. Neste momento, a metodologia de quantificação e qualificação das leis aprovadas, deixou límpido o ativismo parlamentar evangélico na região de estudo supracitada. A religião evangélica e sua sempre crescente representação política passam aparecer como o mais contundente elemento estruturante e

mobilizador dos trabalhos parlamentares nas treze municipalidades do recorte territorial em tela, asseverando, assim, a influência, o controle e o domínio do segmento evangélico tanto nas pautas parlamentares como no número de leis que vinculam interesses de ordem social e econômica aos templos e igrejas evangélicas.

O item inicial que apresenta o referido capítulo 4 traz a importância das formações históricas que demonstram o escopo das igrejas evangélicas no Brasil. Oferta tanto as diferenças e similitudes históricas de composição orgânica das igrejas protestantes e pentecostais, como suas mudanças e adaptações mais contemporâneas, sendo o exemplo mais acabado destas recentes transformações com grande protagonismo no campo evangélico, as igrejas neopentecostais.

O item dois do capítulo 4 traça um itinerário histórico-político dos evangélicos no Brasil. Desde as primeiras inserções de políticos evangélicos já com interesses no acesso a plataformas midiáticas por intermédio de articulações políticas com vistas as concessões estatais de rádio e TV, até a efetivação de uma rígida agenda política com pautas moralizantes dos costumes, este espaço de reflexão almeja consubstanciar tais ordenamentos como mecanismos fortes de sustentação político-ideológico que recentemente se expandiu exponencialmente no Brasil, culminando na vitória eleitoral da extrema direita no país em 2018.

Já o item final irá descortinar através da metodologia empregada (o exame quantitativo e qualitativo das leis aprovadas em plenário) esse rol de questões pertinentes acerca da expressiva interferência e comando evangélico nos direcionamentos/formulações dos trabalhos parlamentares produtores das leis. Em suma, clarificar como um ativismo parlamentar evangélico, notadamente (neo) pentecostal, se faz impositivo na reprodução legislativa na Baixada Fluminense/RJ.

Para a compreensão dos amplos poderes político e parlamentar que a representação evangélica na Baixada Fluminense/RJ tem em suas mãos, foi sistematizada uma tipologia das leis de reprodução eleitoral evangélica em que se permita a visualização com exatidão do seu incisivo ativismo político. Tal ativismo levou a consecução de uma sistematização das leis de reprodução eleitoral evangélica, a saber:

a) leis de concessão de Utilidade Pública a igrejas, que desde então, passaram a gozar da redução e/ou isenção dos impostos municipais;

b) leis de isenções tributárias aos templos evangélicos, fora do enquadramento daquelas de Utilidade Pública, mas com os mesmos intentos econômicos;

c) leis de reverência religiosa que alteram a vida social dos municípios como as de alteração do nome de logradouro público e mudança no calendário oficial das municipalidades;

d) e as leis de ensino religioso.

## 1 REPRESENTAÇÃO PARLAMENTAR NA BAIXADA FLUMINENSE/RJ

*“O amor da democracia  
e da representação política  
é a igualdade”  
(Montesquieu)*

A gênese da democracia e da representação política é a admissão da autenticidade da contenda de opiniões díspares. Nos dias atuais, há no seio dos debates que envolvem as formas de representação política enquanto afirmação e consolidação da democracia, a questão da crise das democracias representativas.

No próprio conceito de representação política já se encontra embutido um bom número de dificuldades de sua apreensão. Tal asserção segundo Pitkin (1967), deriva do embaraço ao entendimento sobre representação política enquanto o caráter profundamente polissêmico da própria palavra “representar”<sup>3</sup>.

Nesse contexto de observância da representação política como enquadramento basilar primordial para a democracia, o que será tematizado nas presentes linhas é a importância de se erigir um horizonte teórico-conceitual que contemple todas as problematizações (virtudes e dilemas) advindas das democracias representativas.

À vista disso, o primeiro item a seguir será alusivo à problematização teórico-conceitual das democracias representativas, em que se faz premente os apontamentos críticos relativos aos obstáculos que a grande “massa da população” enfrenta para sua representação. Este primeiro item também mencionará e discutirá uma miríade de autores que percorreram o tema supracitado, de uma abordagem marxista num lado do espectro político-ideológico até a formatação da “teoria das elites”, do outro.

### 1.1 Tópicos teóricos acerca da problemática da representação política: a encruzilhada da reprodução eleitoral e as políticas públicas na Baixada Fluminense/RJ

A presente Tese de Doutorado, proposta ao debate do “teor público” e do “teor exclusivista” das leis aprovadas em plenário percebidas no interesse social e na reprodução eleitoral, respectivamente, questionará o quanto a representação parlamentar vigente na

---

<sup>3</sup> Segundo a referida autora, “representar” pode se referir a se passar por outra pessoa, a exemplo de uma atriz; também significa defender os interesses de outras pessoas como um advogado; ou uma obra pictórica subjetiva que “representa” um objeto da realidade.

Baixada Fluminense/RJ na legislatura 2017-20, contribuiu e teve como objetivo edificar a ideia da democracia como horizonte normativo da política na região em tela.

Não obstante, para o alcance de tal propósito, cumpre destacar a centralidade que o tema das democracias representativas, assim como suas anotações teórico-conceituais, assumem nos circuitos políticos contemporâneos. Assim, Miguel (2014), em sua análise no tocante à democracia e representação, elenca quatro grandes problemas das democracias representativas contemporâneas que se mostram de grande magnitude para a clarificação das formas que assumem a representação parlamentar direcionada ao fomento de leis que se enquadram em verdadeiras políticas públicas ou àquelas restritas à reprodução eleitoral na Baixada Fluminense/RJ.

O primeiro problema deriva da separação entre governantes e governados, ou seja, um governo do povo no qual o povo não está presente no processo de tomada de decisões (MIGUEL, 2014, p. 13). A constatação de que na Baixada Fluminense/RJ uma grande parte dos trabalhos parlamentares restringem-se apenas aos ordenamentos regulatórios burocráticos (aqueles vinculantes ao funcionamento da “máquina pública”, como o expressivo número de leis que versam sobre alteração do nome de rua, ou à administração burocrática, e não à consecução de leis voltadas para o exercício da cidadania), constatam que a representação parlamentar é exercida de fato por um pequeno grupo e não pela massa de pessoas que são submetidas a ela. Nesse caso, os vereadores são os que possuem a incumbência de efetivar as decisões coletivas no sentido em que Rosseau (1964[1757]) via os governantes como um corpo intermediário entre o povo-enquanto-soberano e o povo massa de indivíduos atomizados, destinados a impor ao povo, no cotidiano, a vontade geral que emana dele próprio. Sendo assim, quem governa exerce de fato a soberania que pertence nominalmente ao povo (ROSSEAU, 1964 [1757], p. 131).

O segundo problema, de acordo com o já referido autor, Miguel (2014), estaria na formação de uma elite política distanciada da massa da população. O “princípio da rotação”, crucial nas democracias da Antiguidade – governar e ser governado alternadamente -, não se aplica, visto que o grupo governante tende a exercer permanentemente o poder político (MIGUEL, 2014, p. 15). O distanciamento da elite política da massa da população é agravado pelas clivagens sociais que tanto marcam uma estrutura social e econômica profundamente desigual como a brasileira. Como resultado de tais clivagens, nos capítulos 2 e 3 serão abordados a sub-representatividade de gênero e étnico-racial nos parlamentos da Baixada fluminense/RJ. Uma elite política composta majoritariamente por parlamentares do sexo

masculino, de matriz étnica branca, com inserção na vida política pelo “familismo”<sup>4</sup> (temas tratados a eito), torna-se uma importante clivagem quase impeditiva de acesso ao exercício da vida política pelas mulheres e negros da região de estudo, fato que exatamente estão no bojo das sub-representações de gênero e étnico-racial entendidas como importantes assimetrias presentes na sociedade que serão apresentadas e discutidas nesta Tese de Doutorado.

O terceiro problema à democracia representativa é o rompimento do vínculo entre as vontades dos representados e dos representantes. Robert Michels no início do século XX, (1982[1911]), já asseverava que uma nova posição no espaço social e político dos governantes levam à produção de novos interesses distintos dos interesses da base. A explicação se deve ao fato dos governantes, em sua maioria, possuir características sociais distintas dos governados (MIGUEL, 2014, p. 16). Ademais, tal processo de ruptura do vínculo entre governantes/vereadores e a massa da população/representados cria possivelmente uma nova identidade, distante daquela que continua caracterizando os representados.

Já o último problema à democracia representativa, essa de tipo eleitoral, é a distância que passa a ter entre o momento em que se firmam os compromissos na campanha eleitoral com o efetivo tempo do exercício do poder parlamentar (MIGUEL, 2014, p. 17). Em virtude das conjunturas políticas serem geralmente cambiantes, com a premissa que os compromissos assumidos hoje não poderem ser válidos amanhã, passa a ser muito difícil a análise do comportamento dos políticos e seus discursos sob a égide das “pretensões de validade discursiva” elencadas por Habermas (HABERMAS, 1989[1983], p. 79). Depreende-se daí que a democracia representativa encontra-se em xeque, tanto quando os representantes políticos falam na posição de porta-vozes de seus representados, como quando no momento da ação dos trabalhos parlamentares na vigência da legislatura, se distancia do momento do discurso.

Outra vertente dos enfoques críticos à democracia representativa reside na ocorrência da representação parlamentar se constituir no suporte basilar da ideia da democracia ser o principal horizonte normativo das sociedades. Nesse âmbito, o indispensável é o entendimento acerca do sentido da representação política num contexto social marcado por relações de dominação a fim de que se evitem formas de representações parlamentares exclusivistas. Seja na apreciação quantitativa e qualitativa das leis aprovadas em plenário que servem à reprodução eleitoral como isenções tributárias municipais a empresas com contratos firmados com prefeituras, como concessões de títulos de Utilidade Pública a igrejas

---

<sup>4</sup> “Familismo” é a designação para a perpetuação do domínio e influência na política da Baixada Fluminense/RJ das famílias e clãs políticos que permanecem no poder pela transferência do poder “de pai para filho”.

evangélicas que passarão também a gozar de isenções fiscais, a Baixada Fluminense/RJ torna-se de forma emblemática um exemplo de representação parlamentar exclusivista, matéria que será dissertada nessa Tese.

Deste modo, coloca-se em relevo uma vertente hegemônica de análise da teoria democrática atual que se baseia numa compreensão da natureza política que nasceu para negar a possibilidade da própria democracia: o exclusivismo. Segundo Miguel (2014), a adaptação da democracia as premissas exclusivistas é:

A chamada vertente hegemônica atual de interpretação da democracia que sustenta a redução da ambição do projeto democrático e o acomoda a uma ordem social marcada pela distinção cortante entre a minoria que governa e a maioria que é governada, negando, portanto, a democracia em sua própria essência. (MIGUEL, 2014, p. 23).

Inserido neste quadro em que se encontra a representação parlamentar exclusivista no escopo territorial da Baixada Fluminense/RJ na legislatura 2017-20 com relevante destaque aos ordenamentos regulatórios associados à reprodução eleitoral, torna-se imperioso desvendar os alicerces teóricos da vertente hegemônica da teoria democrática de viés exclusivista: a “teoria das elites”.

Robert Michels (1982 [1911]), um dos mais proeminentes nomes a teorizar sobre a impossibilidade das democracias, chega a asseverar que a democracia enquanto “governo do povo” seria uma fantasia inatingível (MICHELS, 1982 [1911], p. 11). Michels (1982 [1911]) deixava claro suas inquietações e antagonismos aos movimentos socialistas e operários geradores de demandas sociais presentes na virada do século XIX para o XX. Enfoca na ilusão normativa de igualdade que seriam tais movimentos sociais, e que a desigualdade na sociedade, com destaque para a desigualdade política, percebida no presente trabalho nas assimetrias depreendidas nas sub-representações étnico-racial e de gênero, além da dimensão exclusivista da representação parlamentar concedida nas concessões tributárias aos templos evangélicos, sempre existirá com uma minoria dirigente e uma maioria condenada a ser dirigida.

O “exclusivismo”, como eixo norteador da vertente hegemônica de análise da democracia, como já foi mencionado, em Michels (1982 [1911]), teve em Ortega y Gasset (1987 [1937]) em sua “rebelião das massas” uma defesa da limitação da democracia pela via da supressão das ascendentes reivindicações sociais que cresceram a partir da segunda metade do século XIX. Consolidava-se a visão de que a civilização ocidental estaria ameaçada pelo nivelamento social e pelo aumento das demandas populares por melhores condições de vida e de trabalho, entendidas, assim, como fortes fatores de instabilidades dos governos.

Até baseado nas apreciações em Nietzsche em suas distintas obras, o tema da natureza e fundamento da representação política com objetivos democráticos era apreciado. Em “Além do bem e do mal: prelúdio a uma filosofia do futuro” (1992 [1886]), defende limitações à democracia por meio de uma não universalização da representação política a todos os cidadãos com base nas diferenças hierárquicas potenciais entre os homens. O citado autor põe em relevo a importância da *wontade* como fundamento que deve guiar as ações humanas em busca do poder. Com isso, Nas palavras de Nietzsche:

Ocorre que alguns homens teriam mais *wontade* de poder e, portanto, deveriam governar. Já outros que não possuem a *wontade* com mesma intensidade, seriam medrosos e não conseguiriam impor sua vontade. Só lhe restaria obedecer. Sendo assim, as sociedades têm que ser naturalmente divididas em vencedores e perdedores, e a democracia sendo, portanto, uma aberração, uma “decadência ou diminuição” do homem. A imoralidade é julgar que todos são iguais, que as mesmas regras valem a todos: a hierarquia precisa ser respeitada. A democracia é também um contrassenso, pois os fortes de *wontade* de poder não podem se submeter à maioria medrosa (NIETZSCHE, 1992 [1886], p. 103).

A Teoria Política das Elites, ou seja, a defesa de restrições à democracia, as contestações ao nivelamento social e o crescimento das demandas populares, como elementos que instigariam a ingovernabilidade dos Estados, tangencia, em síntese, os pressupostos de Nietzsche.

Até mesmo em Weber (1993 [1918]), há considerações acerca da dimensão exclusivista contrária ao exercício do poder político pelas massas da população. Num de seus importantes juízos teóricos, deixa claro a inevitabilidade do líder político profissional, em virtude da racionalização e da especialização do trabalho político em contraste à passividade das massas (WEBER, 1993 [1918] p. 113). Evoca, deste modo, a impossibilidade de formas de “governo pela base”, da democracia e representatividade direta, alegando insuperável a divisão entre governantes e governados.

Já em Schumpeter (1976 [1942]), o núcleo nevrálgico de suas análises de um arcabouço teórico da democracia e representatividade estaria na competição entre elites e não no governo do povo. O esforço conceitual de Schumpeter, inserido na teoria política das elites afirma que:

O método democrático é aquele arranjo institucional para se chegar a decisões políticas em que os indivíduos adquirem o poder de decisão por meio de uma luta competitiva pelos votos do povo. A eleição é a democracia em si e em sua totalidade. A eleição não é somente um meio para a realização da democracia; é a democracia em si (SCHUMPETER, 1976 [1942], p. 269).

Assim, ao realizar suas observações conceituais no que tange à democracia e suas possibilidades de representação política, Schumpeter em consonância com Riker (1982),

resume a questão democrática ao ato de votar. Ingredientes que poderiam nortear a discussão da democracia como liberdade e/ou maior autonomia aos integrantes da comunidade são desacreditados. Firma-se, por outro lado, um modelo de democracia adaptado com o dogma fundamental da teoria política das elites que é “a maioria é incapaz de governar”.

A estabilidade política é um valor superior no seio do debate democrático para Schumpeter, muito mais que a liberdade, referência primaz da democracia. Nesse sentido, concorda com Hobbes (1997 [1651]) ao enaltecer a premissa da estabilidade política com base na plena e irrestrita independência de ação para os governantes. Hobbes (1997 [1651]), por sua vez, ao amalgamar a questão da estabilidade com o tema da segurança e/ou da paz civil, referia-se a importância primordial de um poder soberano absoluto capaz de impedir o renascimento dos conflitos entre os súditos. Portanto, no postulado hobbesiano está erigida a vinculação estrita entre a estabilidade e legitimidade governamentais e não aos valores mais fundamentais da democracia.

Mais atualmente, a teoria política das elites e seus desdobramentos sobre a democracia e consequente representatividade política tiveram em Huntington (1975[1968]) os esteios teóricos de sua capilaridade nos círculos acadêmico-intelectuais. Neste momento, a abordagem teórica “exclusivista” de democracia passa a reduzir os valores basilares mais amplos de seu originário escopo de liberdade, autonomia e representatividade, colocando a abordagem conceitual de democracia verdadeira numa encruzilhada.

Para tal corrente de pensamento, uma questão comportamental é de vital interesse para a consolidação das teorias do “exclusivismo democrático”: a apatia. Esta, inserida na pouca *vontade* dos governados, funcionaria como um amortecedor para a busca e tensionamento das demandas democráticas das massas, já que o excesso de participação aumentaria os conflitos sociais. A apatia também não geraria um excesso de demandas que o Estado é incapaz de processar, não ocasionando um risco a continuidade do próprio sistema democrático ( HUNTINGTON, 1975 [1968], p. 63).

Huntington (1975[1968]) chegou mesmo a afiançar que cada vez que o Estado atende a uma demanda popular, encoraja as massas a cada vez mais tensionar por mais exigências, abrindo precedentes perigosos que colocariam as democracias em condição de ingovernáveis. Mais uma vez, conforme mencionado também em Schumpeter (1976 [1942]), incentiva-se um desvio de valores: no lugar do ideal democrático de autonomia e maior representatividade, é a defesa enfática da estabilidade dos sistemas de governos, o ponto nevrálgico da abordagem exclusivista democrática.

Estava, por conseguinte, consagrado o viés conservador das análises sobre a democracia em sua feição mais exclusivista. Huntington (1975[1968]) preocupava-se com as repercussões a partir dos Estados Unidos dos movimentos de inclusão dos negros na vida política do país e das mobilizações contra a guerra do Vietnã; na Europa, das explosões da rebeldia juvenil em 1968, além do engajamento sindical das classes operárias. Precisamente, é nesse cenário de segmentos sub-representados politicamente, que é apontado como uma das principais razões da crise de governabilidade (HUNTINGTON, 1975 [1968], p. 114). Como síntese, segundo o autor referendado:

O excesso de demandas ligadas as mobilizações de grupos sociais antes inertes e/ou apáticos, sobrecarregam a representação política, criando a crise de governabilidade. A ampliação da participação tensiona o sistema político; o aumento das demandas acarreta o declínio dos padrões de deferência aos governantes, “superiores sociais”; dissipa-se o respeito as hierarquias (HUNTINGTON, 1975 [1968], p. 102).

Historicamente, deste modo, faz-se correto afirmar que se a conjuntura econômica do pós-guerra configurada em sua prosperidade de crescimento econômico e retomada de investimentos, além da afirmação da segurança social preconizada pelo Estado do Bem Estar Social criou uma diminuição das demandas, a década a posteriori, os anos de 1960 com sua ampliação exponencial de contestações de ordem política e social, conforme explicitado anteriormente, significou o aumento das demandas. Afirmava-se a “cultura da contestação” sob a égide do conservadorismo de Huntington (1975 [1968]). Ou ainda, o “destempero democrático”, visto que o aumento das demandas pode levar à dissolução das hierarquias governantes, bem como ao renascimento de conflitos sociais (1975 [1968]).

Em suma, estava descrito o cenário totalmente oposto à apatia necessária para a estabilidade do modelo de democracia exclusivista que a teoria política das elites propunha. A demandatária década de 1960 com sua hiperpolitização da sociedade criou um laboratório aprazível para os defensores da teoria política das elites como Samuel Huntington associar o substancial ativismo político do período histórico em questão à crise de governabilidade e à destruição das hierarquias sociais.

Posto isto, observa-se que as bases filosóficas da teoria política das elites florescem com as afirmações na crença da desigualdade natural dos indivíduos constituírem o elemento-chave explicativo para a separação necessária entre governantes e governados, sendo, dessa maneira, impossível a democracia e, por outro lado, a confirmação de dominação das minorias sobre as maiorias. Foram exatamente as crescentes contestações a este “exclusivismo” do poder político das minorias baseado nas objeções à desigualdade natural dos indivíduos, o “sinal de crise” do mundo contemporâneo para os defensores da teoria

política das elites que, a partir de então, esforçaram-se na formulação de premissas exclusivistas que buscaram limitar a democracia.

Outra aceção crítica a respeito da representatividade política como horizonte formativo da democracia numa escala de tempo mais contemporânea é assentada nos postulados de Robert Dahl (2000). Este assenta sua formulação baseado num dos principais indicadores da crise da representação política recente: a desilusão com as instituições. Ao lado do baixo comparecimento eleitoral e do relativo esvaziamento dos partidos políticos, temas tratados por Miguel (2014) como evidências da crise da atual democracia representativa, a baixa confiança nas instituições representativas democráticas passa a fazer parte daquilo que Dahl (2000) apregoou como o “paradoxo democrático”.

Se fosse verossímil o aumento das democracias representativas pelos países ocidentais e, com o fim da Guerra Fria e do Socialismo Real, também acréscimo nos antigos países da “Cortina de Ferro” de regimes democráticos, o mesmo não se poderia afirmar das expectativas de representações democráticas das instituições. O “paradoxo democrático”, portanto, consiste num amálgama entre a elevada adesão à democracia e a baixa confiabilidade nas instituições.

Neste contexto, ainda e mesmo com altos índices de adesão aos princípios democráticos, isto estaria amalgamado com o distanciamento e rompimento de vínculos entre governantes e governados, questão abordada alhures a partir de Miguel (2014), sobretudo em relação à deterioração das lideranças políticas. Nas palavras de Robert Dahl (2000), estaria configurado o que denominou de “descrédito generalizado” (DAHL, 2000, p. 37), ou seja, o enaltecimento unido e forte quanto ao valor da democracia e seus pressupostos de liberdade, autogoverno popular e representatividade; mas com a descrença dos cidadãos em não se sentirem representados.

Por conseguinte, espera-se que os apontamentos e confrontações teóricas acima<sup>5</sup> debatidas, sejam capazes de alinhar as reflexões acerca dos fundamentos que nortearam a representação parlamentar na Baixada Fluminense/RJ em sua legislatura 2017-20 através das ligações entre governantes e governados, tendo como “solução metodológica” as leis aprovadas em plenário.

A seguir, buscar-se-á elencar as problemáticas contidas nos dois grandes conjuntos de ordenamentos regulatórios privilegiados: as leis de afirmação dos direitos de cidadania e as

---

<sup>5</sup> Outras importantes referências acerca do tema da “Teoria das Elites”, mas que não dialogam diretamente com a questão da representação e representatividade (por isso, não foram evidenciados ao longo do texto), encontram-se em Miliband em suas obras “*Marxism and Politics*” (2003) e “*The State in Capitalism Society*” Miliband (2009); além de Souza em “*A Elite do Atraso: da escravidão a Bolsonaro*” (2017).

que miram na reprodução eleitoral. A consubstanciação teórica explanada precedentemente terá o valor de se demonstrar, através da metodologia das leis em sua quantificação e qualificação, o quanto a representação parlamentar pode sugerir trabalhos parlamentares horizontais de coordenação entre os governantes e governados, atestando uma manutenção de vínculos de compromissos exemplificados nas leis de interesses sociais; ou de maneira diametralmente oposta, um funcionamento político hierárquico que corrobora com trabalhos parlamentares verticalizados entre governantes e poucos grupos privilegiados.

Enfim, a contribuição teórica para que se percebam as assimetrias que as relações entre representantes e representados inseridas no exercício dos trabalhos parlamentares configuradas em leis, produzem por si mesmas, além da comprovação em forma de axioma que é constatar que toda representação política é uma forma de poder.

## **1.2 A representação parlamentar enquanto reprodução eleitoral: as leis de interesses exclusivos**

Os trabalhos parlamentares arrematados verticalmente entre os vereadores e determinados segmentos locais vigentes na legislatura 2017-20 na Baixada Fluminense/RJ, que atestam nítidos vínculos de compromissos exclusivistas, fato que garante maiores possibilidades de reprodução eleitoral, encontram-se de diversas formas. Para fins metodológicos de entendimento, apenas alguns ordenamentos regulatórios de todo o portfólio de leis que foi prospectado nos arquivos de documentação das Câmaras dos vereadores dos respectivos municípios que versam sobre representação parlamentares exclusivistas serão contextualizados.

A primeira tipologia de leis que confirmam vínculos verticais de interesses com vistas à reprodução eleitoral é aquela que versa sobre incentivos fiscais e as concessões tributárias relativas aos impostos concernentes à esfera municipal como o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), Imposto de Transmissão de Bens Imóveis (ITBI) e Imposto sobre Serviços (ISS).

Em conformidade com as figuras 1 e 2, respectivamente, as leis 2.977 e 2.935 de Duque de Caxias versam pontualmente sobre o exposto. Enquanto essa concede incentivo fiscal por dez anos a empresas que prestam serviços e/ou com contratos firmados com a prefeitura municipal mediante a redução da alíquota do Imposto Sobre Serviços de Qualquer

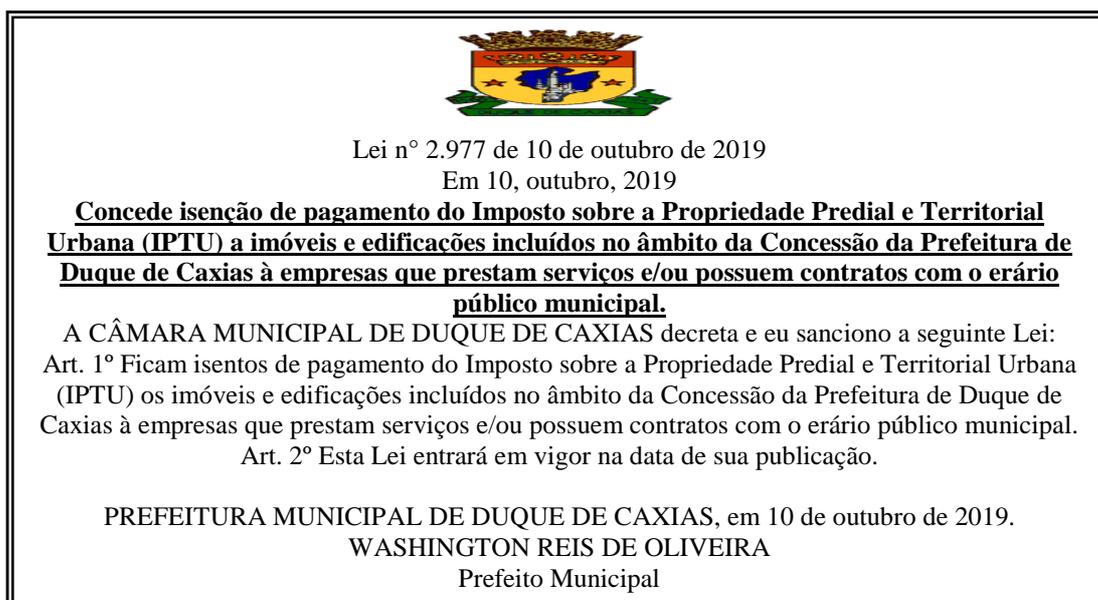
Natureza (ISSQN); aquela outorga a isenção do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) aos empresários que ocupam imóveis públicos cedidos pela respectiva prefeitura municipal, que prestam serviços e/ou que possuem contratos com o erário do município.

Já a lei 4.662 de Nova Iguaçu concede a isenção municipal do Imposto de Transmissão de Bens Imobiliários (ITBI) e do Imposto Sobre Serviço de Qualquer Natureza (ISSQN) à pessoa física ou jurídica que participe de obra de infraestrutura na referida unidade municipal, em consonância com a figura 3.

Acontece que a isonomia tributária é o escopo emblemático do princípio da igualdade marcante do funcionamento do Estado em seus encargos. Em oposto, quando o Estado numa de suas três esferas da administração pública, concede total ou parcialmente, isenção em favor de um segmento particular, acarreta uma redução de suas receitas e uma quebra da isonomia preconizada na Constituição Federal de 1988.

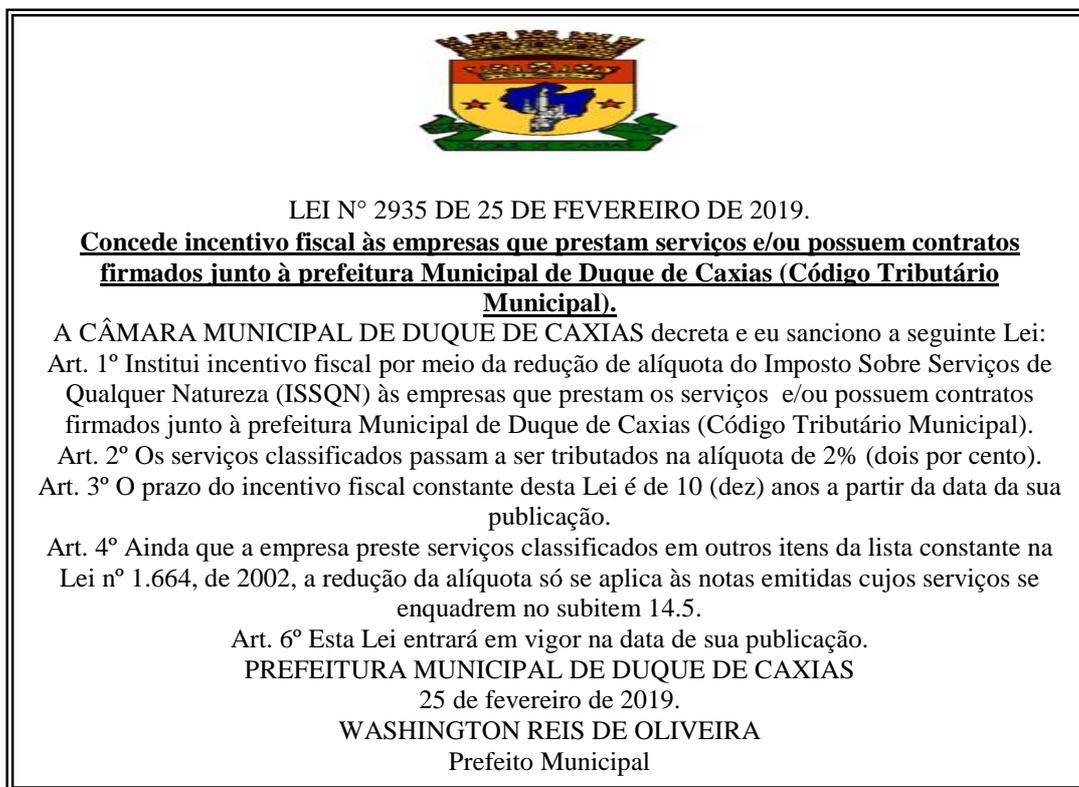
O distintivo conteúdo do princípio da isonomia é exatamente a Carta Magna de 1988: *todos são iguais perante a lei* (Constituição de 1988, art. 5º, caput). Assim, um dos alicerces garantidores de tal igualdade é o sistema tributário. Enquanto fonte de receita do Estado, os contribuintes, aqui relatados na forma de empresas jurídicas, devem ser tratados isonomicamente por meio da universalidade e da graduação conforme a capacidade econômica.

Figura 1 – Lei 2.977 de 2019 – Duque de Caxias



Fonte: Arquivo de Documentação da Câmara Municipal de Duque de Caxias. Elaborado pelo autor. 2022.

Figura 2 - lei 2.935 de 2019 – Duque de Caxia



Fonte: Arquivo de Documentação da Câmara Municipal de Duque de Caxias. Elaborado pelo autor. 2022.

Figura 3 – Lei 4.662 de 2017 – Nova Iguaçu



Estado do Rio de Janeiro  
 Prefeitura da Cidade de Nova Iguaçu  
**LEI Nº 4.662 DE 31 DE MAIO DE 2017**

**Autoriza o Poder Executivo a conceder isenção do imposto de transmissão de bens imóveis localizados no município de Nova Iguaçu, a sujeitos passivos que venham a participar de projetos de infraestrutura municipais, permitindo a cessão de direitos creditórios originados de créditos tributários e não tributários do município e dá outras providências.**

Autor: Prefeito Municipal  
 A CÂMARA MUNICIPAL DE NOVA IGUAÇU, POR SEUS REPRESENTANTES LEGAIS  
 DECRETA E EU SANCIONO A SEGUINTE LEI:

Art.1º - Fica autorizado o Poder Executivo a conceder isenção do Imposto sobre Serviço de Qualquer Natureza - ISSQN e do Imposto de Transmissão sobre Bens Imóveis - ITBI, desde que façam prova do preenchimento das seguintes condições e do cumprimento dos seguintes requisitos:

I – para fins de concessão de isenção de ISSQN:

- a- assunção de obrigação relativa ao custeio total ou parcial da obra, que perfaça, no mínimo, um total de R\$ 2.000.000,00 (dois milhões de reais);
- b- que a pessoa jurídica ou pessoa física esteja em dia com suas obrigações tributárias com o Município de Nova Iguaçu;
- c- o sujeito passivo do ISSQN deverá comprovar que o serviço prestado está relacionado ao ajuste a ser firmado de custeio total ou parcial da obra,

II – para fins de concessão de isenção de ITBI:

- a- assunção de obrigação relativa ao custeio total ou parcial da obra, que perfaça, no mínimo, um total de R\$ 2.000.000,00 (dois milhões de reais);
- b- que a pessoa jurídica ou pessoa física esteja em dia com suas obrigações tributárias com o Município de Nova Iguaçu;
- c- os valores do ITBI dos imóveis indicados pelo sujeito passivo não poderão ultrapassar o percentual de 50 % do valor total aportado pelo sujeito passivo para o custeio do projeto de infraestrutura, firmado no ajuste;

§ 1º - Os projetos de infraestrutura que permitirão as concessões das referidas isenções serão definidos por Decreto Municipal.

Nova Iguaçu, 31 de maio de 2017.

**ROGÉRIO MARTINS LISBOA**

Prefeito

Fonte: Arquivo de Documentação da Câmara Municipal de Nova Iguaçu. Elaborado pelo autor. 2022.

Canotilho (1993) observa que somente os entes empresariais particularmente sacrificados, por exemplo, em atividades em prol intrinsecamente do interesse público, podem gozar da renúncia fiscal do Estado. O referendado autor endossa que:

A isonomia tributária é o corolário do princípio da igualdade perante os encargos do Estado. Isso significa que todos os entes devem igualmente contribuir com o Estado, seja financiando sua atuação, seja suportando os ônus decorrentes das suas atividades. Ao conceder uma isenção, o Estado abre mão de recursos públicos em

favor de um particular ou um segmento específico. É o mesmo que uma subvenção, só que, ao invés de influir nas despesas, acarreta uma redução das receitas (CANOTILHO, 1993, pag. 568).

Por conseguinte, o questionamento acerca das leis de isenções fiscais evidenciadas anteriormente reside no fato de não serem explícitas nos concessionários das isenções, isto é, de quem o Estado, nesse caso as prefeituras de Duque de Caxias e Nova Iguaçu, está isentando total ou parcialmente dos encargos fiscais. Muito menos é evidenciado o “interesse público” que empresas isentas dos tributos municipais, teria que apresentar em suas atividades para gozarem das prerrogativas das isenções.

Por outro lado, os ordenamentos regulatórios são assertivos que as empresas que gozam dos incentivos fiscais são aquelas que já possuem contratos ou que já possui algum tipo de benefício do poder público municipal como àquelas que já são concessionárias de imóveis do Estado, como no caso a prefeitura de Duque de Caxias na lei 2.977. Nesse âmbito, como entes empresariais que possuem dupla conexão econômica com a prefeitura (utilizam como concessionários imóveis do próprio poder público municipal e ainda usufruem de isenções fiscais), torna-se fundamental o questionamento se há qualidade nesse gasto estatal através da renúncia fiscal compatível com as possíveis contrapartidas dos entes empresariais? A mesma avaliação firma-se para a lei 4.662 de Nova Iguaçu, só que nesse específico caso, a dupla conexão econômica é entre o segmento empresarial que já tem a exclusividade das obras de infraestrutura do referido município, mais a garantia pelo poder público municipal das isenções fiscais municipais (ITBI e ISSQN).

Os ordenamentos regulatórios aludidos inseridos na temática das isenções fiscais de dupla conexão econômica (isenções tributárias e exclusividade nas prestações de serviços e obras de infraestrutura) com o poder público municipal e sem a explicitação das contrapartidas de interesse público remetem aos critérios que Torres (1995) considerou indispensáveis como parâmetros acerca da questão das isenções tributárias: as isenções fundamentadas e as isenções odiosas.

As isenções fundamentadas referem-se aos ordenamentos legislativos que não violam os princípios constitucionais da igualdade (Constituição de 1988, art. 5º, caput), além de se perfazerem endogenamente no contexto de contrapartidas sociais e de interesse público<sup>6</sup>. Em

---

<sup>6</sup> Perfazem tais contextos, as isenções concedidas aos intuitos de Desenvolvimento Regional com fins de redução das desigualdades regionais (art. 3º, III, da Constituição); as que se destinam as entidades filantrópicas (Lei 187/2021); as pequenas e microempresas (art. 170, VIII, IX e art. 179); as que estimulam o desporto nacional (art. 217, II), entre outras.

oposto, se isenções fiscais não cumprirem com as prerrogativas constitucionais e atentarem à igualdade tributária inserida no princípio da universalidade e graduação econômica dos contribuintes abarcados, Torres (1995) considera que tais isenções serão “odiosas”, arrematando que:

O Estado ofende a liberdade relativa do cidadão e o princípio da isonomia quando cria na via legislativa *desigualdades fiscais* infundadas, por meio dos *privilégios odiosos* ou das *discriminações* (TORRES, 1995, pag. 276).

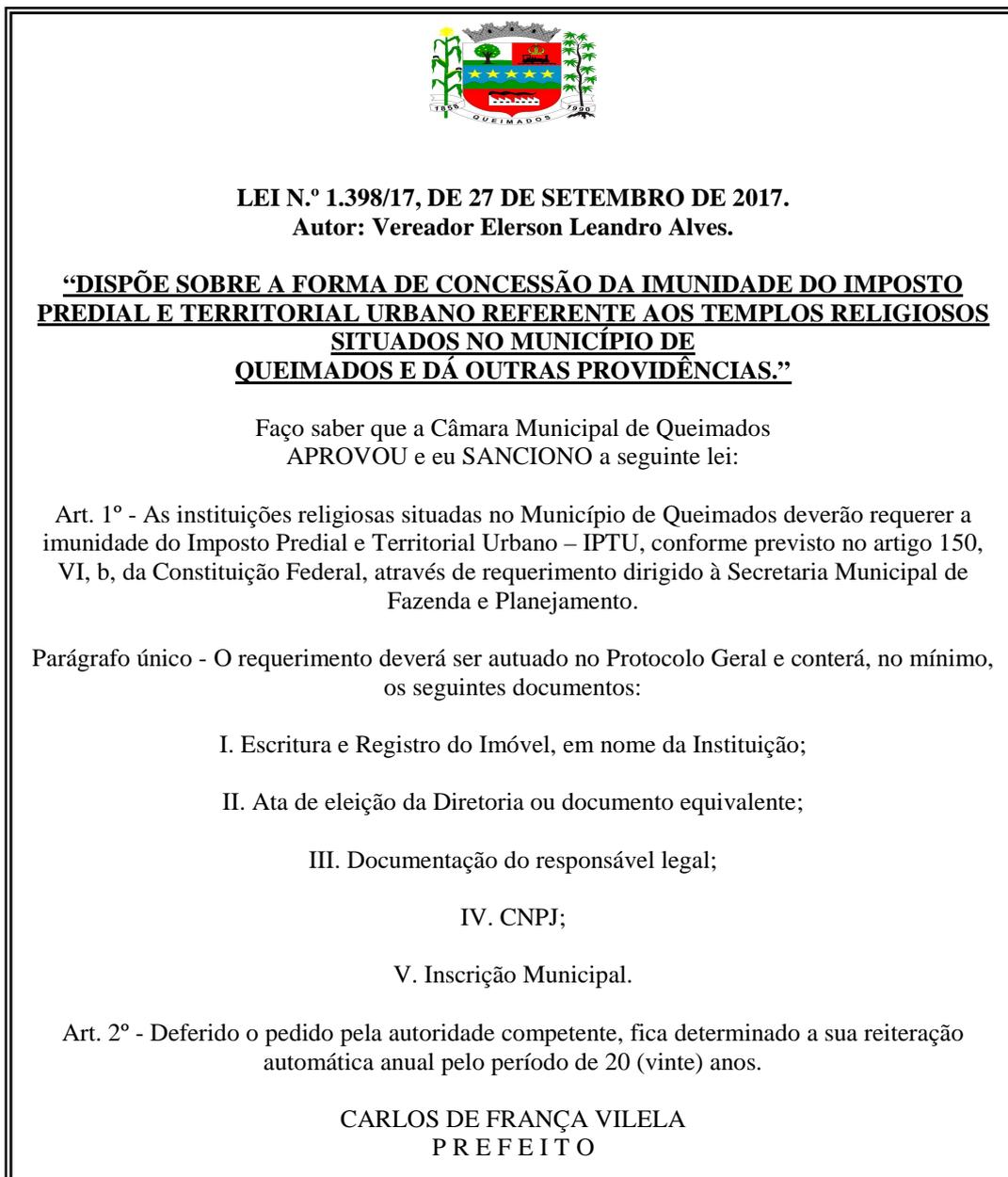
Com efeito, os vínculos verticais entre a produção legislativa e interesses privados empresariais agraciados por isenções tributárias municipais, não encontrando sólidos fundamentos que justifiquem adequadamente essa diferença fiscal, o poder público municipal estará concorrendo em grave discriminação a todos os demais entes.

Destarte, percebe-se que o princípio da isonomia tributária assume uma função central no tema da representação parlamentar pela via da produção legislativa, concorrendo de forma direta para quadros de reprodução eleitoral advindos da “verticalidade” dos nexos entre trabalhos legislativos e segmentos da sociedade com interesses exclusivistas.

No interior do tema das isenções tributárias municipais, produto da representação parlamentar com vias de reprodução eleitoral, tem-se agora como principais destinatários os templos religiosos de matriz evangélica. A questão da influência evangélica sobre a representação parlamentar nos municípios da Baixada Fluminense/RJ através de um ativismo religioso que exerce notável domínio e controle sobre os trabalhos parlamentares será objeto de apresentação e debate no último capítulo desta Tese de doutoramento. Todavia, torna-se imperioso destacar nesse contexto de isenções tributárias, a grande mobilização da representação parlamentar em produzir ordenamentos regulatórios com vistas à consagração da reprodução eleitoral evangélica por meio dos arcabouços tributários municipais.

Com isso, e só a guisa de exemplificação, a lei 1.398 de Queimados e 2.859 de Duque de Caxias, consoante as figuras 4 e 5, inserem-se no cenário da atuação parlamentar em torno de uma produção legislativa voltada intrinsecamente à reprodução eleitoral evangélica por intermédio de leis concebedoras de isenções fiscais aos templos religiosos dessa matriz religiosa. Enquanto a primeira versa sobre a isenção do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), a segunda assegura a anistia tributária de todos os impostos municipais aos imóveis que abrigaram cultos evangélicos até o ano de 2017 (primeiro ano da legislatura).

Figura 4 - Lei 1398 de 2017 – Queimados



Fonte: Arquivo de Documentação da Câmara Municipal de Queimados. Elaborado pelo autor. 2022.

Figura 5 - L E I N° 2.859 DE 2017 – Duque de Caxias



Fonte: Arquivo de Documentação da Câmara Municipal de Duque de Caxias. Elaborado pelo autor. 2022.

Aprovada em 2016 pelo Senado Federal a PEC 133/2015, originada da Emenda Constitucional 116, que alterou o artigo 156 da Constituição Federal em 17 de Fevereiro de 2022<sup>7</sup>, os templos religiosos foram isentos do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), mesmo os que não estão em imóveis próprios. A referida lei trouxe a novidade de que a isenção envolverá também os templos em imóveis alugados. Não se pode negligenciar, que para tal fato político ter se consumado, foi de extrema importância as articulações do governo

<sup>7</sup> Fonte: DataSenado.

Bolsonaro (2019- 2022) e sua diretriz ideológica de consolidar o segmento religioso, mormente, evangélico, como um importante *player* político de seu mandato.

No entanto, mesmo com a lei federal, são inúmeros os casos de templos e igrejas que tem que recorrer à justiça para garantirem o direito. O fato é que a mesma lei federal que isenta o IPTU mantêm aspectos burocráticos que algumas vezes impede, sobretudo, igrejas menores com baixo potencial financeiro e organizacional, de conseguirem as isenções. Exigências como apresentação de Estatuto, Ata da posse registrada em cartório da diretoria, inscrição no CNPJ (Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica) da denominação, além da proibição do imóvel alugado para os cultos terem uso misto, são algumas das interposições que a supracitada lei federal não flexibilizou especialmente para as igrejas menores.

Dessa forma, o que se verifica no âmbito da Baixada Fluminense/RJ e que será consubstanciadamente explorado no capítulo 4, mas que de forma introdutória será aqui abordado, com apenas os exemplos das duas leis mencionadas anteriormente, é um amplo ativismo parlamentar no sentido de se edificar uma conjuntura de solidificações da influência, controle e domínio do corpo político evangélico sobre os trabalhos parlamentares com fins à reprodução eleitoral. As leis de isenções tributárias municipais, não só relativas ao IPTU, mas concernentes aos outros impostos da esfera municipal, irão atuar no sentido do alargamento da capilaridade territorial das igrejas evangélicas e de suas dimensões financeiras, flexibilizando parâmetros que a lei federal ainda mantém como impedimentos burocráticos.

Também no que tange aos direcionamentos das pautas parlamentares evangélicas nos parlamentos municipais da Baixada Fluminense/RJ, que terá no capítulo 4 desta Tese de doutoramento seu escopo temático privilegiado, uma segunda tipologia de leis que buscam consagrar o ativismo evangélico na condução legislativa dos municípios para além dos mecanismos de isenções fiscais, alcançando a dimensão simbólica do fator religioso: as leis de reverência religiosa com à alteração dos nomes dos logradouros públicos.

Os nomes de logradouros públicos são dotados de grande memória social. São expressos em referenciais históricos que fazem parte da construção coletiva que se desdobrou na identidade de uma sociedade e civilização. A perspectiva histórica hegemônica de cada recorte de tempo explica as nomeações que o espaço público recebeu. Nesse sentido, no Brasil é verossímil que durante o colonialismo português, importantes membros deste empreendimento mercantil lusitano tivessem a homenagem no espaço público do país marcado como no caso da Rua Mem de Sá<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> Importante governador-geral português na colônia, administrando-a por quinze anos (1558/1572).

Já no período do regime civil-militar (1964-85) as grandes obras de engenharia que marcaram a propaganda oficial do regime no denominado “milagre econômico”, ganhavam como referenciais de nomes de logradouros públicos figuras consideradas emblemáticas pelo então regime governamental como nos exemplos da Avenida Castelo Branco ou no caso da Ponte Costa e Silva (Ponte Rio Niterói).

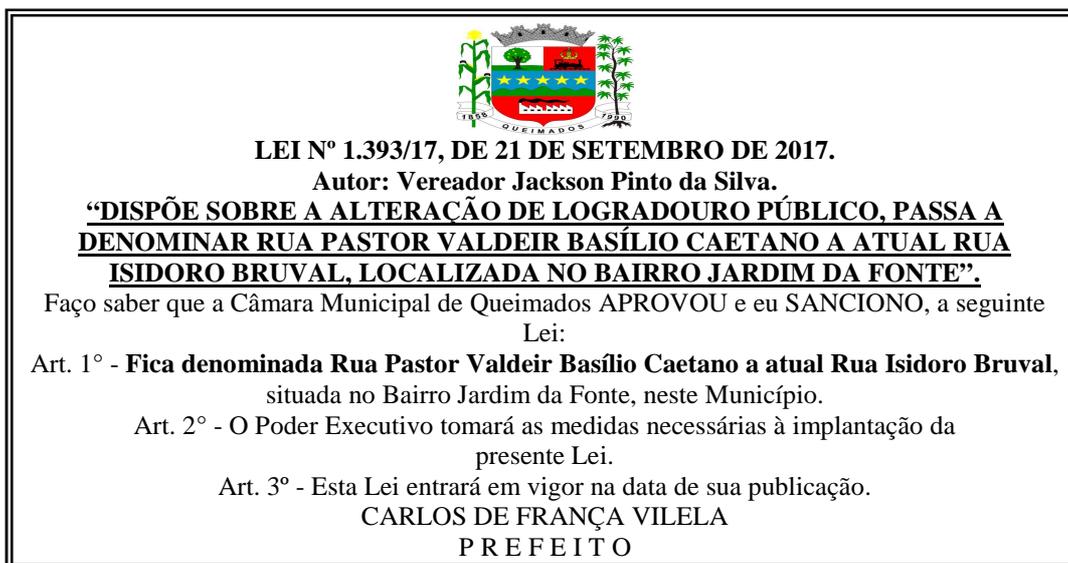
A questão do simbolismo contido nos critérios adotados pela representação política hegemônica de cada recorte histórico para consagrar em nomes nos espaços públicos figuras de alto relevo político, artístico, cultural, também produz atitudes contra-hegemônicas, isto é, reações ao *status quo* embebidas de revisionismo histórico.

Assim, na cidade de São Paulo, por exemplo e, por intermédio da Secretaria de Direitos Humanos, foi criado o fórum de debates denominado “Ruas de Memórias”, que tem o fito da ressignificação do espaço público por meio de propostas à Câmara dos vereadores para alteração de nomes de logradouros públicos associados ao regime civil-militar brasileiro. Em lugar destes, seriam homenageados em ruas, praças e avenidas da capital paulista, os nomes de pessoas desaparecidas, mortas ou torturadas pela ditadura militar. Em vista disso, iria se conceber uma ressignificação do espaço público ao se debater o legado da ditadura e a promoção de uma nova forma de cidadania.

À vista disso, de acordo com as figuras 6 e 7, as leis 1.393 e 1.396 do município de Queimados, sob a égide da proeminência do ativismo evangélico na representação parlamentar da Baixada Fluminense/RJ (como será demonstrado em sua totalidade no capítulo 4 da presente Tese de Doutorado), e em especial na citada municipalidade, corrobora a importância do simbolismo religioso verificado na denominação de logradouros públicos em láurea a representantes evangélicos (Pastores) como elemento representativo político no espaço público em questão.

Em outras palavras, a opção pelas mudanças dos nomes dos logradouros públicos que passa fazer referência diretamente a uma figura paradigmaticamente atrelada à religião evangélica, no caso os Pastores, trata-se de uma ação política que busca “ocupar” e ressignificar o espaço público municipal, agora com a relevância representativa parlamentar notadamente evangélica.

Figura 6 – Lei 1.393 de 2017 - Queimados



Fonte: Arquivo de Documentação da Câmara Municipal de Queimados. Elaborado pelo autor. 2022.

Figura 7 – Lei 1.396 de 2017 - Queimados

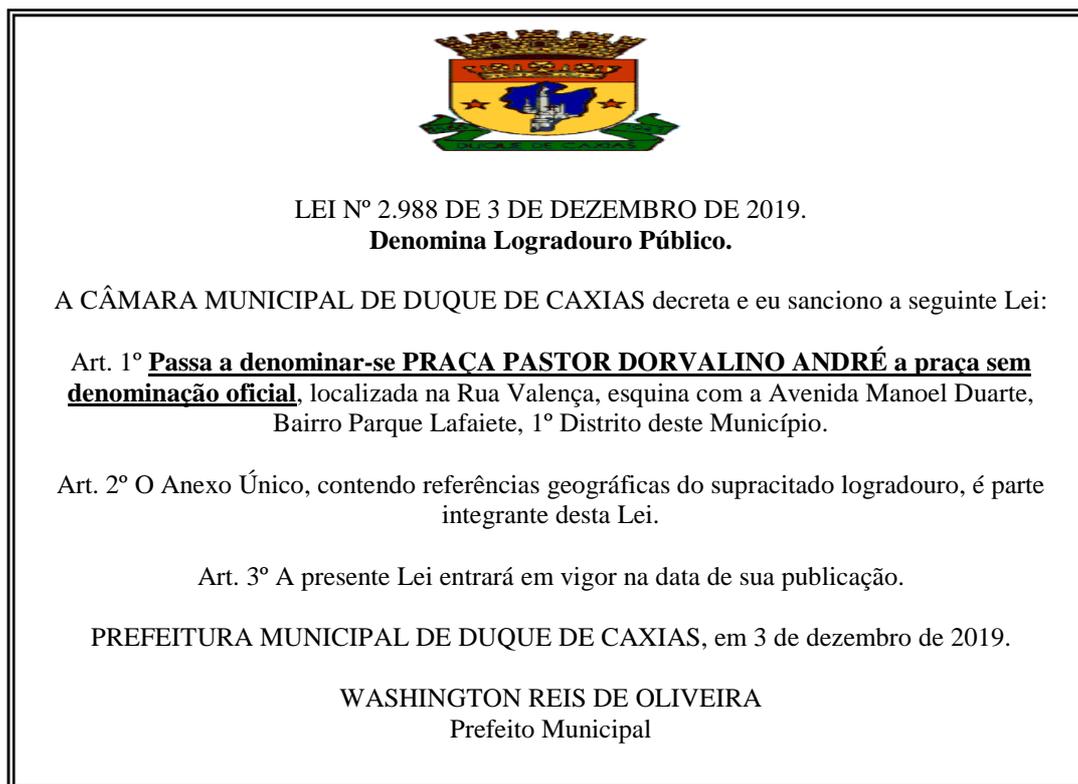


Fonte: Arquivo de Documentação da Câmara Municipal de Queimados. Elaborado pelo autor. 2022.

Nessa alçada, em outro município da Baixada Fluminense/RJ como Duque de Caxias, os registros espaciais simbólicos da representatividade política evangélica nos espaços públicos exemplifica-se com a lei 2.988, conforme demonstrado na figura 8. Tal ordenamento regulatório refere-se a uma importante área coletiva propiciadora de encontro e recreação: as praças. Assim, a supradita lei institui na designada praça, até então sem denominação oficial, uma menção claramente religiosa com o nome de um líder evangélico nessa área do espaço público, ou seja, um Pastor. Em outras palavras, um importante local de convergência e

centralidade no âmbito da organização interna das cidades como uma praça, sobretudo nos municípios e/ou bairros mais pobres, ter a referência religiosa evangélica simbolicamente manifestada na paisagem urbana é um claro manifesto de uma expressiva representação parlamentar evangélica.

Figura 8 – Lei 2.988 de 2019 – Duque de Caxias



Fonte: Arquivo de Documentação da Câmara Municipal de Duque de Caxias. Elaborado pelo autor. 2022.

Já a lei 2.992 também de Duque de Caxias; a lei 4.889 de Nova Iguaçu; além da lei 1.475 de Paracambi; segundo as figuras 9, 10 e 11, ratificam a presença simbólica evangélica nos espaços públicos dos referidos municípios, fruto de ações políticas e parlamentares, com a presença de nomes de ruas que fazem menção sempre aos líderes dos templos evangélicos diversos.

Portanto, a reprodução eleitoral evangélica nesse âmbito da representação parlamentar consagra-se também através de uma nova toponímia, agora de caráter religiosa: uma toponímia evangélica do espaço público. Uma configuração de topônimos evangélicos no espaço público que se intersubjetiva no imaginário coletivo, cristaliza-se na memória social e, dessa forma, contribui para a reprodução eleitoral evangélica de seu corpo político.

Figura 9 – Lei 2.992 de 2019 – Duque de Caxias



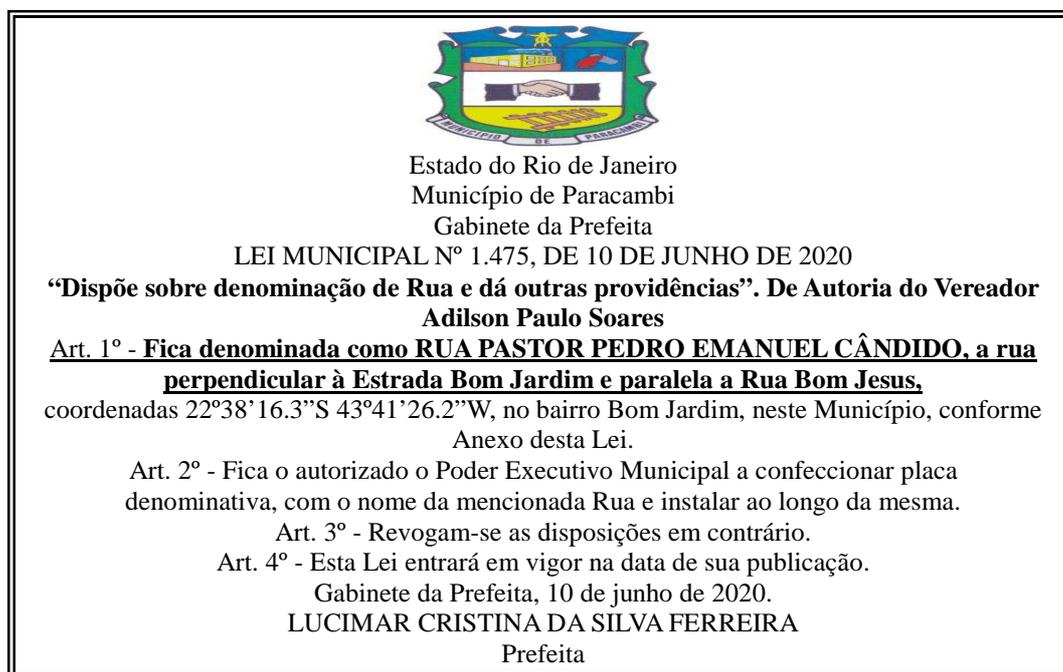
Fonte: Arquivo de Documentação da Câmara Municipal de Duque de Caxias. Elaborado pelo autor. 2022.

Figura 10 – lei 4.889 de 2020 – Nova Iguaçu



Fonte: Arquivo de Documentação da Câmara Municipal de Nova Iguaçu. Elaborado pelo autor. 2022.

Figura 11 – Lei 1.475 de 2020 - Paracambi

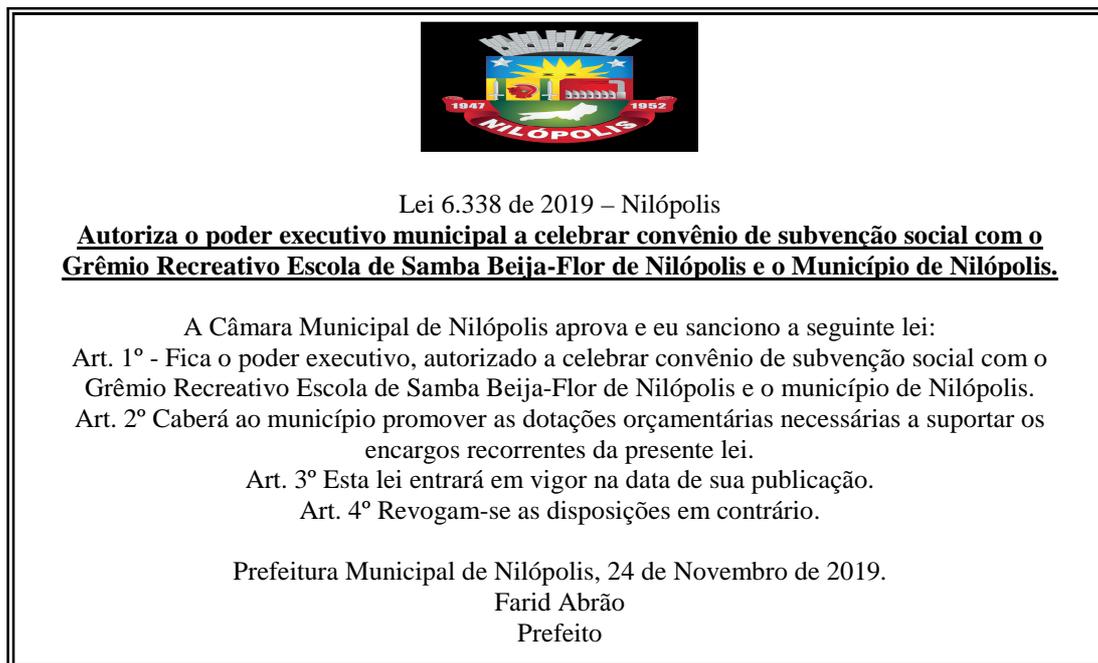


Fonte: Arquivo de Documentação da Câmara Municipal de Paracambi. Elaborado pelo autor. 2022.

O denso e diverso arcabouço de leis que designam uma clara e manifesta reprodução eleitoral por intermédio dos trabalhos legislativos tem no município de Nilópolis/RJ um consagrado exemplo. Verificam-se aí de forma inequívoca nexos de interesses muito bem delimitados entre a representação parlamentar nilopolitana e o clã Abrão David. Os vínculos verticais entre os trabalhos legislativos e o atendimento privado a uma poderosa família com proeminente poder local ilustram tal cenário.

Assim, a lei nº 6338 de 24 de outubro de 2019, demonstrada na figura 12, autoriza o poder executivo a celebrar convênio de subvenção social com a Escola Beija-Flor de Nilópolis. O caráter polêmico e controverso deste ato jurídico-legislativo, que envolve interesses entre um grupo privado ante o poder público, consagra um explícito patrimonialismo que relativiza as necessárias distinções entre os limites do público e do privado. Neste caso o poder público municipal de Nilópolis com suas dotações orçamentárias acaba se tornando um patrimônio de um grupo privado exclusivo com seus estritos interesses. Está no próprio artigo 2º do documento, que caberá ao município promover as dotações orçamentárias necessárias a suportar os encargos recorrentes da presente lei.

Figura 12 – lei 6.338 de 2019 - Nilópolis



Fonte: Arquivo de Documentação da Câmara Municipal de Nilópolis. Elaborado pelo autor. 2022.

Por conseguinte, fica nítida a influência do mais poderoso grupo familiar e político do município de Nilópolis: o clã Abrão David. Dotada de elevado reconhecimento popular em toda a Baixada Fluminense, “os turcos”<sup>9</sup>, como é chamada a mencionada família, goza de enorme prestígio devido ao lugar central na cultura carioca, fluminense e brasileira que tem o carnaval. O prestígio adquirido pelo Grêmio Recreativo Escola de Samba Beija-Flor de Nilópolis, fundada e mantida “a mãos de ferro” pela supracitada família, entre milhares de fãs da “festa mais popular do Brasil”, o carnaval, fez com que a família Abrão David conquistasse grandiosa influência política no município.

Há décadas que a família Abrão David, direta ou indiretamente, está à frente do executivo e legislativo municipal<sup>10</sup>. Pode-se afirmar que suas próprias ações e comportamentos históricos caracterizam uma territorialidade no município, tanto no sentido de influência, controle e domínio sobre um dado espaço (o município de Nilópolis) e grupos sociais (reduto eleitoral de “reprodução das bases”), como numa estratégia para se estabelecer

<sup>9</sup> Na verdade, a família é de origem judaico-libanesa.

<sup>10</sup> Na legislatura que compreende esta Tese de Doutorado, 2017/2020, o prefeito era Farid Abrão, irmão do patriarca do clã e presidente de honra da Escola de Samba Beija-Flor: Aniz Abrão David. Já no atual momento de redação do presente trabalho (2022/2023) o prefeito é Abraão David Neto. Este é neto do supracitado patriarca da família “Abraão David”. Desde a permissão para a realização de eleições diretas para os executivos municipais em 1983, só por duas vezes a família Abrão David perdeu o controle da prefeitura de Nilópolis para seus opositores: de 1996 a 2000, Manoel da Silva Rosa, o “Neca” e de 2000 a 2004, José Carlos Soares de Cunha, ambos do Partido Trabalhista Brasileiro (PDT).

diferentes graus de acesso de outros grupos ao espaço territorializado (SACK, 1986). Nilópolis é do ponto de vista político praticamente intransponível. A “renovação” na política nilopolitana se dá pela troca de nomes dentro da mesma família (“o familismo”<sup>11</sup>), consagrando o chamado “poder de pai para filho” ou no máximo, outros políticos de outras famílias, mas totalmente associados ou cooptados pela família Abrão David.

Já uma segunda interseção privada de interesses entre a representação parlamentar em Nilópolis/RJ e a família Abrão David diz respeito aos ordenamentos legislativos concernentes ao tema educação. A figura 13 diz respeito à lei nº 6314 de 02 de março de 2011, que autoriza o poder executivo a firmar convênio de cooperação técnica através da Secretaria Municipal de Educação (SEMED) e o educandário Abrão David; já a figura 14 menciona a lei nº 6315 de 02 de março de 2011, que autoriza o poder executivo a firmar convênio de cooperação técnica através da Secretaria Municipal de Educação (SEMED) e a creche Julia Abrão David. No artigo 5º das duas leis as despesas decorrentes correrão à conta das dotações orçamentárias da secretaria vinculada (SEMED) e o artigo 6º apregoa o poder do município em subvencionar as atividades educacionais nas duas entidades criadas e mantidas pela família Abrão David.

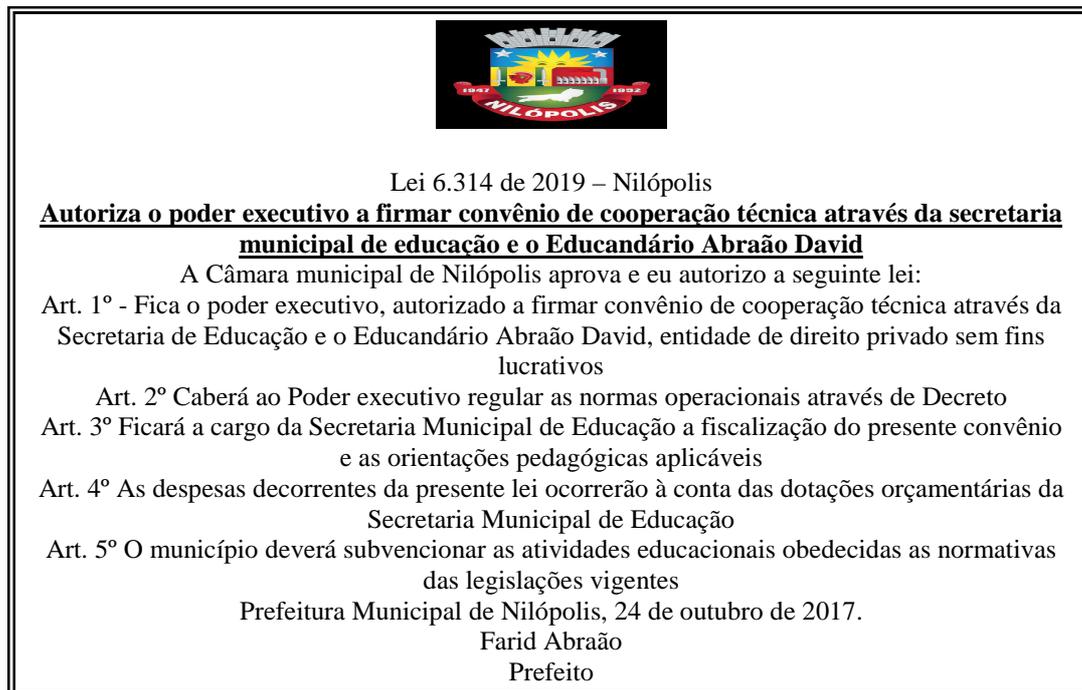
Conquanto as duas entidades sejam reconhecidas em Nilópolis pelo seu trabalho educacional e social como creche, pré-escola, ensino fundamental, alimentação e atendimento médico, a denominada cooperação técnica da lei entre as entidades ligadas ao mais importante grupo político do município e o poder público, recai num conflito de interesses acerca do bem público municipal.

---

<sup>11</sup> O “familismo” não é um caso político exclusivamente percebido na Baixada Fluminense.

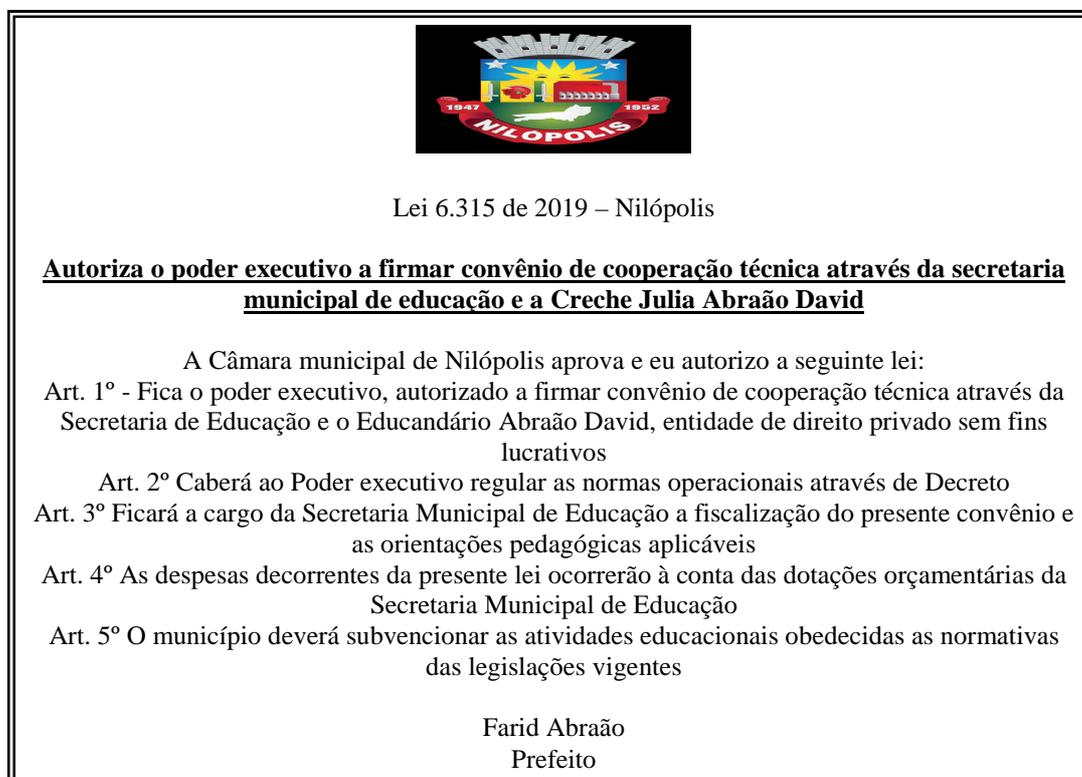
Segundo levantamento do DIAP (Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar), no Congresso a bancada dos parentes de políticos aumentou de 78 para 82 dos quais 40 conseguiram a reeleição nas eleições de 2014. Assim, pode-se constatar, que se formassem uma bancada de deputados, tal como a dos ruralistas e evangélicos, os parentes de políticos formariam a maior legenda da Câmara. Também percebido em outros países, notadamente nos EUA, o “familismo” se exacerba no Brasil devido as características da formação cultural do país que favorecem o patrimonialismo, o paternalismo e o compadrio. O “familismo” brasileiro se consolida com o sistema de lista aberta com as quais os donos das legendas, amigos e parentes perpetuam seus reinados. Outro fato que contribui para a perpetuação do “familismo” no Brasil é o exemplo dos chamados “fichas-sujas”, que impedidos de se candidatarem, delegam a missão para esposas e outros familiares (o caso de Joaquim Roriz no Distrito Federal se encaixaria neste caso). Levantamento da ONG Transparência Brasil atesta que em 2006 e 2010, 44% dos deputados federais e 64% dos senadores têm parentes na política, sem contar a cota de seus assessores.

Figura 13 – Lei 6.314 de 2019 – Nilópolis



Fonte: Arquivo de Documentação da Câmara Municipal de Nilópolis. Elaborado pelo autor. 2022

Figura 14 – Lei 6.315 de 2019 - Nilópolis



Fonte: Arquivo de Documentação da Câmara Municipal de Nilópolis. Elaborado pelo autor. 2022

Tal fato mostra quão intrincada são as relações entre o público e o privado e o quanto suas “fronteiras” são artificialmente delimitadas de acordo com seus interesses. No entanto, se não fosse instituições ligadas à família Abrão David e em razão de ser entidades de apoio as crianças teoricamente sem fins lucrativos, as supracitadas leis não despertasse tanta desconfiança.

Destarte, há um notório processo de exercício e projeção de relações de poder do clã Abrão David por todo o tecido sociopolítico de Nilópolis. O exercício destas relações sociais de poder e a projeção destas no espaço, pelo mencionado clã Abrão David condicionam sua territorialidade e a representação parlamentar municipal, que se torna principal referência para suas práticas de poder no município de Nilópolis. A territorialidade da supracitada família verifica-se, assim, através da enorme influência eleitoral no município maximizada pelo fato de ser o idealizador e mantenedor da Escola de Samba Beija-Flor e, por consequência, obter a liderança política sobre suas bases eleitorais, o controle da política institucionalizada, além do domínio sobre o executivo e legislativo municipal, como aquele exemplificado no caso da lei de subvenção oficial à Beija-Flor.

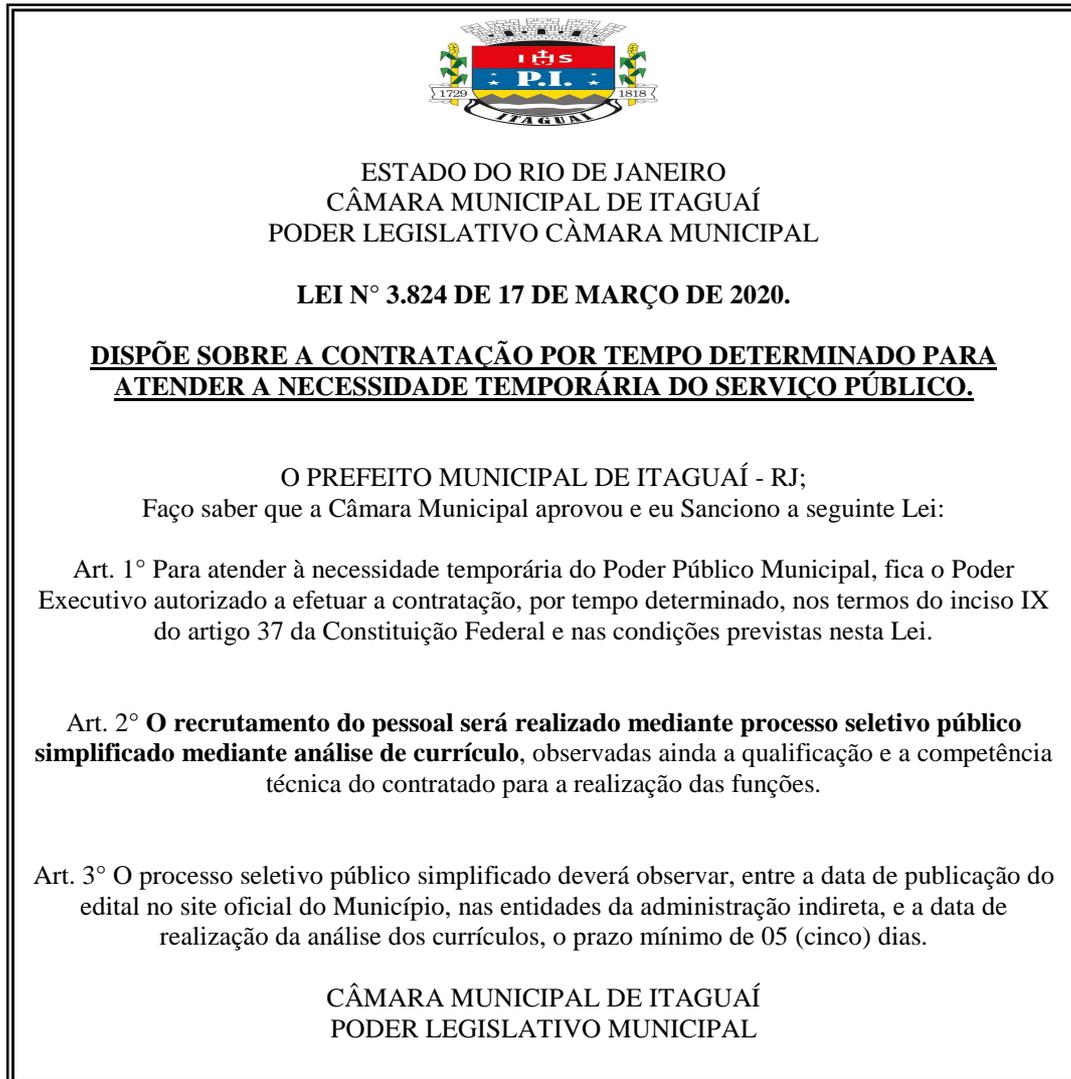
Já a figura 15 referente ao município de Itaguaí, na sua lei 3.824 de 2020, demonstra a reprodução eleitoral estabelecida entre representação parlamentar geradora de vínculos verticais de interesses existentes entre expedientes legislativos e grupos preferenciais, um notável exemplo. Tal ordenamento regulatório versa sobre contratação temporária, num processo seletivo simplificado, de pessoal para cargos que, a priori, deveriam ser preenchidos por concurso público conforme firmado no inciso II<sup>12</sup> do artigo 37 da Constituição de 1988.

Malgrado a lei 8.745 de nove de Dezembro de 1993, que institui a possibilidade de contratação temporária de pessoal por tempo determinado para atender exclusivamente a demanda de excepcional interesse público, o fato é que a redação da predita lei simplifica demasiadamente o curso do processo de contratação como previsto em seu artigo 2º que afirma como apenas o currículo pessoal ser necessário para à admissão.

---

<sup>12</sup> A investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998).

Figura 15 – Lei 3.824 de 2020 - Itaguaí



Fonte: Arquivo de Documentação da Câmara Municipal de Itaguaí. Elaborado pelo autor. 2022.

Numa análise apenas superficial da lei debatida em questão, nota-se que são ausentes em seus artigos fundamentações mais consistentes acerca das justificativas mais necessárias a real efetivação das normas jurídicas exigidas, tais como:

- a) casos excepcionais das contratações temporárias sem concurso estejam previstos em lei;
- b) o prazo da contratação seja predeterminado;
- c) o interesse público seja excepcional;
- d) a contratação seja indispensável.

Deste modo, além da previsão de leis correntes que contemplem legitimamente as contratações sem concurso público, a predeterminação do prazo, tal como as dimensões de excepcionalidade e indispensabilidade, não são vislumbradas na referida lei.

No ponto mais nevrálgico do tema, a municipalidade de Itaguaí já fora alvo da 2ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva de Angra dos Reis, condenando a supradita prefeitura por improbidade administrativa exatamente por contratações e nomeações irregulares nos anos entre 2010 e 2014 na gestão do alcaide Carlos Busatto Júnior, o “Charlinho”. Também no ano de 2018, na legislatura, portanto, que compreende o presente trabalho, o prefeito de então, Luciano Carvalho Mota, foi alvo da mesma circunscrição de justiça mencionada anteriormente, pelo mesmo motivo de seu antecessor.

Em reportagem dos jornalistas Chico Regueira e Maiane Brito do portal do RJ2, acessado em 06 de Março de 2023, a matéria sobre os escândalos das contratações sem concurso público de forte inclinação de apadrinhamento político do executivo e legislativo em direcionamento as suas respectivas bases eleitorais afirma que:

A Prefeitura de Itaguaí está proibida pela Justiça de contratar funcionários sem a realização de concurso público. E os contratados nesta situação deverão ser dispensados. A 2ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva de Angra dos Reis obteve liminar favorável em ação de improbidade administrativa contra o atual prefeito de Itaguaí, Luciano Carvalho Mota, e o ex-prefeito, Carlos Busatto Junior, o “Charlinho”. Foram encontradas irregularidades na contratação temporária e nomeações irregulares entre os anos de 2010 e 2014. A liminar determina que apenas as contratações temporárias que efetivamente se enquadrem nos conceitos de excepcional necessidade temporária de interesse público podem dispensar a realização de concurso. Por cada contratação ou nomeação em desconformidade com a decisão da Justiça, o município será multado em R\$ 10 mil.. A Prefeitura de Itaguaí também está obrigada a dispensar todos os funcionários não contratados por concurso ou que não se enquadrem nas exceções autorizadas, além de convocar os servidores já aprovados em concursos realizados para os cargos ocupados pelos funcionários em situação irregular. A prefeitura terá seis meses para se adequar, caso contrário pagará multa de R\$ 100 mil por dia. O município de Itaguaí terá, ainda, que realizar concurso para substituição dos servidores irregulares, no prazo máximo de quatro meses (PORTAL DO RJ2, por CHICO REGUEIRA e MAIANE BRITO, acessado em 06 de Março de 2023).

A proibição pela 2ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva de Angra dos Reis acerca das admissões sem concurso público no município de Itaguaí objetiva atender o respeito à observância do Decreto lei nº 201/67 (a chamada lei de Responsabilidades de Prefeitos e Vereadores), que consiste em “nomear, admitir ou designar servidor, contra expressa disposição de lei”.

A priorização deste tipo de processos referentes a crimes de improbidade administrativa faz parte da Meta 4 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), que tem por

objetivo responsabilizar de maneira efetiva e com a devida prioridade, aqueles que incorrem na má gestão de recursos públicos.

A partir disso, inúmeros casos<sup>13</sup> como o de Itaguaí, em que o poder da prerrogativa legislativa de se criar um ordenamento de contratação temporária sem a observância do imperativo da lei e/ou com claros fins de reprodução eleitoral, tem se notado no Brasil. O agraciamento de cargos públicos para as bases eleitorais do executivo e legislativo tornaram-se, por conseguinte, uma das mais emblemáticas formas que a representação parlamentar enquanto atividade política formal e institucional assume para fins de reprodução eleitoral.

Se a representação parlamentar observada no caso anterior em Itaguaí/RJ concorreu, por intermédio do mecanismo das nomeações para a administração oficial sem concurso público, para fins de reprodução eleitoral, a lei nº 2.164 de 2017 do município de São João Meriti, atestada na figura 16, complementa a apropriação da “máquina” burocrático-administrativa pela representação parlamentar municipal.

O mencionado ordenamento regulatório em sua pequena redação aborda uma reestruturação administrativa em que cria novos cargos para o preenchimento do Poder legislativo e, como no caso da lei anteriormente elencada, formata-se pela via das nomeações, sem a necessidade de concurso público.

É de amplo e irrestrito conhecimento no Brasil que os denominados “cargos em comissão” constituem-se, em geral, em importantes instrumentos de “sequestro” do Estado por interesses privados. Fora a condição peculiar para os “cargos de confiança”, nos quais a proximidade pessoal e ideológica possa asseverar a legitimidade das nomeações de cunho político, o fato é que em determinadas conjunturas o vínculo que tais agentes comissionados detêm com suas funções e com o próprio poder público no seu bojo são apenas de natureza política, e não de natureza profissional. Isso equivale dizer que o elemento qualificador para o exercício das correspondentes funções, em determinadas vezes, não é a habilitação profissional ou a aptidão técnica e acadêmica, mas à qualidade de cidadãos pertencentes aos círculos restritos da reprodução eleitoral hegemônica proponente.

---

<sup>13</sup> No Brasil, casos impugnados pela Justiça semelhantes a Itaguaí se verificaram em Sena Madureira (AC) onde o prefeito foi condenado a um ano e meio de detenção e inelegibilidade por oito anos (Fonte: Vara Criminal de Sena Madureira, 01/09/2021); em Roraima houve a impugnação da contratação de 400 nomeados sem concurso pela Cia. De Águas e Esgoto d estado (Fonte: Procuradoria Geral da República, 07/02/2023)

Figura 16 – Lei 2.164 de 2017 – São João de Meriti



**LEI Nº 2.164 DE 26 DE SETEMBRO DE 2017**

**“Altera a Lei nº 1.982/2015 e dispõe sobre a reestruturação administrativa do Poder Legislativo municipal, altera e cria novos cargos em comissão e dá outras providências.”**

A MESA DIRETORA DA CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO JOÃO DE MERITI, nos termos do art.34 da Lei Orgânica do Município, aprova e promulga a seguinte

Art. 1º - Fica alterado o Anexo II da Lei nº 1.982/2012, que versa sobre a estrutura administrativa do Poder Legislativo municipal, que passa a conter a disposição exposta no anexo da presente lei.

Art.2º - As despesas decorrentes necessárias a execução da presente lei correrão por conta das respectivas dotações orçamentárias previstas na legislação vigente, obedecendo aos preceitos da Lei Complementar nº 101/2000.

São João de Meriti, 26 de setembro de 2017.  
DAVI PERINI VERMELHO / PRESIDENTE

**QUADRO DEMONSTRATIVO DOS CARGOS EM COMISSÃO**

Quantidade	Cargo	Símbolo	Remuneração
01	ASSESSOR DE IMPRENSA	AS	3.700,00
01	ASSESSOR JURÍDICO	AS1	3.700,00
42	ASSESSOR TÉCNICO ADMINISTRATIVO	AS1	3.700,00
30	ASSESSOR OPERACIONAL	AS2	3.300,00
02	ASSESSOR DE CERIMONIAL	AS2	3.300,00
21	ASSESSOR LEGISLATIVO E PARLAMENTAR	AS2	3.300,00
02	ASSESSOR TÉCNICO DAS COMISSÕES PARLAMENTARES	AS2	3.300,00
01	COORDENADOR DO SETOR DE REDAÇÃO DE ATAS E ANAIS	CE1	6.600,00
01	COORDENADOR DE CONTABILIDADE	CE1	6.600,00
05	COORDENADOR ESPECIAL DA PRESIDÊNCIA	CE1	6.600,00
01	OUVIDOR LEGISLATIVO	CE1	6.600,00
01	COORDENADOR DE CONTROLE INTERNO	CE1	6.600,00
01	COORDENADOR DE RECURSOS HUMANOS	CE1	6.600,00
01	CHEFE DA DIVISÃO DE FOLHA DE PAGAMENTO	AS1	3.700,00
01	CHEFE DA SEÇÃO DE ALMOXARIFADO DAS	3	600,00
01	CHEFE DA DIVISÃO DE SERVIÇOS GERAIS	FA13	500,00
01	PROCURADOR GERAL DA CÂMARA	SM	22.000,00
01	SECRETÁRIO ADJUNTO DE ADMINISTRAÇÃO	SM	22.000,00
01	SECRETÁRIO DE ADMINISTRAÇÃO	SM	22.000,00
01	SECRETÁRIO DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA	SM	22.000,00
01	SECRETÁRIO DE CONTROLE INTERNO	SM	22.000,00
01	SECRETÁRIO FINANCEIRO	SM	22.000,00
01	SECRETÁRIO GERAL DA PRESIDÊNCIA	SM	22.000,00
01	DIRETOR TÉCNICO DE RECURSOS HUMANOS	SS	9.000,00
10	DIRETOR TÉCNICO DE COMISSÃO PARLAMENTAR	SS	9.000,00
01	PRESIDENTE DA COMISSÃO DE LICITAÇÃO E PREGOEIRO	SS	9.000,00
01	SUBPROCURADOR	SS	9.000,00
01	SUBSECRETÁRIO DE ADMINISTRAÇÃO	SS	22.000,00
01	SUBSECRETÁRIO GERAL DA PRESIDÊNCIA	SS	22.000,00

Só à guisa de exemplificação, o Tribunal de Justiça de São Paulo em 2020 (ano que compreende a legislatura da presente Tese de Doutorado), anulou leis municipais que insistiam em criar cargos em comissão nas prefeituras locais. A base para defesa jurídica da extinção de tais leis era a falta de critérios para a criação dos cargos comissionados. Estes, só seriam justificados exclusivamente para funções de direção, chefia e assessoramento direto, não se prestando ao exercício de atividades burocráticas, técnicas ou operacionais (TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO, 03 de Setembro de 2020, site acessado em 21/10/2022).

Posto isto, é provável que se houvesse na circunscrição jurídica do estado do Rio de Janeiro o mesmo impeditivo jurídico que o instituído em São Paulo, a predita lei municipal de São João de Meriti/RJ, que aumenta o número dos cargos comissionados, seria anulada e/ou extinta.

Na análise do ordenamento em evidência, percebe-se que as funções técnicas e burocráticas, exatamente aquelas que estão em desconformidade com as especificidades e transitoriedade intrínsecas aos comissionados, são ampla maioria. Assim, deve-se atestar que tais funções burocráticas e técnicas só caberiam ser realizados por servidores públicos investidos em cargos de provimentos efetivos, mediante aprovação em concurso público.

A reprodução eleitoral também aparece na representação parlamentar na Baixada Fluminense/RJ na lei 1.095 de 2018 de Guapimirim conforme se verifica na figura 17. A redação da lei assegura que será pago “Jeton<sup>14</sup>” aos integrantes das Juntas Administrativas de Recursos de Infrações (JARIS). Conquanto o Jeton não seja prática ilegal, uma vez que o valor pago ao funcionário público por participar de reuniões e avaliações em outros órgãos do aparelho de Estado não seja considerado salário, o uso dos jetons podem inflar tanto os salários de servidores públicos, que em variados casos, podem até suplantar o teto constitucional.

Todavia, e em consonância com o principal mérito dos debates que os ordenamentos legislativos até aqui expostos e analisados já tiveram, que é a reprodução eleitoral, o fato é que a representação parlamentar constituidora do presente ordenamento regulatório transfigura-se automaticamente em interesses políticos.

Tal como a lei anteriormente discorrida (lei 2.164 de São João de Meriti), essa também vai envolver um “circuito fechado” de servidores públicos designados sem clareza e

---

<sup>14</sup> Jetom, proveniente do francês, Jeton, significa pagamento aos funcionários públicos em razão da participação em órgãos oficiais equivalentes.

transparência dos critérios profissional e técnico que justifiquem as escolhas para as respectivas funções.

À vista disso, a aludida lei que introduz o pagamento do jeton causa controvérsias em sua própria admissão enquanto atividade de funcionamento da “máquina” burocrático-administrativa do Estado no Brasil como um todo. Para ilustrar, no momento de elaboração desta Tese, em reportagem do Jornal Folha de São Paulo de 13 de Outubro de 2020, o então Ministro da Economia do governo do Presidente Jair Bolsonaro, Paulo Guedes, foi alvo de matéria em que, ao mesmo tempo em que defendia uma reforma administrativa de “enxugamento da máquina pública” por intermédio de cortes de gastos e congelamento de salários do funcionalismo público, conferia elevadas somas financeiras por meio de jetons aos escolhidos por ele próprio para ocuparem conselhos administrativos de secretarias de governo (FOLHA DE SÃO PAULO, 13/10/2020).

Em suma, os nexos existentes entre a representação parlamentar originária da lei, os membros escolhidos sem critérios agraciados pelos Jetons, e o papel destes, como contrapartidas as suas indicações, de atuação política com fins eleitoreiros junto aos redutos de votação dos contempladores da referida lei, indicam um sistema de reprodução eleitoral que se retroalimenta.

Uma distintiva forma de se alcançar uma representação parlamentar na Baixada Fluminense/RJ, com o fito de se edificar uma reprodução eleitoral, é o tema das leis que aprovam abertura de crédito adicional suplementar, fora da previsão e dotações orçamentárias vigentes. Tal cenário é encontrado em grande quantidade em quase todas as unidades municipais, sendo quase que um trabalho legislativo “normal” em todo o escopo territorial de pesquisa.

Dessa maneira, será evidenciado, a efeito de exemplificação a lei 2.440 de 2019, demonstrada na figura 18, a qual diz respeito ao município de Mesquita/RJ. Com o propósito de se garantir uma boa gestão administrativa materializados em serviços e obras destinadas ao ordenamento e infraestrutura urbana, a aludida lei abre crédito adicional suplementar, fora do espectro das dotações e previsões orçamentárias anteriormente instituídas.

Figura 17 - Lei 1095 de 2018 - Guapimirim



GABINETE DO PREFEITO

**LEI Nº 1095 DE 18 DE DEZEMBRO DE 2018**

**Ementa: Autoriza o pagamento de Gratificação denominada JETON aos integrantes das Juntas Administrativas de Recursos de Infrações - JARI.**

O PREFEITO MUNICIPAL DE GUAPIMIRIM, Estado do Rio de Janeiro, usando de suas atribuições legais, de acordo com o Artigo 76 da Lei Orgânica do Municipal, faz saber que a Câmara Municipal de Guapimirim aprovou e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º - Fica autorizado o pagamento de Gratificação de Presença, denominada “JETON” a ser pago por reunião aos integrantes das Juntas Administrativas de Recursos de Infrações - JARI, conforme Lei Complementar Municipal 18/2017, Art 10, inciso XIII da Resolução nº 638/2016 do Contran c/c 320 do CTB e art. 8o, parágrafo único da LRF.

§1º - As Juntas Administrativas de Recursos de Infrações são órgãos colegiados, componentes do Sistema Nacional de Trânsito, responsáveis pelo julgamento dos recursos interpostos contra penalidades aplicadas pelos órgãos e entidades executivos de trânsito ou rodoviários.

§2º - Aos integrantes da Comissão será pago um “JETON” por efetivo comparecimento, no valor de R\$ 1.000,00 (mil reais) para cada reunião da Comissão, conforme previsto no artigo 14, parágrafo primeiro da Lei Complementar nº

§3º - O presidente fará jus ao pagamento do JETON acrescido de 20% sobre seu valor, conforme previsto no artigo 14, parágrafo segundo da Lei Complementar nº 018/2017.

Guapimirim - R J  
G A B I N E T E  
D O P R E F E I T O

Fonte: Arquivo de Documentação da Câmara Municipal de Guapimirim. Elaborado pelo autor. 2022.

Figura 18 – Lei 2.440 de 2019 - Mesquita



LEI Nº 2440 DE 31 DE JANEIRO DE 2019

O PREFEITO MUNICIPAL DE MESQUITA, no uso de suas atribuições legais que lhe confere a legislação em vigor e de acordo com a Lei Municipal nº 1105/2018 – LOA 2018, de 28 de dezembro de 2018, e a Lei Federal 4320/64, de 17 de março de 1964, DECRETA:

Art. 1º - **Abre Crédito Adicional Suplementar no orçamento vigente na importância de R\$ 1.136.885,33 (hum milhão, cento e trinta e seis mil, oitocentos e oitenta e cinco reais e trinta e três centavos).**

ATIVIDADE DE LIMPEZA PÚBLICA – Valor: 580.756,44  
LOCAÇÃO DE EQUIPAMENTOS – valor: 109.010,20  
PAVIMENTAÇÃO DE VIAS URBANAS – valor: 417.995,08  
PRAÇA PEC – valor: 29.125,61

JORGE MIRANDA - Prefeito  
31 DE JANEIRO DE 2019

Fonte: Arquivo de Documentação da Câmara Municipal de Mesquita. Elaborado pelo autor. 2022.

A lei em apreciação em sua redação original não observa dois cruciais pontos de debate sobre o arcabouço legislativo federal que trata o assunto: a lei 4.320/1964 em seu artigo 43, § 1º:

- a) a indicação da origem dos recursos e;
- b) a necessidade de existência de superávit nas contas do ente federativo.

Mais uma vez, como nos casos das legislações municipais dos diversos temas expostos em apreciação anteriormente nos outros recortes municipais, falta maior embasamento e profundidade nas redações que visam dar clareza e legitimidade jurídica à sociedade. Nesse caso específico, a lei não converge com a lei federal (4.320/1964), pelo menos ao não mencionar a procedência dos recursos para o crédito adicional que se está criando, assim como não referencia o superávit do município, fator jurídico indispensável para a consecução do aporte financeiro que à abertura do crédito suplementar exige.

Sendo assim, a abertura de crédito adicional suplementar, malgrado não seja inconstitucional, incorre em conflito com a lei federal que a baseia. Outrossim, garante um ganho à estabilidade política da gestão executiva e legislativa municipal, ao prover maior oferta de benfeitorias à população, só que fora da previsão e dotações orçamentárias instituídas primeiramente. Será fato, com isso, que esse maior aporte de estabilidade política da gestão incidirá em futuros ganhos eleitorais, consagrando a reprodução eleitoral almejada.

Uma última referência ao arcabouço legislativo da Baixada Fluminense/RJ, que se associa e potencializa uma reprodução eleitoral é à apropriação da importância da tradição cultural da soltura de balões, muito simbólicos em determinadas regiões do Brasil. No entanto, não é intento a presente Tese de Doutorado ocupar-se do debate que envolve a dicotomia do tema, nem avaliar juridicamente a sua ambivalência entre o impedimento total e a regulamentação no tocante à soltura de balões.

Assim, a figura 19 demonstra a lei 632 de 2017 do município de Seropédica, que por trabalho e aprovação legislativa, permite a soltura de balões na manifestada unidade municipal. Não abdicando da magnitude da importância de tradições regionais da soltura de balões tal como o “São João nordestino”<sup>15</sup>, a prática da “encomendação”<sup>16</sup> e a “alegorização do céu suburbano”<sup>17</sup> carioca, o fato é que a predita lei apresenta-se como uma antinomia a um

---

<sup>15</sup> Prática legada pela cultura lusitana no Brasil, a tradição da soltura de balões nas festas juninas de São João associa-se como indicador e marco do início dos festejos.

<sup>16</sup> Homenagem a pessoas falecidas que envolve a soltura de balões como forma de simbolizar a liberação da alma do ente querido.

destacado marco regulatório sobre o tema que é um ordenamento jurídico federal: a lei de crimes ambientais nº 9.605 de 1998. Em seu artigo 42 está assegurado que:

“Fabricar, vender, transportar ou soltar balões que possam provocar incêndios nas florestas e demais formas de vegetação, em áreas urbanas ou qualquer tipo de assentamento urbano”; com pena de detenção de um a três anos ou multa, ou ambas as penas cumulativamente (LEI DE CRIMES AMBIENTAIS, Nº 9.605, 1988).

Figura 19 – Lei 632 - Seropédica



Fonte: Arquivo de Documentação da Câmara Municipal de Seropédica. Elaborado pelo autor, 2022.

Como se pode notar, o principal contexto defendido pela lei federal contra as consequências da soltura de balões é o ambiental. Além da aviação, atividade seriamente afetada pela prática dos balões, o equilíbrio ecológico interligado dos diversos tipos da fauna e flora tornam-se completamente vulneráveis à soltura de balões. Ademais, a quantidade de balões no ar aumenta de forma considerável exatamente nos meses de estiagem, quando a seca faz o fogo se propagar muito facilmente.

<sup>17</sup> No campo das representações, refere-se a olhares e afetos elaborativos de escritas alegóricas que descreverão simbolicamente essa parte do espaço urbano do Rio de Janeiro.

Diante do exposto, a supracitada lei municipal busca, mesmo contrariando normativa legal federal, despertar o imaginário de grandes parcelas da população que admiram e cultuam a tradição dos balões como forma de se perpetuar afirmações culturais e identidades regionais.

O legislativo municipal de Seropédica, ao lançar mão de um tema de grande apelo popular em forma de lei e, com isso, majorar as possibilidades de ganhos em eleições, atende a um precípuo movimento de realização da reprodução eleitoral: o atendimento de uma demanda de um grupo específico baseado na afirmação e relevância das dimensões culturais e identitárias.

Firmadas as bases analíticas dos ordenamentos regulatórios que nortearam a sociedade e o território da Baixada Fluminense/RJ na legislatura 2017 – 2020, a seção adiante versará sobre os trabalhos parlamentares que se direcionaram a consagração e exercício da cidadania por meio de políticas públicas advindas da representação parlamentar.

### **1.3 A representação parlamentar enquanto fomentadoras de políticas públicas: as leis de interesse social**

Como serão postas a debate nas seções adiante, as ordenações regulatórias vinculadas ao firmamento dos direitos básicos de cidadania, quando comparadas as que se associam à reprodução eleitoral, mostram-se em quantidade notadamente inferior no quadro geral de leis aprovadas nas unidades municipais da Baixada Fluminense/RJ na legislatura 2017-20. Ademais, quando também se compara ao total de ordenamentos submetidos ao funcionamento da “máquina pública” visualizados em leis intrinsecamente burocráticas, similarmente, estão também em flagrante desvantagem.

Para fins de entendimento metodológico e como fora realizado na seção anterior, somente algumas leis foram selecionadas de todo portfólio aprovado na legislatura 2017-20. Tal procedimento adotado teve o propósito de se delinear um cenário genérico da representação parlamentar nas treze unidades municipais da Baixada Fluminense/RJ concernentes aos trabalhos legislativos, que consagraram os direitos básicos de cidadania percebidos nas aprovações das leis de interesse público.

Num contexto de naturalização histórica de abusos contra os direitos da mulher, a lei 018 de 2017 de Japeri, certificada na figura 20, expõe o debate da vulnerabilidade feminina diante do ambiente público, precisamente no transporte coletivo. Ao tomar a questão do

assédio sexual prementemente como ponto de pauta política, a Câmara de vereadores japeriense preocupou-se em instituir no escopo territorial do município, a similar lei federal 13.718 de 2018<sup>18</sup>, que criminalizou no país a importunação sexual. Torna-se imperioso destacar, desse modo, que a lei municipal é anterior à lei federal.

Tal ordenamento regulatório, aprovado também em várias partes do Brasil, e mesmo em outras municipalidades da própria Baixada Fluminense/RJ, é expressão do caráter sempiterno da desigualdade entre homens e mulheres que contribui fortemente para à naturalização da violência de gênero. Contribui igualmente para a reflexão de como os abusos sexuais nos transportes coletivos torna-se uma das expressões mais evidentes da posição ainda subalternizada que a mulher ocupa nas sociedades contemporâneas, além de evidenciar como o gênero é articulado para produzir desigualdades no compartilhamento do espaço público.

Dessa maneira, como assinalou Beauvoir (1980), nota-se a falta de simetria existente na condição de homens e mulheres na sociedade e, com isso, como essas relações sociais desiguais contribuíram para a naturalização da violência contra as mulheres.

Em consonância com o ordenamento legislativo anterior, a Lei 639 de 2017 de Seropédica, destacado da figura 21, agora versando sobre outra modalidade de assédio, o assédio moral, que consiste numa forma de violência com intento de desestabilizar emocionalmente e profissionalmente indivíduos por meio de ações de hostilidades físicas ou verbais, em boa parte das ocasiões baseadas em critérios hierárquicos profissionais.

Figura 20 - Lei 018 de 2017 - Japeri

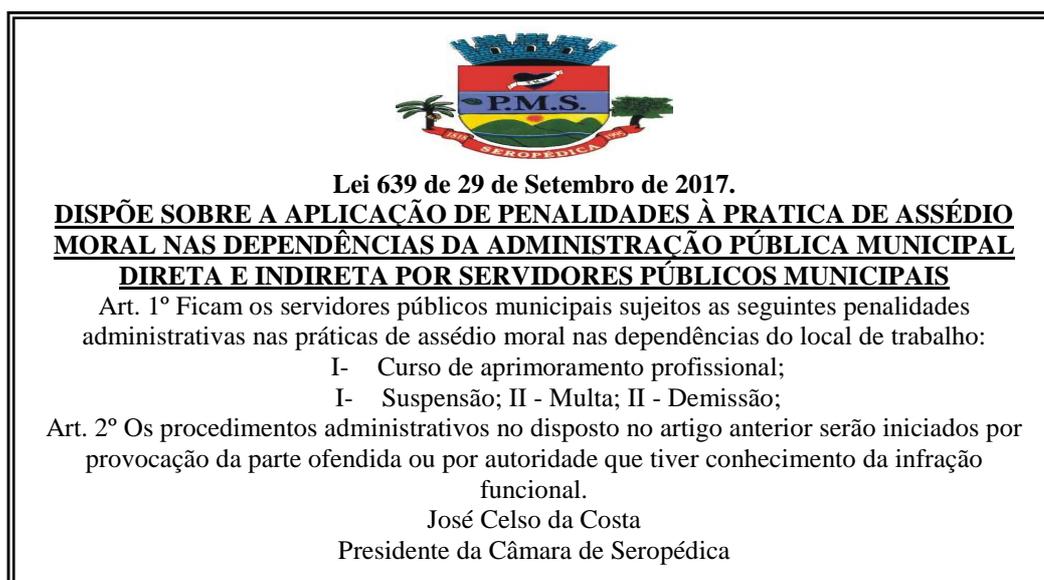


Fonte: Arquivo de Documentação da Câmara Municipal de Japeri. Elaborado pelo autor. 2022.

<sup>18</sup> Importunação sexual (Incluído pela lei 13.718 de 2018). Art. 215-A. Praticar contra alguém e sem a sua anuência ato libidinoso com o objetivo de satisfazer a própria lascívia ou a de terceiro: (Incluído pela Lei 13.718 de 2018). Pena – reclusão de 1 a 5 anos, se o ato não constitui crime grave.

Imbuídos de refrear o assédio moral que atinge diretamente o maior primado em termos de ordenamento jurídico, que é a inviolabilidade da dignidade humana, a aludida lei tem o papel pedagógico e punitivo a coibir as ações de assédio nocivas à saúde dos trabalhadores. Não obstante, a redação da lei não contempla as funções primordiais no combate ao assédio moral das empresas e seus respectivos estilos de gestão.

Figura 21 – Lei 639 de 2017 - Seropédica



Fonte: Arquivo de Documentação da Câmara Municipal de Seropédica. Elaborado pelo autor. 2022.

Sem olvidar que o principal culpado do assédio moral é o agente deferidor das humilhações, abusos, pressão psicológica e xingamentos, o “ambiente de trabalho” e o estilo de gestão das empresas onde ocorrem os assédios parecem não estar preparados para contribuir para a mitigação do problema. Nesse caso, as permissividades demasiadas no campo das relações de trabalho endogenamente a uma empresa com base na diferenciação e hierarquização funcional e de gênero, repercutem fortemente para a continuidade da prática do assédio moral.

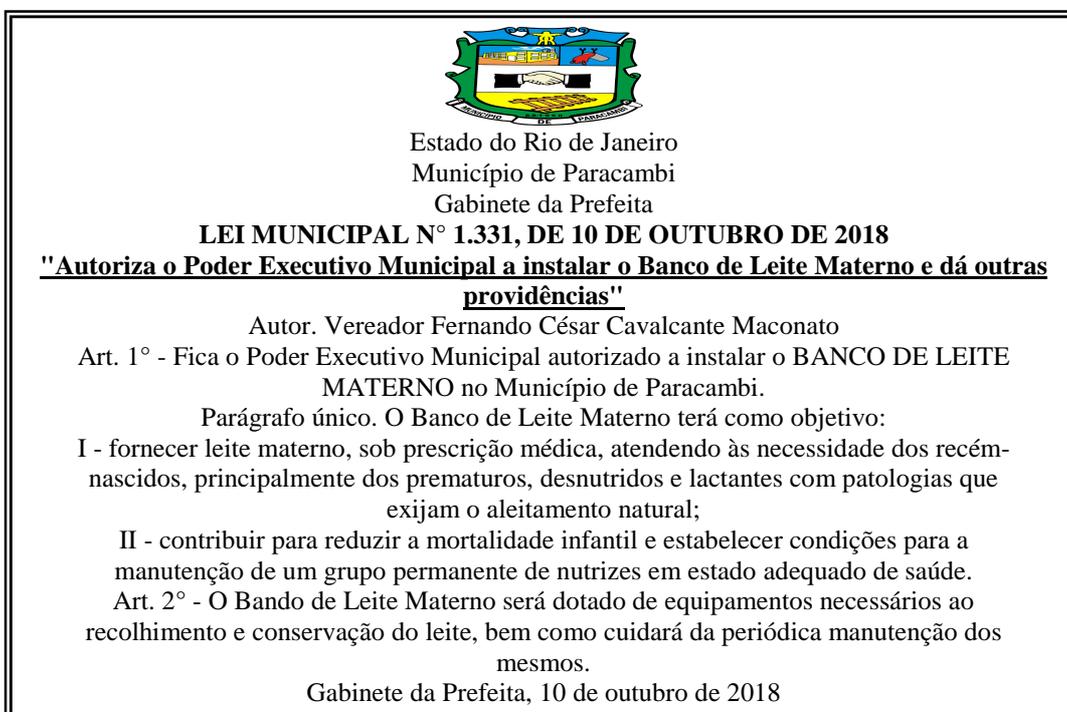
Como se pode ver na redação da lei, o assédio moral foi edificado para a representação parlamentar concebente da lei superficialmente e estritamente na esfera do agressor e suas punibilidades. A redação da lei não dialoga com a importância no caso do assédio moral em torno da vítima. Inexiste menção aos desdobramentos psicológicos, comportamentais e atitudinais das pessoas agredidas. Tanto no que se refere ao assédio vertical, em suas duas vertentes, a descendente que se baseia na hierarquia funcional e, a ascendente que tem o

intento de boicote a quem está posicionado acima da “régua” hierárquica, como no que tange ao assédio horizontal, que se verifica em desmerecimentos homofóbicos ou de gênero (ALKIMIN, p. 16, 2013), a lei não emite preocupações com as conjunturas do “pós-assédio” em torno da vítima.

Segundo Alkimin (2013), o “pós-assédio” é tão doloroso quanto o próprio ato de agressão. Baseado nas avaliações da destacada autora, são tantas consequências<sup>19</sup> nocivas ao futuro das pessoas vítimas de assédio moral que seria meritório que qualquer ordenamento regulatório que abordasse o tema, tivesse impreterivelmente que evocar a necessidade de políticas públicas para a recuperação emocional e profissional das vítimas.

Já a lei 1.331 de 2018 do município de Paracambi, demonstrada na figura 22, assegura a importância, como política pública indispensável aos direitos básicos de cidadania, o direito ao aleitamento materno dos bebês que nasceram prematuros e/ou com problemas médicos de desnutrição. Para isso, tal política pública consistirá na consecução de um banco de leite materno graças à formação de um grupo de mães nutrizas de forma perene no citado município.

Figura 22 - Lei 1331 de 2018 - Paracambi



Fonte: Arquivo de Documentação da Câmara Municipal de Paracambi. Elaborado pelo autor. 2022.

<sup>19</sup> Dentre as consequências nocivas percebidas nas vítimas, segundo pesquisa da referida autora, destacam-se: perda de motivação funcional, isolamento social, comportamentos defensivos, culpabilização se si mesmo, perda de identidade.

De acordo com a Organização Mundial da Saúde (OMS) o leite materno é o alimento mais completo para as crianças até os seis meses de vida, que deverá ser completado até os dois anos. Segundo a mesma fonte, além dos anticorpos, contribui decisivamente para a imunidade de recém-nascidos prematuros e maturação do sistema imunológico do neonato.

A lei do aleitamento materno em Paracambi é uma clara associação a uma importante política pública federal, a lei 11.474 de 2007 que disserta sobre a regulamentação de se comercializar alimentos para lactentes e crianças de primeira infância. Com base no estudo do Ministério da Saúde “Bases para a discussão da política nacional de promoção, proteção e apoio aleitamento materno” (2017), o Brasil passou a se destacar no cenário mundial por suas ações de incentivo à amamentação por meio de políticas públicas no âmbito da saúde universal. Tal como a predita lei federal, outras medidas como o escopo na criação e expansão dos Bancos de Leite Humano (BHL) através de políticas públicas e foco nos cuidados com o binômio mãe/filho, garantiram o reconhecimento do país no exterior.

Importante contributo ao Brasil ter esse mote de líder em prol da amamentação e doação de leite materno no mundo é a sua condição de prócer na cooperação internacional através da Rede Global de Bancos de Leite Humano (rBLH)<sup>20</sup>. Com base na Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ) e Agência Brasileira de Cooperação (ABC), os resultados positivos advindos dos aprimoramentos de tratamentos em relação as gestantes e recém nascidos e a expressiva diminuição da mortalidade infantil no geral, chamaram a atenção da comunidade internacional para as políticas públicas relacionadas à nutrição infantil firmadas pelo Brasil.

Ademais, em 2017 o projeto de lei 3.452/15 significou ainda mais um avanço na matéria ao instituir simbolicamente o mês de Agosto como o mês representativo do aleitamento materno: “o Agosto Dourado”. Além de evocar a importância do aleitamento materno como principal medida da redução da mortalidade infantil e da redução de várias doenças na vida adulta, a centralidade do assunto é propor a reflexão em relação as dificuldades das mães trabalhadoras e a ofensiva moralista e retrógrada contra à amamentação nos espaços públicos.

Por outro lado, uma objeção que se pode evidenciar a proteção da mulher amamentadora e do direito ao aleitamento materno é a fiscalização da lei que resguarda os direitos da mulher trabalhadora como o respeito à licença maternidade de quatro meses vinculada à amamentação; as pausas indispensáveis nos horários de trabalhos destinadas à

---

<sup>20</sup> FIOCRUZ. Site acessado em 24/10/2022.

amamentação; e o direito à creche no local de trabalho. Nesse contexto, de igual importância aos ordenamentos legislativos vigentes, as fiscalizações ao cumprimento das leis surgem como principais desafios ao conjunto de políticas públicas que objetivam resguardar o direito ao aleitamento materno.

Deste modo, percebe-se que a representação parlamentar de Paracambi mostrou-se em completa sintonia com as políticas públicas promovidas nas outras escalas governamentais do país e até em consonância com os avanços em saúde pública infantil em outros países, visto que o Brasil é o agente primaz da cooperação internacional no tocante à promoção do aleitamento materno em todo o mundo.

A representação parlamentar atuante na formulação de políticas públicas destinadas aos direitos e proteção dos animais não é nova no ambiente jurídico do Brasil. Ainda em 1934 no governo de Getúlio Vargas, a lei 24.645 trouxe o tema à discussão na sociedade brasileira.

Todavia, os ordenamentos legislativos que se sucederam a partir da lei federal, enquadravam a defesa do bem estar dos animais dentro das leis concernentes ao meio ambiente, tal como a criada pela Constituição de 1988, em seu artigo 225, parágrafo 1º<sup>21</sup>. Somente no próprio ano da promulgação da Constituição de 1988, é que o país ganha uma lei específica aos direitos dos animais: a lei federal 9.605/98<sup>22</sup>, que aborda o tema e institui a punição.

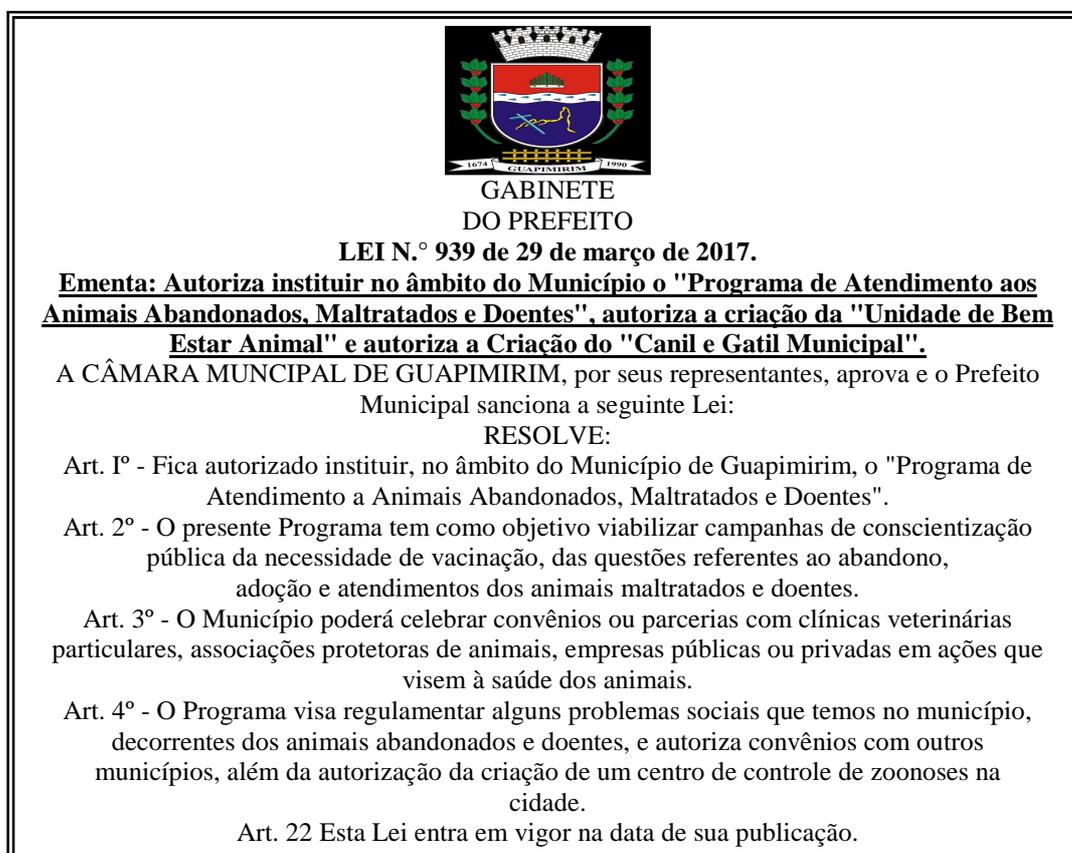
Assim, a representação parlamentar da legislatura 2017-20 do município de Guapimirim promulgou a lei 939 de 2017 o ordenamento regulatório que aborda o tema em torno dos direitos dos animais, conforme demonstrado na figura 23.

---

<sup>21</sup> Caberá ao Poder público promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e conscientização pública para a preservação do meio ambiente; proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies e submetam os animais à crueldade.

<sup>22</sup> Art. 32: praticar atos de abuso ou maus-tratos, ferir ou mutilar animais silvestres, domesticados ou não, nativos ou silvestres; pena de 3 meses a 1 ano e multa aumentada de 1/6 a 1/3 se houver a morte do animal.

Figura 23 – Lei 939 de 2017 - Guapimirim



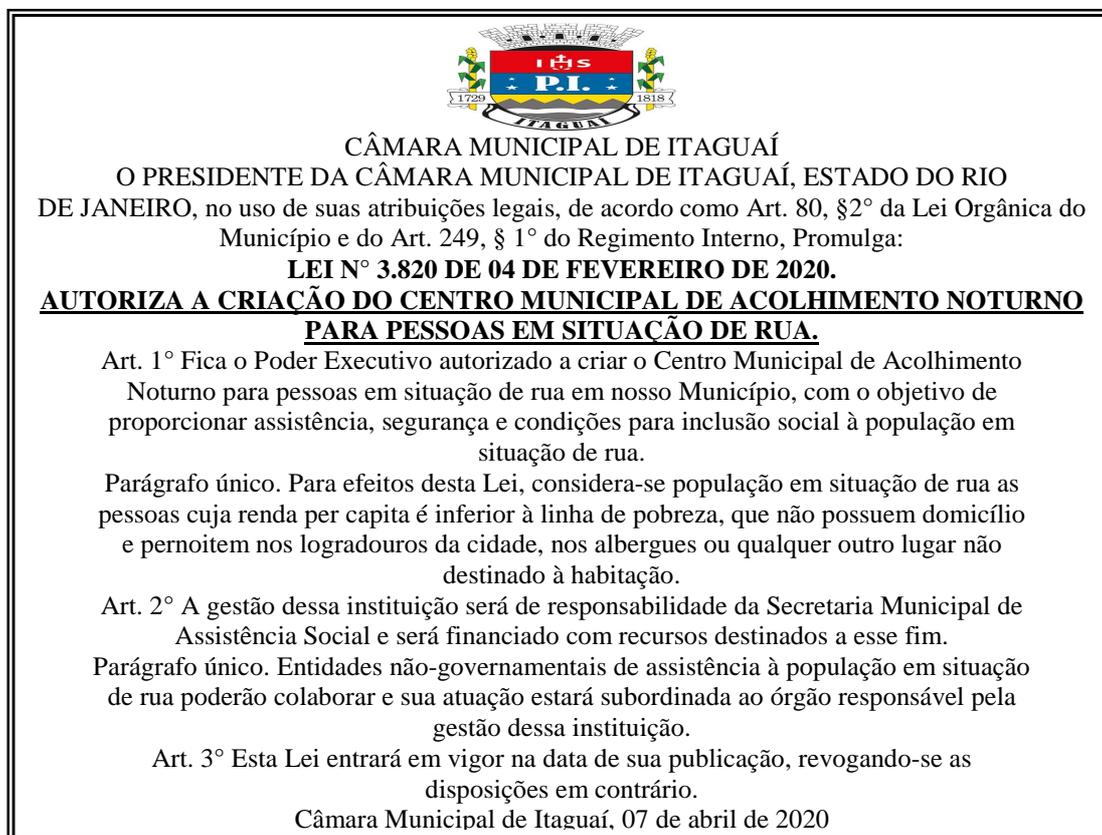
Fonte: Arquivo de Documentação da Câmara Municipal de Guapimirim. Elaborado pelo autor. 2022.

A lei estabelece como escopo da atuação do poder público municipal os animais abandonados, não englobando os animais domésticos vítimas de maus-tratos como um todo. Determina que se aborde a questão de forma cooperada com outras entidades como clínicas veterinárias particulares ou Organizações Não-Governamentais (ONG's), além da proposição que o tema seja tratado com outros municípios. Não obstante, a lei não deixa claro de onde serão extraídos os recursos para os diversos tipos de tratamento, nem com as outras entidades de defesa dos animais, nem com as outras municipalidades, já que as responsabilidades serão compartilhadas. Como no caso do Brasil de forma genérica, a lei municipal referida contempla, mesmo que de forma inconclusa, direitos básicos dos animais, mas os contextos de insegurança e vulnerabilidade deles passa a residir na não aplicação da lei. Já quando é judicializado um caso grave de afronta ao direito de existência dos animais com repercussão pela grande mídia, é sempre considerado crime de "baixo potencial ofensivo", apenas passível de multa.

Em suma, a proteção dos animais nos trabalhos legislativos dos municípios da Baixada Fluminense/RJ, teve na destacada lei de Guapimirim um exemplo de uma política pública pertinente, mas de pouco impacto na reprodução eleitoral, fato que explica o baixo número de ordenamentos desse tema em todo escopo territorial analisado. Já a lei 3.820 de Itaguaí, em exposição na figura 24, aborda o tema das garantias básicas, sob o prisma da dignidade humana, à população em situação de rua. Esse tema requer, diante da gravidade social e humana que lhe é marcante e característico, políticas públicas efetivas.

Causas para o acréscimo da população em situação de rua como a insuficiência de renda para o pagamento de aluguel de um imóvel visto o papel estritamente ambicioso da promoção imobiliária que supervaloriza o valor dos aluguéis urbanos para níveis muito acima da inflação e da correção do salário mínimo; o desemprego estrutural e conjuntural; a inserção de muitos componentes desse segmento social no contexto das drogas e álcool; aumento da incidência das doenças do comportamento e psíquicas que afetam boa parte da população segregada; ou mesmo ineficiência na construção e oferta de habitações populares à baixo custo; além de outras razões que o presente trabalho não tem o fito de explorar, configuram um cenário que atinge grande parte das cidades brasileiras.

Figura 24 – Lei 3.820 de 2020 - Itaguaí



Da mesma forma, população em situação de rua que possui uma elevada carga de estigma e preconceito, sofre um pré-julgamento que os criminaliza e os define como “caso de polícia” por serem considerados “irrecuperáveis”, tendo, invariavelmente, como resposta pelo poder público medidas apenas assistencialistas e emergenciais, quando não e, sobretudo, higienizadoras.

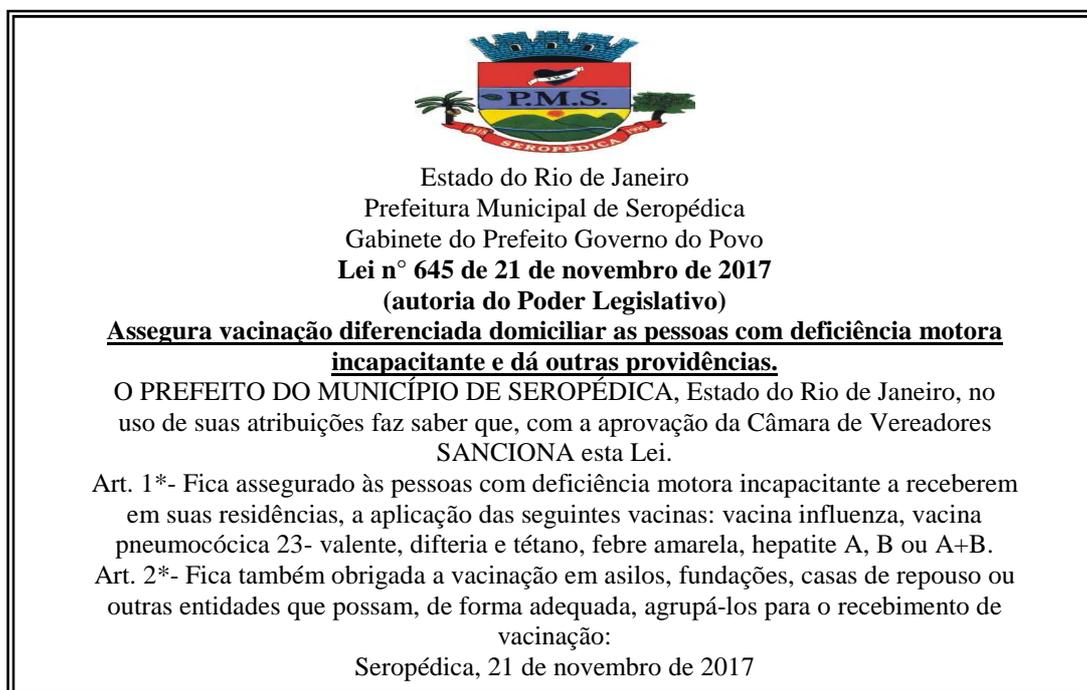
Dessa maneira, a política pública municipal em Itaguaí se faz premente e amplamente justificável. No entanto, a lei menciona estritamente o acolhimento noturno da população em situação de rua. Não prescindindo da importância de tal medida, sabe-se que a verdadeira essência do problema circunscreve-se à questão da moradia plena por intermédio de políticas habitacionais.

Como historicamente no Brasil a questão da habitação sempre esteve fundamentada na capacidade de pagamento a uma “indústria” imobiliária gananciosa e não como uma necessidade fundamental para o bem-estar do ser humano e para inserção social, a resposta do poder público restringe-se ao atendimento assistencial da rede de proteção social ou por meio dos abrigos temporários em equipamentos coletivos, que se configuram em “depósitos” de pessoas que não respeitam a privacidade requerida para o desenvolvimento humano.

Por conseguinte, políticas públicas que fomentem o acesso e a permanência à moradia é o principal eixo articulador da política de atenção à população em situação de rua. Ao contrário, a aludida lei municipal de Itaguaí torna-se, nesse campo visual analítico, uma lei apenas assistencial com fins emergenciais; e não uma verdadeira política pública que tivesse como pilar estrutural o incentivo à habitação popular.

Outra lei que se enquadra como uma das mais pertinentes políticas públicas que assegura os direitos básicos de cidadania é a de número 645 de 2017, relativa ao município de Seropédica e conforme demonstra a figura 25. Assegura um direito básico de saúde humana e cidadania que é a vacinação, em caráter domiciliar, para o segmento populacional com limitações motoras.

Figura 25 – Lei 645 de 2017 - Seropédica



Fonte: Arquivo de Documentação da Câmara Municipal de Seropédica. Elaborado pelo autor. 2022.

A grande valia humana e social da política pública em pauta é não deixar que o problema das barreiras urbanísticas e arquitetônicas frente à população com limitações motoras, tornem-se um impeditivo, nesse caso, para seus programas de vacinação. É de conhecimento geral que as cidades não foram pensadas e estruturadas para o pleno exercício da acessibilidade para as pessoas com dificuldade motoras.

À guisa de exemplificação da problemática, levantamento do Painel Covid mostrou que menos de quatro por cento (4%) das pessoas com limitações motoras foram vacinadas no período pandêmico da Covid 19 na capital carioca. Atestou a respectiva pesquisa que desse grupo social que compreende cerca de 290 mil pessoas, somente 6,3 mil, foram vacinadas<sup>23</sup>.

A lei federal 13.146/15 assevera as principais barreiras impeditivas existentes nos centros urbanos à acessibilidade para os que possuem limitação motora:

- a) urbanísticas, sendo condizentes com as vias do espaço público;
- b) arquitetônicas, como as existentes nos edifícios;
- c) transportes, aquelas recorrentes à alocação e acesso aos modais de transportes urbanos;

<sup>23</sup> Site G1 em matéria de Tatiana Nascimento de 20 de Maio de 2021.

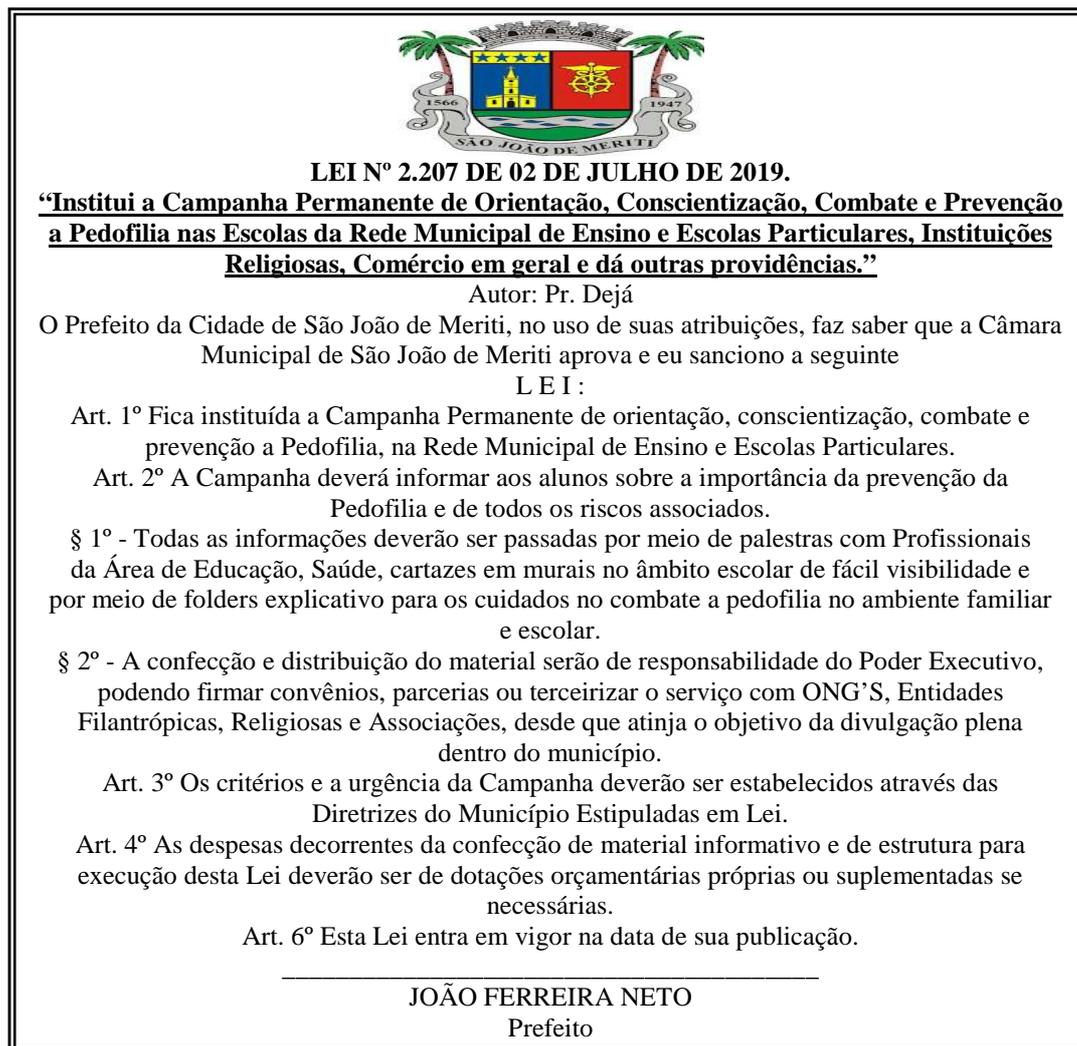
d) atitudinais, como comportamentos que impeçam ou prejudiquem a participação social da pessoa com limitações motoras.

Portanto, a supracitada lei municipal direcionada aos portadores de limitações motoras justifica-se humanamente e socialmente por ser esse segmento alvos de preconceito, discriminação e dificuldade de inserção nos círculos escolares, mercado de trabalho, no lazer e, na referência ao ordenamento legislativo apreciado, na oferta de um dos métodos mais eficazes de prevenção de doenças: a vacinação; e dessa vez com a disponibilidade doméstica desse serviço de saúde.

A próxima política pública derivada da representação parlamentar, nesse caso no município de São João de Meriti na lei 2.207 de 2019, e em apreciação na figura 26, é a campanha de combate e prevenção à pedofilia nas instituições de ensino, religiosas e comércio em geral na citada unidade municipal.

A justificativa para esta lei ter sido elencada e destacada, quando comparada as outras pesquisadas, reside na escolha do conteúdo preventivo da ação parlamentar. Das demais leis que foram apreciadas o método relativo inserido nos ordenamentos legislativos ao tema da pedofilia situam-se para o momento pós-crime, quando as crianças já tenham sido vítimas da violência para se fazer a apuração e responsabilização penal. O fundamento regulatório preventivo à pedofilia por meio da educação pedagógica, além do acompanhamento psicológico para a criança e respectiva família, praticamente inexistia na redação das leis.

Figura 26 – Lei 2.207 de 2019 - São João de Meriti



Fonte: Arquivo de Documentação da Câmara Municipal de São João de Meriti. Elaborado pelo autor. 2022.

Em entrevista ao Portal da Câmara dos Deputados em 14 de Fevereiro de 2022, o presidente da Comissão Especial da Criança e do Adolescente do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), Joel Gomes, assinalou que as políticas públicas no tocante ao combate à pedofilia não focam na questão da ênfase da informação, tanto no que se relaciona ao incentivo e necessidade da denúncia por parte da população, como na conscientização de crianças quanto ao perigo da exposição desmedida perante a internet.

A despeito da extrema importância da lei em pauta, um crime que ocorreu e que até então prevalece na sociedade brasileira, em muitas vezes, ainda “em doloroso silêncio”, a redação não contempla métodos de cooperação entre as entidades abarcadas no combate ao problema. A abordagem mais hodierna do enfrentamento à pedofilia assegura que termos de acordos e cooperação em trocas de informações com as autoridades policiais, Ministério

Público e Judiciário e que os repasses das multas fixadas nos juizados especiais criminais sejam canalizados para tais órgãos do aparelho de Estado como fonte de recursos para fins de aporte tecnológico de fiscalização e apuração para a elucidação dos crimes.

O pleno entendimento e mitigação do tema requer medidas das distintas esferas de ocorrência e apuração da pedofilia numa perspectiva horizontalmente articulada. Isto quer dizer que, do âmbito familiar e escolar à autoridade policial e judiciária, junto com os esforços dos trabalhos parlamentares na regulamentação da prevenção e criminalização da pedofilia, a proximidade dialógica entre tais instâncias educativas e institucionais apresentam-se como a mais indicada para o tratamento do problema.

A perspectiva dialógica, horizontal e informativa no combate à pedofilia ganha mais consistência quando em virtude do advento da expansão dos modernos meios de comunicações intangíveis e “em tempo real” (telemática), ganha destaque uma nova dimensão no tema em debate: a internet. Nesse sentido, a empresa Google criou uma ferramenta digital baseado em Inteligência Artificial<sup>24</sup> (IA) no combate à pedofilia.

Nesse caso, a promulgação de uma lei fundamentadora de uma importante política pública como a prevenção à pedofilia é apenas uma das medidas para contenção do problema. Mas entendida no seio de uma cooperação e interseção legislativa, informativa e tecnológica, é possível se traçar um melhor caminho para o enfrentamento do problema.

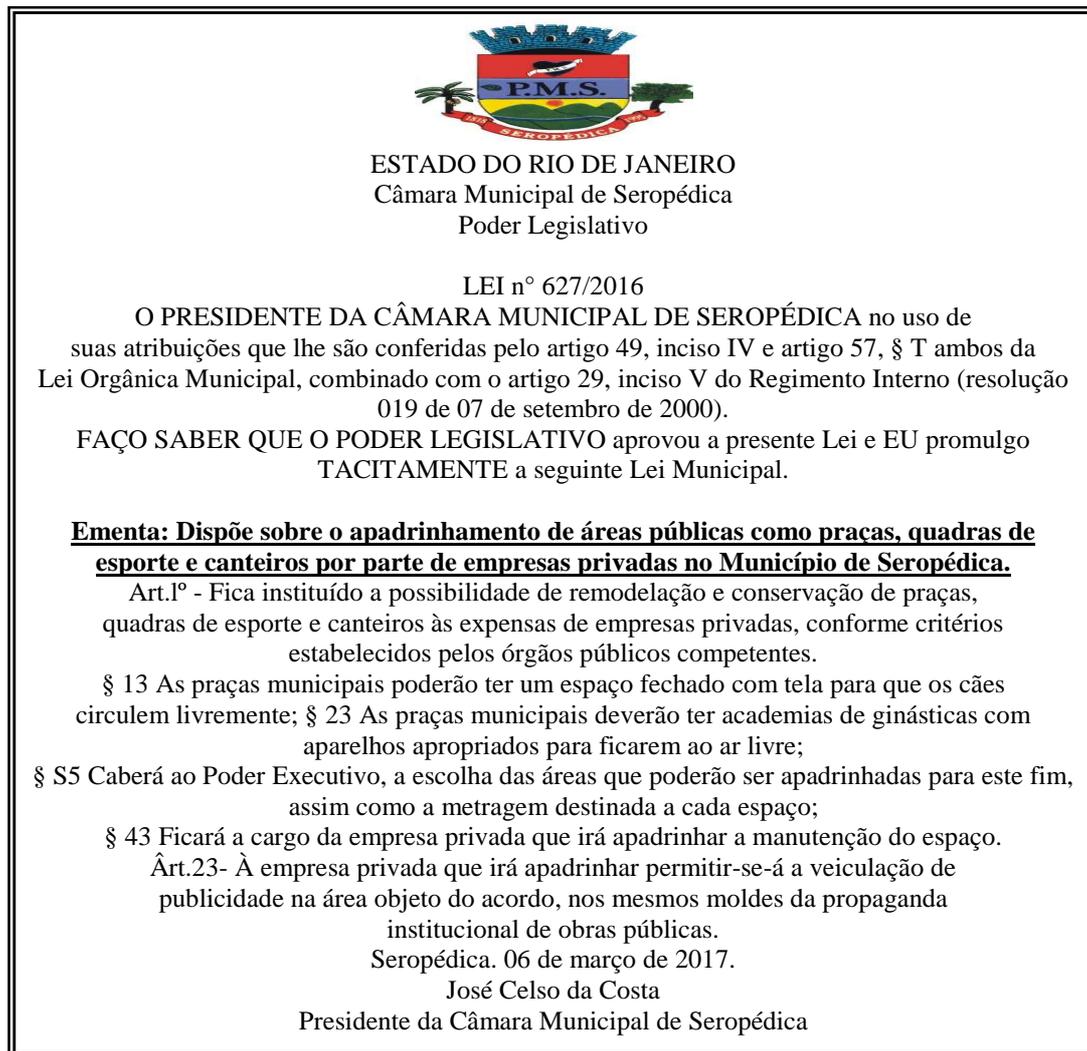
A próxima política pública concebida em forma de lei na Baixada Fluminense/RJ é direcionada ao ordenamento urbano no município de Seropédica através do documento legislativo número 627 de 2019, de acordo com a figura 27. O denominado “Apadrinhamento de Áreas Públicas” pela inserção do capital privado na manutenção, conservação e urbanização de áreas e equipamentos verdes, visando à melhoria de saúde e ambiental no cotidiano da população.

Se do ponto de vista do poder público municipal, a prefeitura diminui o “ônus” financeiro concernente à conservação e revitalização de determinadas áreas públicas do município, o capital privado assumindo tal dispêndio monetário, ganha como contrapartida, a possibilidade de exploração midiática de sua marca como recurso publicitário em tais áreas das cidades.

---

<sup>24</sup> Utilização de redes neurais para o reconhecimento de imagens e vídeos com crianças em situação de abuso.

Figura 27 – Lei 627 de 2016 - Seropédica



Fonte: Arquivo de Documentação da Câmara Municipal de Seropédica. Elaborado pelo autor. 2022.

Sabendo que áreas públicas como praças, canteiros verdes, quadras de esportes são, pelo menos nas partes menos abastadas das cidades, as únicas opções de lazer disponíveis para a população local e que, por isso, é irracional deixá-las abandonadas, os investimentos do capital privado nesses espaços citadinos com os devidos e respectivos direitos de exploração publicitária, aparecem como uma alternativa econômica de diminuição de gastos do poder público municipal e uma significativa possibilidade de projeção publicitária para o capital privado.

Por conseguinte, a aludida lei do “Apadrinhamento de áreas públicas” torna-se uma clara intenção neoliberal do legislativo municipal de Seropédica de eximir o poder público de suas obrigações e diretrizes constitucionais da oferta do lazer através da construção e manutenção de equipamentos e mobiliários urbanos. Ademais, os dividendos econômicos

apropriados pelas empresas, que passam a serem gestoras dessas áreas públicas anteriormente abandonadas, derivados da visualização publicitária, sempre se mostram superiores aos valores investidos no embelezamento estético em tais equipamentos urbanos.

O próximo exemplo destacado de política pública vai versar sobre o tema do meio ambiente. A representação parlamentar de Nova Iguaçu se fez presente acerca das riquezas naturais de seu município, precisamente na Reserva Biológica do Tinguá, e suas preocupações em sua preservação e conservação na lei 4.897 de 2020, destacada na figura 28.

Figura 28 – lei 4.897 de 2020 – Nova Iguaçu



Prefeitura da Cidade de Nova Iguaçu

**LEI Nº 4.897 DE 15 DE MAIO DE 2020,  
ORIUNDA DO PROJETO DE LEI Nº 210/2019.**

**Institui e inclui no Calendário Oficial da Cidade de Nova Iguaçu o Dia Municipal da  
Reserva Biológica do Tinguá.**

Autor: Vereador José Carlos Fonseca – DR. CACAU

A CÂMARA MUNICIPAL DE NOVA IGUAÇU, POR SEUS REPRESENTANTES LEGAIS,  
DECRETA E EU SANCIONO A SEGUINTE LEI:

Art. 1º Fica instituído e incluído no Calendário Oficial de Eventos da Cidade de Nova Iguaçu o Dia Municipal da Reserva Biológica do Tinguá, que será comemorado anualmente no dia 23 de maio, data de criação desta Unidade de Conservação Ambiental federal.

Art. 2º No Dia Municipal da Reserva Biológica do Tinguá, o Poder Executivo poderá apoiar e/ou realizar ações que terão como objetivo alertar e conscientizar a sociedade iguaçuana e da Baixada Fluminense sobre a importância socioambiental daquela rica região, fundamental para o equilíbrio climático e hídrico e para a melhoria da qualidade de vida da população.

Art. 3º Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação.

Nova Iguaçu, RJ, 15 de maio de 2020.  
ROGÉRIO MARTINS LISBOA  
Prefeito

Fonte: Arquivo de Documentação da Câmara Municipal de Nova Iguaçu. Elaborado pelo autor. 2022.

Reserva Biológica instituída por lei federal 27.780 de 1989, o Tinguá ocupa uma área de cerca de vinte e seis mil quilômetros quadrados que, além de Nova Iguaçu, encontra-se também em pequenas partes dos municípios de Duque de Caxias, Petrópolis e Miguel Pereira.

A transformação da reserva do Tinguá, com sua riqueza biológica e localização geográfica estratégica, em unidade de conservação, gera uma contenda envolvendo de um lado organizações de defesa do meio ambiente e segmentos acadêmicos e, de outro lado, grupos de interesses empresariais ávidos na exploração das riquezas naturais locais e

grupamentos de população de baixa renda que, desprovidos de políticas eficientes de habitação, recorrem as bordas da reserva em ocupações irregulares.

Importante bacia produtora de água potável com inúmeras nascentes e expressivo depositário da fauna e flora de mata atlântica, a reserva do Tinguá por localizar-se próxima as áreas da expansão urbana metropolitana, vêm sofrendo diversas ameaças de distintos atores empresariais e pressões imobiliárias. Processos de invasões, ocupações desordenadas e irregulares, além de violações a sua integridade territorial por parte de empresas como a TRANSPETRO, Cedae e Furnas.

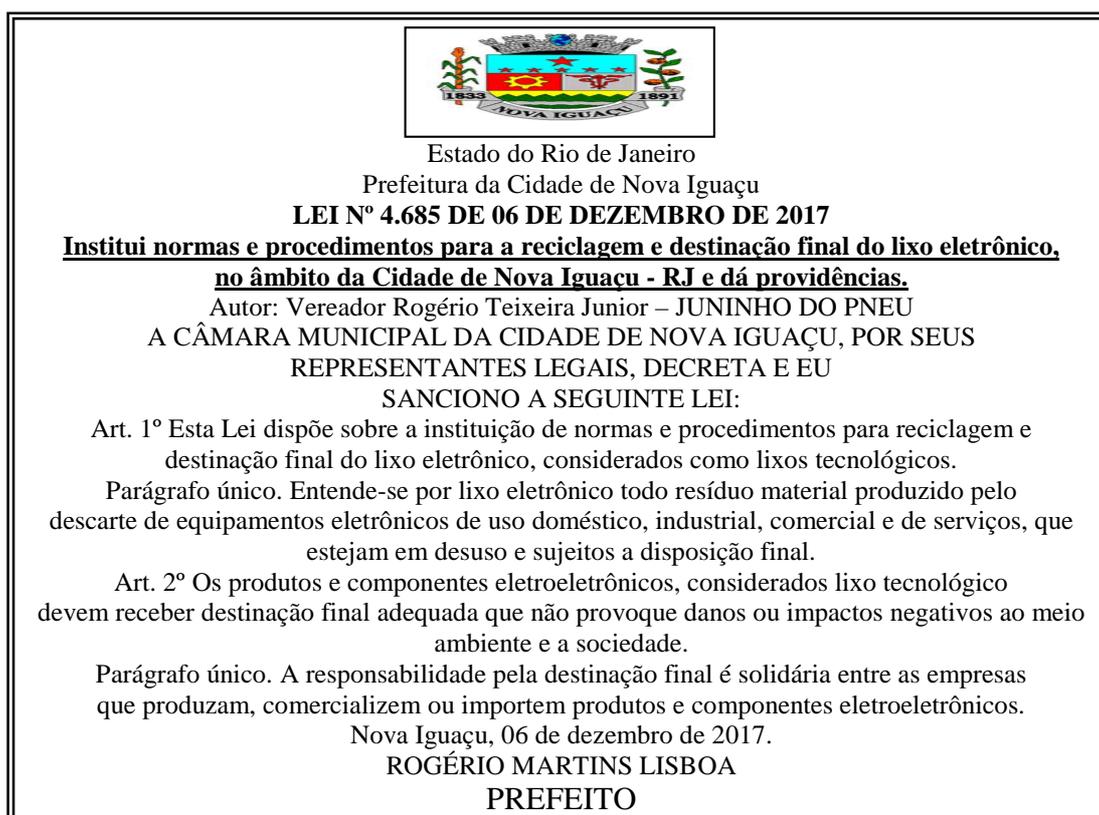
Estudos do Instituto Chico Mendes de conservação da Biodiversidade (ICMBio, 2002) detectou que para a manutenção e fiscalização do duto da Transpetro que se estende por grande parte da reserva, a floresta de mata tem que ser periodicamente roçada, trazendo perdas significativas de espécies da Mata Atlântica onde os dutos estão enterrados. Outra grande empresa que se utiliza da prática da roçada é Furnas para “desobstruir” suas torres de funcionamento, trazendo, assim, grandes impactos para a vegetação local.

Face à extrema importância do meio ambiente e a despeito do trabalho legislativo da representação parlamentar iguaçuana contemplar a temática em pauta, o fato é que o aludido ordenamento regulatório apenas menciona e celebra a fixação de comemoração de inclusão no calendário oficial do município do dia da Reserva Biológica do Tinguá. A lei não abrange questões regulatórias normativas acerca dos fatores que possam colocar em risco a integridade ecológica da reserva nem cria parâmetros punitivos para os atores responsáveis pelos impactos ambientais de suas atividades.

Por conseguinte, pode-se deferir que a representação parlamentar nessa temática mostra-se semiplena, visto que só aborda o assunto, sendo, por isso, uma lei de abordagem; e não uma lei que “trata” o tema, isto é, que fixe normativas que rigidamente criarão parâmetros e critérios para mitigar os problemas encontrados.

Inserida na mesma agenda política da lei anterior, o meio ambiente, segundo a figura 29, a lei 4.685 também de Nova Iguaçu, almeja normatizar a destinação final adequada do denominado lixo eletrônico provenientes da produção industrial moderna. O tema é tratado pela lei federal 9.605 de 1998, conhecida pela “Lei do Lixo Eletrônico”, que tratou da implantação da Política Nacional de descarte de Resíduos Sólidos.

Figura 29 - Lei 4.685 de 2017 – Nova Iguaçu



Fonte: Arquivo de Documentação da Câmara Municipal de Nova Iguaçu. Elaborado pelo autor. 2022.

Segundo a Política Nacional de Recursos Sólidos, uma ação imprescindível para a abordagem do tema da destinação final e ambientalmente correta do lixo eletrônico é a preconização da “logística reversa<sup>25</sup>”. Trata-se de ações e procedimentos que envolvam o descarte correto de eletrônicos perfazendo uma “Economia Circular”, em que as partes/componentes descartadas serão concebidas como matérias-primas dentro da cadeia produtiva de novos produtos.

As vantagens econômicas para as empresas que perfazem a logística reversa configuram-se em dois aspectos: o lucrativo, em que pode diminuir significativamente os

<sup>25</sup> Instrumento de desenvolvimento econômico e social de ações destinadas à coleta e devolução de resíduos sólidos ao setor empresarial para o reaproveitamento em seu ciclo ou para outros ciclos produtivos.

custos com a aquisição de novos materiais e; o publicitário, no qual há a agregação de valor por conta da geração de uma vantagem competitiva, uma vez que uma norma ecologicamente correta por uma empresa pode influir diretamente na opção de compra por muitos consumidores.

Não obstante a lei opte acertadamente pela responsabilização compartilhada do ciclo de vida do produto entre os produtores, importadores e comerciantes, não destaca os desdobramentos ambientais dos metais pesados (cádmio, berílio e chumbo) contidos nos materiais em descarte quando em contato com solos e/ou rios, nem a obrigatoriedade de órgãos do meio ambiente (SISNAMA<sup>26</sup>) exercerem suas atribuições de fiscalizadores dos segmentos empresariais responsáveis pela produção do lixo eletrônico naquela unidade municipal.

Outro foco da representação parlamentar com intento de política pública de saúde, conforme apreciada na figura 30, é a lei 1.070 de 2018 de Guapimirim. Direcionada as crianças estudantes portadoras de Transtorno de Déficit de Atenção e Hiperatividade (TDAH), institui-se que passarão a ter tratamento especializado todas as crianças detectadas com dificuldade de aprendizagem e ensino em virtude do TDAH.

Em virtude do sublinhado transtorno se intensificar na fase em que a criança é submetida a contextos de maior responsabilidade e tomada de decisões como nas avaliações escolares ou em outras tarefas sem a supervisão dos pais, o diagnóstico vem muito de forma retardatária. É aí nesse exato momento de inserção escolar que o ordenamento regulatório em tela demonstra sua pertinência.

A lei obriga o poder público municipal a desenvolver e manter programas de acompanhamento integral a esses educandos, com encaminhamentos para diagnósticos, apoio educacional na rede de ensino e tratamento terapêutico na rede de saúde.

Estando a situação do transtorno comportamental em evidência associado ao ambiente de desenvolvimento escolar, a lei não mira a questão da falta de oferta aos profissionais da educação de cursos de formação continuada e qualificação profissional destinado a capacitá-los para a identificação precoce dos sinais relacionados ao transtorno e possíveis encaminhamentos para atendimento multissetoriais.

---

<sup>26</sup> Sistema Nacional do Meio Ambiente composto pelo Ministério do Meio ambiente, Conselho do Governo e Instituto do Meio Ambiente.

Figura 30 – Lei 1070 de 2018 - Guapimirim

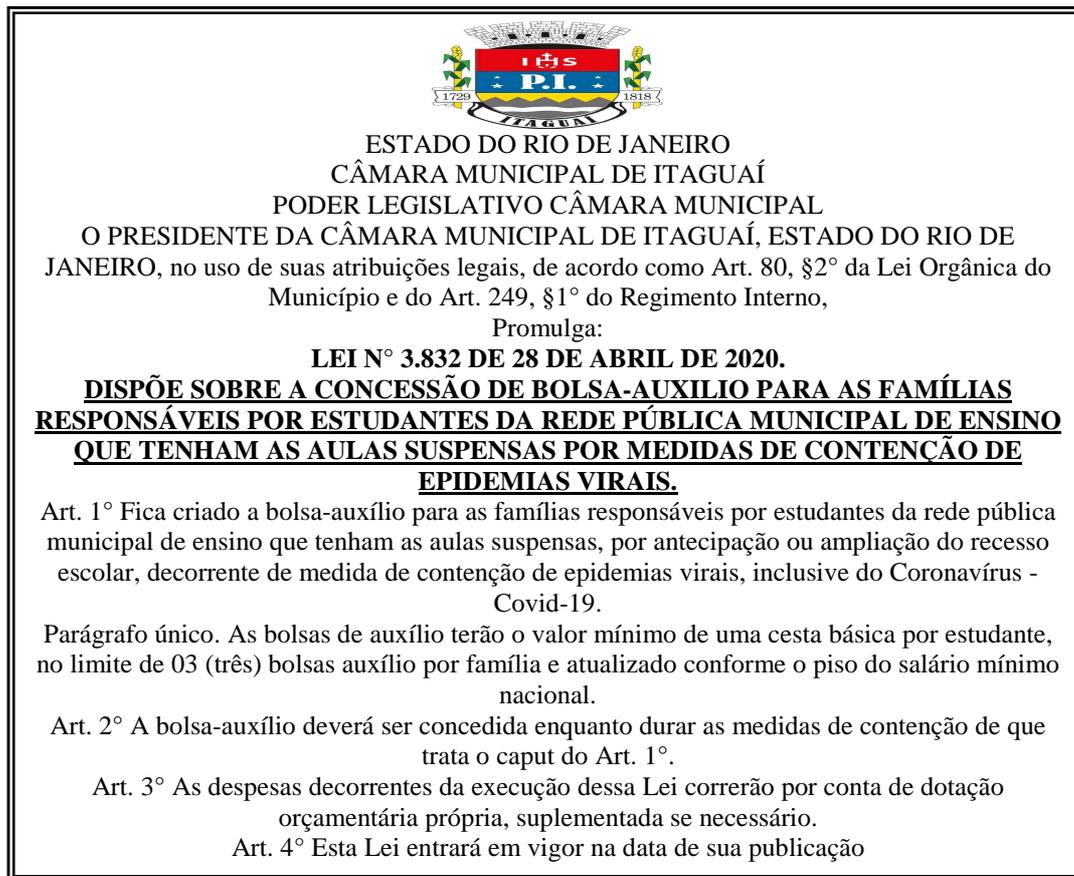


Fonte: Arquivo de Documentação da Câmara Municipal de Guapimirim. Elaborado pelo autor. 2022.

Já a lei 3.832 de 2020 de Itaguaí, demonstrada na figura 31, ilustra com propriedade o último ano da legislatura analisada na presente Tese de Doutorado que culminou com a disseminação da pandemia de Covid-19. As medidas restritivas impostas pela maioria dos governos de acatarem os protocolos determinados pelas agências de saúde visualizada no isolamento social que se desdobrou no aumento do desemprego, do fechamento do comércio não essencial, na redução dos salários de funcionários, nos impedimentos ao comércio informal, resultaram no agravamento da vulnerabilidade alimentar de grande parte da população.

Nessa conjuntura emergencial de Covid-19 houve a extrema necessidade dos distintos sistemas de proteção social do país serem imediatamente acionados como instrumentos oficiais de garantia dos direitos básicos de cidadania à população mais afetada pelo exacerbamento da desigualdade derivada da pandemia de Covid-19. Com isso, os trabalhos legislativos esmeraram-se na promulgação de uma política pública que teria o poder público municipal de Itaguaí como responsável na concessão de bolsa-auxílio as famílias que tivessem seus filhos na rede municipal de ensino no período de permanência de não contenção de epidemias virais.

Figura 31 – Lei 3.832 de 2020 - Itaguaí



Fonte: Arquivo de Documentação da Câmara Municipal de Itaguaí. Elaborado pelo autor. 2022.

Com o lockdown<sup>27</sup> e sua exigência imperativa das interações online como forma de se garantir o distanciamento social, todo o setor educacional foi muito afetado. A solução foi à adesão as aulas virtuais, fato que por si só já atestava o abismo socioeconômico nas aquisições do suporte tecnológico indispensável para as aulas remotas (síncronas e assíncronas) entre as distintas classes sociais no Brasil. Nesse cenário, o tempo de duração dos estudantes dentro de casa cresceu significativamente e, sem a possibilidade das refeições serem realizadas na própria unidade escolar, o custo domiciliar das famílias com alimentação disparou.

Se em tempos normais a ausência de poderio econômico das estruturas familiares dos educandos já aparece como um dos principais motivos de evasão escolar, uma vez que, ao invés de cumprirem atividades pedagógicas, possuem atribuições laborais obrigatórias dentro dos núcleos domiciliares como agentes captadores de dinheiro em ajuda aos orçamentos

<sup>27</sup> Lockdown significa confinamento. No período pandêmico de Covid-19, especialmente nos momentos de pico de óbitos, foi o mais defendido método por epidemiologistas de se evitar a contaminação “em massa” da população.

domésticos, no período pandêmico de Covid-19 tal fato se mostrou profundamente mais grave.

O fato incontestável é que a pandemia consolidou a evasão escolar como desafio a ser enfrentado pelas políticas públicas e, malgrado a referida lei não se constitua como uma política pública de transferência de renda perene na escala municipal, a bolsa-auxílio à família dos estudantes das escolas municipais de Itaguaí teve o fito de aumentar o engajamento discente e conceder maior mobilização de sua respectiva família a um resultado satisfatório no período pandêmico.

A última lei destacada nesta compilação de políticas públicas dos municípios da Baixada Fluminense/RJ que tentou demonstrar uma síntese dos trabalhos parlamentares em seus ângulos social, ambiental, educacional e outros, na legislatura 2017-20, é a lei 1.126 de 2019 em Mesquita, conforme demonstra a figura 32. Esta se ocupa da criação de um conselho municipal de turismo, que objetiva o desenvolvimento das potencialidades turísticas e tê-las como instrumento de ampliação do desenvolvimento econômico do município.

Com a tendência atual de “turistificação”, ou por outra, o processo de apropriação de áreas pelo turismo com a geração de atividades complementares que vão orbitar em torno dessa atividade principal, que acabam por alterar a configuração do espaço local e regional em virtude de interesses mercadológicos, Mesquita apresenta suas potencialidades naturais como grandes atrativos a fomentar o turismo local como vetor do desenvolvimento local.

Das serras do maciço Gericinó-Mendanha com suas inúmeras cachoeiras e vegetação de Mata Atlântica, que abriga a unidade de conservação (UC) do parque natural municipal de Nova Iguaçu até à Gleba Modesto Leal, mais popularmente conhecido como Parque ou Serra do Vulcão, várias atividades relacionadas aos esportes radicais (vôo livre, rapel nas cachoeiras, trekking) desenvolvem-se no supradito município.

O ordenamento legislativo em questão encaixa-se numa política pública de fomento ao desenvolvimento local inserido no novo paradigma proposto pelo Ministério do Turismo (MTur) que é a descentralização dos parâmetros regulatórios acerca do tema, derivada das distintas realidades locais que marcam a ampla diversidade dos municípios brasileiros.

Figura 32 – Lei 1.126 de 2019 - Mesquita



Fonte: Arquivo de Documentação da Câmara Municipal de Mesquita. Elaborado pelo autor. 2022.

Tanto na dimensão teórica da formulação de uma política pública (independente do segmento social contemplado), quanto na concepção contemporânea de formulações de diretrizes do Ministério do Turismo (Mtur), a efetiva participação popular nas decisões do poder público mostra-se imprescindível. Os conselhos municipais de turismo coadunam-se e constituem-se no produto máximo dentro dessa nova perspectiva democrática de consolidação do turismo como atividade econômica importante.

À vista disso, a integração da participação popular local, os moradores como valorosos conhecedores naturais do território, e o poder público, formulador das políticas públicas, elevará o turismo como essencial veículo de valorização cultural, social e da preservação ambiental, que possibilite a moradores e turistas maior contato com sua história, seus patrimônios, suas riquezas naturais e culturais.

Uma ponderação em relação à lei em tela é a não observância em sua redação do Fundo Municipal de Turismo, componente especial de manutenção e organização dos espaços naturais e/ou culturais “turistificados”, além de conferirem também maior agilidade e autonomia na gestão da atividade. Da mesma forma não menciona a origem desses recursos aplicados, mormente, no início das atividades de “turistificação”, exato momento em que os dividendos econômicos derivados ainda são escassos.

#### 1.4 O peso da “máquina pública” na Baixada Fluminense/RJ

O desígnio desta seção é debater a representação parlamentar na Baixada Fluminense/RJ na legislatura 2017-20 sob o prisma da elevada ordem de grandeza que os ordenamentos regulatórios vinculados à reprodução do aparelho burocrático-administrativo possuem no conjunto total das leis aprovadas em plenário no recorte territorial em tela.

No entanto, de antemão, buscar-se-á a inserção da Baixada Fluminense/RJ em sua dimensão estritamente geográfica, isto é, em sua gênese, evolução e composição territorial hodierna. Já o seu processo histórico de ocupação e suas atividades e potenciais produtivos pretéritos e atuais, diante da farta oferta bibliográfica<sup>28</sup> disponibilizada nos campos da Geografia e da História, não consistirão em maiores aprofundamentos no presente trabalho.

Assim sendo, a Baixada Fluminense/RJ, em conformidade com o mapa 1, é composta por treze municípios de acordo com a Secretaria de Desenvolvimento da Baixada e da Região Metropolitana (SEDEBREM), sendo eles por ordem alfabética: Belford Roxo, Duque de Caxias, Guapimirim, Itaguaí, Japeri, Magé, Mesquita, Nilópolis, Nova Iguaçu, Paracambi, Queimados, São João de Meriti e Seropédica.

Há algumas contraposições na literatura oficial disponível sobre os estudos da Baixada Fluminense no que diz respeito a sua composição territorial<sup>29</sup>. Na presente apreciação para o recorte territorial em pauta não se pretende explorar as vantagens de uma ou outra vertente de análise. Far-se-á aqui uma proposta para a delimitação da Baixada Fluminense a partir de quatro grandes núcleos que foram o ponto de partida para a atual configuração territorial da região, tornando-se nesse caso de suma importância o processo de emancipações verificado, sobretudo, a partir da década de 1990, de acordo com as figuras 33 e 34, além do quadro 1:

Mapa 1 – Localização da Baixada Fluminense no estado do Rio de Janeiro

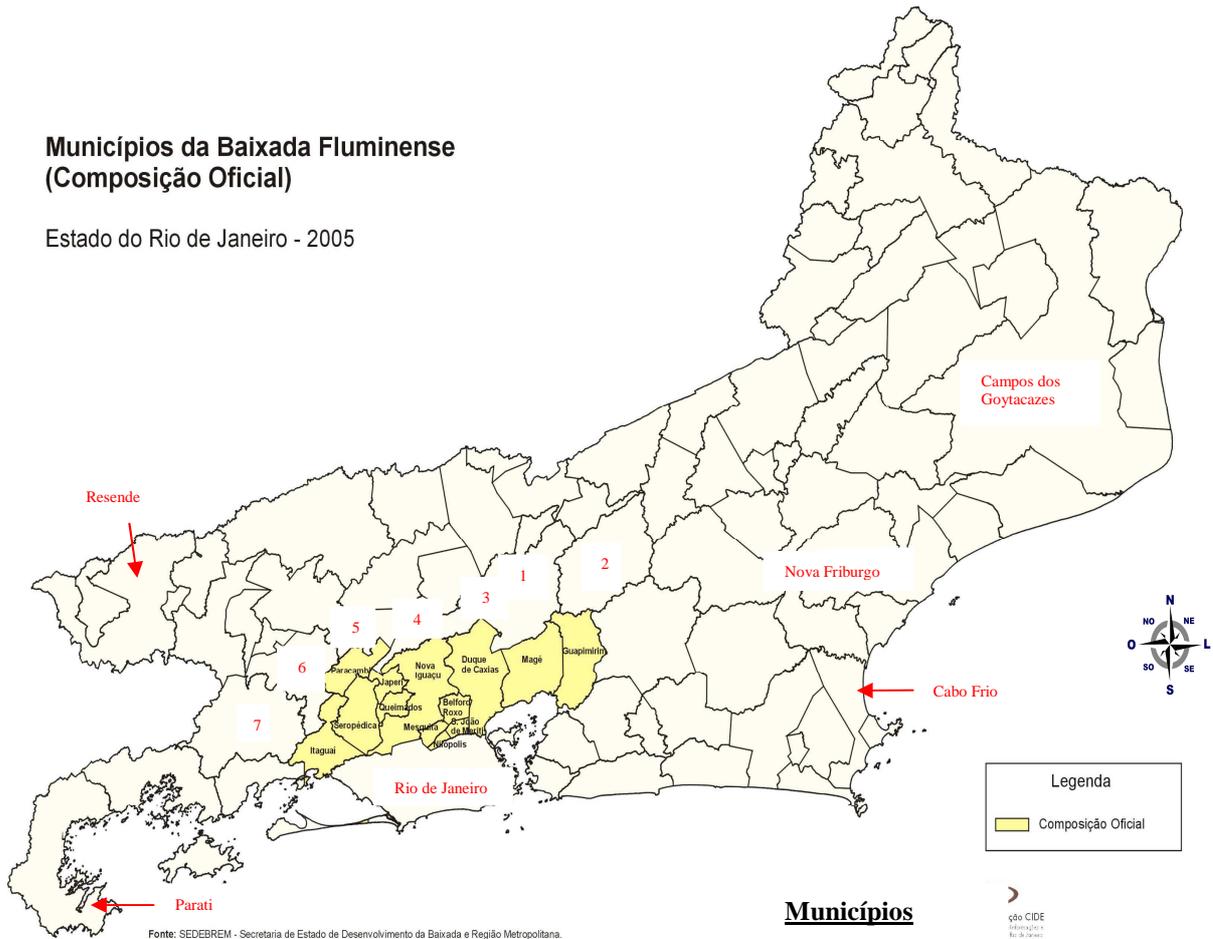
---

<sup>28</sup> Para uma plena demonstração e interpretação do recorte geo-histórico da Baixada Fluminense/RJ, ver os trabalhos de Tôrres (2004), Figueredo (2004), Simões (2006), Oliveira (2004) e, principalmente, Soares (1962).

<sup>29</sup> Ver trabalhos de MONTEIRO (2001), OLIVEIRA (2004) e SIMÕES (2006).

## Municípios da Baixada Fluminense (Composição Oficial)

Estado do Rio de Janeiro - 2005



Fonte: SEDEBREM - Secretaria de Estado de Desenvolvimento da Baixada e Região Metropolitana.

### Municípios

- 1: Petrópolis
- 2: Teresópolis
- 3: Miguel Pereira
- 4: Eng. Paulo de Frontin
- 5: Mendes
- 6: Pirai
- 7: Rio Claro

Fonte: SEDEBREM (Secretaria de Desenvolvimento da Baixada e Região Metropolitana. Organizado pelo autor, 2014.

a) Nova Iguaçu;

\_epicentro no que se denomina Baixada Fluminense/RJ nas palavras de Simões (2006, p.2), esta unidade municipal originou seis municípios (Duque de Caxias em 1944; Nilópolis em 1947; Belford Roxo, Queimados e Japeri, todos em 1993; e Mesquita em 2001).

b) Duque de Caxias;

\_município com o maior PIB (Produto Interno Bruto) da região conforme demonstrado na tabela 1 e que deu origem a São João de Meriti em 1947.

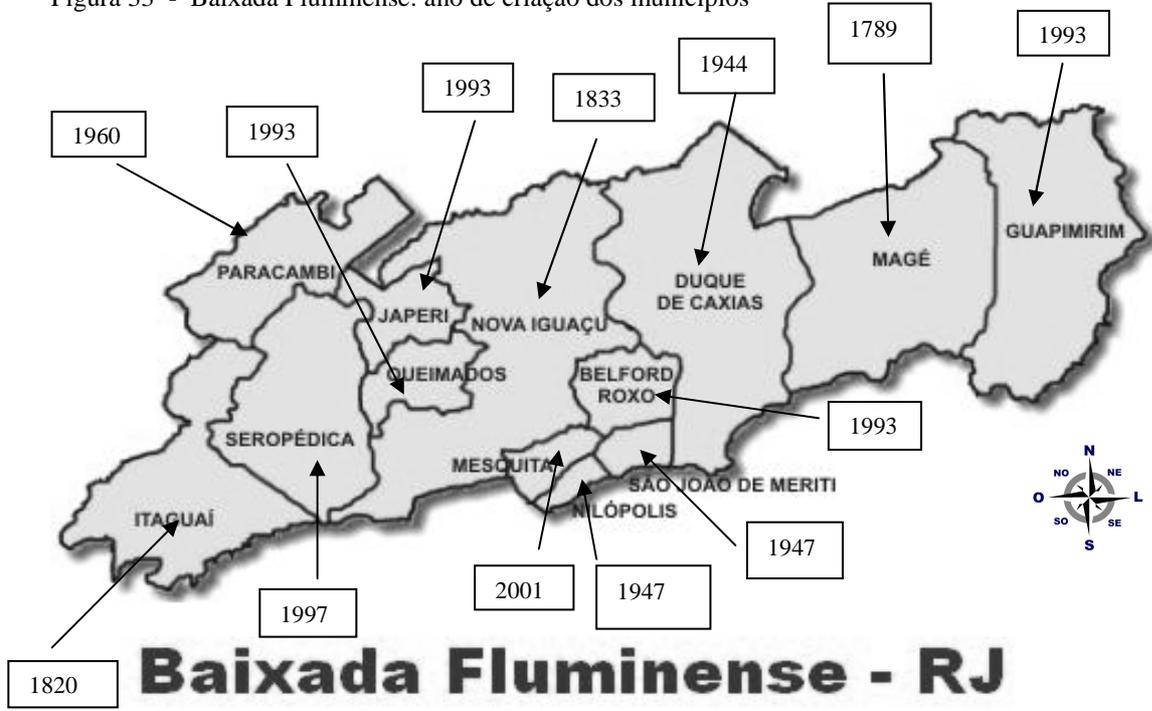
c) Magé;

\_representa o limite leste da baixada, que originou Guapimirim em 1993.

d) Itaguaí;

\_representa o limite oeste, originando os municípios de Paracambi em 1960 e Seropédica em 1997.

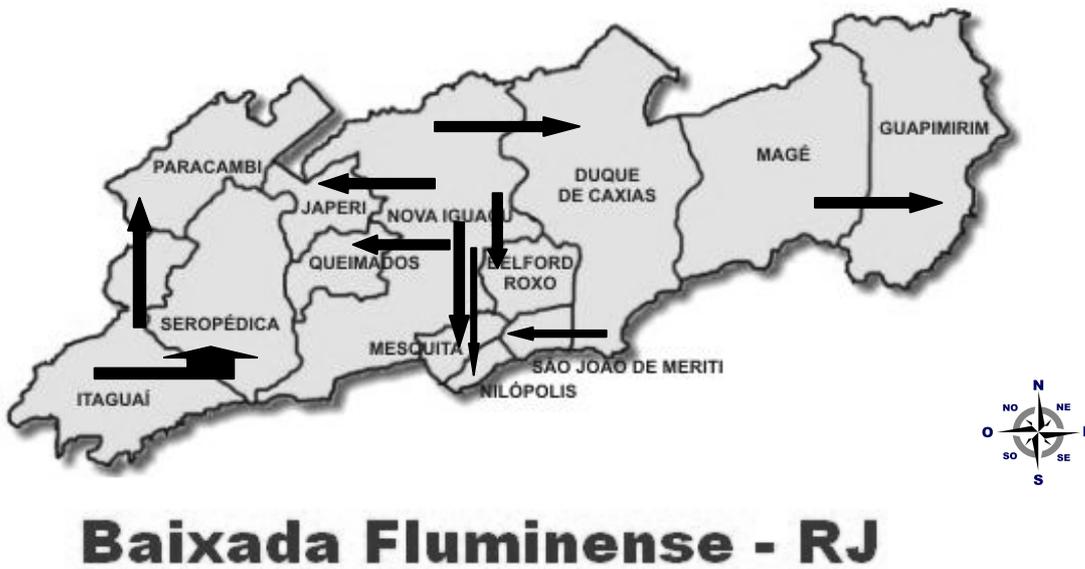
Figura 33 - Baixada Fluminense: ano de criação dos municípios



Fonte:

IBGE. Organizado pelo autor, 2022.

Figura 34 - Baixada Fluminense: origem da criação dos municípios



Fonte: IBGE. Organizado pelo autor, 2022.

Quadro 1 - Desmembramentos territoriais na Baixada Fluminense/RJ

Municípios de origem	Emancipações					
	Anos					
	1944	1947	1960	1993	1997	2001
Nova Iguaçu	Duque de Caxias	Nilópolis	—	Belford Roxo, Queimados e Japeri	—	Mesquita
Duque de Caxias	—	São João de Meriti	—	—	—	—
Magé	—	—	—	Guapimirim	—	—
Itaguaí	—	—	Paracambi	—	Seropédica	—

Fonte: IBGE. Organizado pelo autor, 2022.

Desta forma, a Baixada Fluminense/RJ é um importante conjunto territorial que faz parte da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, e das suas treze unidades municipais, sete<sup>30</sup> fazem limite direto com o núcleo metropolitano.

Somando-se aos outros seis municípios componentes perfazem uma área total de 2.806,489 Km<sup>2</sup>, conforme demonstrada na tabela 1; e dos 5.510,5 Km<sup>2</sup><sup>31</sup> do total da Região Metropolitana, constitui-se em 52% de toda esta região de governo do estado do Rio de Janeiro<sup>32</sup>. Ademais, representa uma superfície territorial maior que os 1.205,8 Km<sup>2</sup><sup>33</sup> da própria cidade do Rio de Janeiro.

Conforme registrado no mapa 1, a região em pauta situa-se na porção norte/nordeste em relação à cidade do Rio de Janeiro. Delimita-se com os municípios da Região Serrana (nº 1: Petrópolis e nº 2: Teresópolis); Região Centro-Sul Fluminense (nº 3: Miguel Pereira, nº 4: Engº Paulo de Frontin e nº 5: Mendes); e Região do Médio Paraíba (nº 6: Piraí e nº 7: Rio

<sup>30</sup> Duque de Caxias, São João de Meriti, Nilópolis, Mesquita, Nova Iguaçu, Seropédica e Itaguaí.

<sup>31</sup> IBGE.

<sup>32</sup> A Região Metropolitana do Rio de Janeiro é formada por 20 municípios que, além dos 13 da Baixada Fluminense, fazem parte dela ainda o Rio de Janeiro, Niterói, Itaboraí, Tanguá, Maricá, São Gonçalo e Mangaratiba, e atualmente incorporados Rio Bonito e Cachoeiras de Macacu, a partir de 2013.

<sup>33</sup> IBGE.

Claro). Três municípios da Baixada Fluminense, Duque de Caxias, Magé e Guapimirim, são banhados pelas águas da baía de Guanabara.

De acordo com o gráfico 1 e tabela 1, o maior município da Baixada Fluminense é Nova Iguaçu (521,247 Km<sup>2</sup>). Baseado nas figuras 33 e 34 e no quadro 1, não obstante a referida unidade municipal historicamente tenha sido alvo de um amplo processo de fragmentação desde a década de 1940 com as emancipações de Duque de Caxias e Nilópolis, até as emancipações mais recentes como os casos de Belford Roxo, Queimados, Japeri e Mesquita, implicando em perdas territoriais significativas, Nova Iguaçu conta sozinha com expressivo 1/6 (cerca de 17%) de toda área territorial da Baixada Fluminense/RJ.

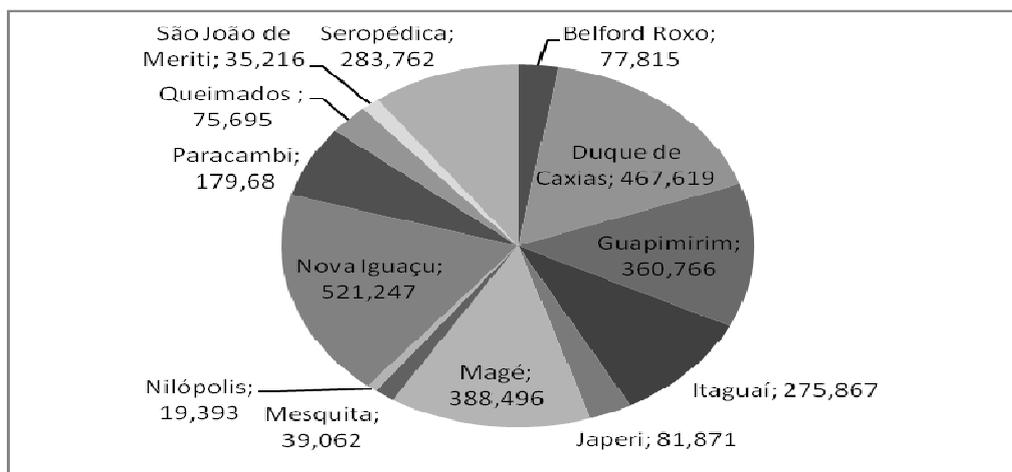
Mesmo perdendo uma pequena parcela territorial na emancipação de São João de Meriti ainda em 1947, conforme demonstram o quadro 1 e as figuras 33 e 34, o gráfico 1 e a tabela 1 certificam que Duque de Caxias com 467,619 Km<sup>2</sup>, predomina como o segundo maior município em termos territoriais na Baixada Fluminense.

Os mesmos gráfico 1 e tabela 1 constata também que Magé (388,496 Km<sup>2</sup>) e Guapimirim (360,766 Km<sup>2</sup>) são outras unidades municipais que se destacam em termos de superfície territorial. Uma vez que Guapimirim, de acordo as figuras 33 e 34 e com o quadro 1, tenha sido fruto em 1993 de uma separação do próprio município de Magé, se faz levar a certeza de que se estivessem unidos, seriam a maior superfície territorial da Baixada Fluminense/RJ, registrando a importância desta porção leste banhada pela Baía de Guanabara.

No extremo diametralmente oposto, ou seja, entre os municípios de pequeno porte territorial, em conformidade com o gráfico 1 e a tabela 1, destacam-se “as municipalidades vizinhas” de Belford Roxo de 77,815 Km<sup>2</sup>, Mesquita com 39,062 Km<sup>2</sup>, São João de Meriti que conta com 35,216 Km<sup>2</sup> e Nilópolis com apenas 19,393 Km<sup>2</sup>. Se somados, estes quatro recortes municipais perfazem uma área de 171,486 Km<sup>2</sup>, que não chegam a constituir nem 7% da Baixada Fluminense.

Posto isto, vislumbrado o cenário da composição geográfica, os processos de fragmentação e emancipações que desembocaram na atual configuração territorial da Baixada Fluminense/RJ, a presente seção terá a diretriz de evidenciar a análise geral do arcabouço de leis aprovadas no tocante aos seus recortes temáticos de abrangência.

Gráfico 1 - Baixada Fluminense/RJ: área total dos municípios (Km2) - 2022



Fonte: IBGE. Organizado pelo autor, 2022.

Tabela 1 - População Residente, Área, Densidade Demográfica e PIB segundo os municípios da Baixada Fluminense/RJ

Municípios	População (2010)	Área Total (Km²)	Densidade demográfica	PIB (em mil reais / 2014)
Belford Roxo	469.932	77,815	6.031	4.467.555
Duque de Caxias	855.048	467,619	1.828	26.496.845
Guapimirim	51.483	360,766	142	485.269
Itaguaí	109.091	275,867	395	4.284.959
Japeri	95.492	81,871	1.166	916.884
Magé	227.322	388,496	585	2.065.537
Mesquita	168.376	39,062	4.310	1.533.364
Nilópolis	157.425	19,393	8.117	1.668.960
Nova Iguaçu	796.257	521,247	1.527	9.496.660
Paracambi	47.124	179,680	262	498.103
Queimados	137.962	75,695	1.822	1.670.541
São João de Meriti	458.673	35,216	13.024	4.826.212
Seropédica	78.186	283,762	275	852.538
Total	3.652.147	2.806,489	-	59.263.427

Fonte: IBGE (Censo 2010) e PIB 2011. Organizado pelo autor, 2022.

Para fins de esclarecimentos metodológicos, o grande universo temático das leis foi recortado em doze grandes temas que, por sua vez, foram subdivididos em categorias de matizes afins, conforme demonstrado no quadro 2. Outra elucidação metodológica importante é que, devido à extrema má vontade e indisponibilidade de servidores públicos responsáveis pelos arquivos de documentação onde são armazenadas as leis, não foi possível a prospecção

dos ordenamentos regulatórios de forma completa de todos os treze municípios do recorte territorial de estudo.

Quadro 2 – Baixada Fluminense/RJ: distribuição das leis por temas e categorias – legislatura 2017 - 2020

Temas	Categorias
Burocrático-administrativo	Administração
	Denominação de logradouro público
	Implementação tributária
	Concessão de título de utilidade pública
Cidadania	Direitos da mulher
	Direitos a pessoas com deficiência
	Direitos das crianças
	Direitos dos Idosos
	Ações afirmativas raciais
Saúde	Saúde
	Combate à pandemia
	Defesa civil
Economia	Fazenda/ Planejamento
	Emprego e renda
Meio-ambiente	Sustentabilidade/conservação
	Direitos dos animais
Educação	Educação
	Esportes e lazer
Urbanismo	Habitação
	Ordenamento urbano
Transportes	Transportes
	Serviços públicos
Turismo	Turismo
	Cultura
Segurança	Segurança
Sociedade	Religião
Infraestrutura	Obras

Fonte: Arquivos de documentação da Baixada Fluminense/RJ. Organizado pelo autor, 2022.

Malgrado o bom funcionamento da “máquina” burocrático-administrativa seja irreversivelmente necessária à consecução dos outros setores do poder estatal, sobretudo aqueles indissociavelmente conjecturados ao ofício das políticas públicas, o intento nesse momento é comparar proporcionalmente a ênfase da representação parlamentar ligada à reprodução do aparelho burocrático-administrativo com a representação oficializada ao exercício da cidadania.

Quantitativamente, de acordo com a tabela 2, Nova Iguaçu e uma unidade municipal com expressiva produção legislativa no interregno 2017-20, somando 267 leis aprovadas em plenário. A elevada produção legislativa apresenta-se proporcional ao posto de destaque que

hierarquicamente ocupa em população<sup>34</sup> e extensão territorial<sup>35</sup>, respectivamente, o segundo e o primeiro lugar na Baixada Fluminense/RJ.

Tabela 2- Distribuição das leis por temas em Nova Iguaçu – Legislatura 2017/2020

Temas	Categorias	Recorrências	%	% Total	
Burocrático-administrativo	Administração	138	46	17.2%	51,6%
	Denominação de logradouro público		52	19.4%	
	Implementação tributária		4	1.5%	
	Concessão de título de utilidade pública		36	13.4%	
Cidadania	Direitos da mulher	28	6	2.2%	10,4%
	Direitos a pessoas com deficiência		5	1.8%	
	Direitos das crianças		4	1.5%	
	Direitos dos Idosos		2	0.7%	
	Ações afirmativas raciais		11	4.1%	
Saúde	Saúde	4	2	0.7%	1,4%
	Combate à pandemia		2	0.7%	
	Defesa civil		0	0%	
Economia	Fazenda/ Planejamento	15	15	5.6%	5,6%
	Emprego e renda		0	0%	
Meio-ambiente	Sustentabilidade/conservação	6	5	1.8%	2,1%
	Direitos dos animais		1	0.3%	
Educação	Educação	17	9	3.3%	6,2%
	Esportes e lazer		8	2.9%	
Urbanismo	Habitação	15	2	0.7%	5,5%
	Ordenamento urbano		13	4.8%	
Transportes	Transportes	4	4	1.4%	1,4%
	Serviços públicos		0	0%	
Turismo	Turismo	12	1	0.3%	4,4%
	Cultura		11	4.1%	
Segurança	Segurança	4	4	1.4%	1,4%
Sociedade	Religião	23	23	8.6%	8,6%
Infraestrutura	Obras	0	0	0%	0%
Total		267	100%	100%	

Fonte: arquivo de documentação de Nova Iguaçu/RJ. Organizado pelo autor, 2022.

Já sob a ótica da análise qualitativa, o maior signo da produção legislativa municipal é a sua inserção numa perspectiva fundamentalmente de atendimento à reprodução da “máquina” administrativa e burocrática, sendo cerca de metade das leis (51,6% ou 138 leis) concentradas nesse tema de interesse legislativo.

Só para alteração do nome de rua, conforme observado e apreciado adiante no capítulo 4, uma grande parte dos ordenamentos dessa natureza servem à perpetuação de uma flagrante

<sup>34</sup> Nova Iguaçu conta com 823.302 habitantes (IBGE, 2022), sendo o segundo maior da Baixada Fluminense/RJ, só perdendo para Duque de Caxias.

<sup>35</sup> Nova Iguaçu tem 524, 04 Km2, sendo o maior em extensão territorial de toda Baixada Fluminense/RJ.

influência religiosa evangélica, soma quase um quinto (19,4%) do total dos trabalhos legislativos do período analisado. Já na mesma dimensão de domínio evangélico sobre as pautas parlamentares, a categoria responsável pela concessão dos títulos de Utilidade Pública que servem à subvenção tributária aos templos religiosos, totalizam 13,4% do total com 36 leis aprovadas para este intento.

Em contraposição à ordem de grandeza expressiva dos trabalhos parlamentares que se voltam à manutenção da máquina burocrático-administrativa, constatar que somente 10,4% do total de leis direcionam-se a ações públicas de cidadania, como 1,4% à saúde, 2,1% ao meio ambiente e 6,2% à educação, verifica-se um cenário desproporcional entre a atuação parlamentar puramente burocrática e a função pública que a envergadura republicana que o cargo legislativo exige.

De modo similar, os trabalhos parlamentares na consecução de políticas públicas em Nova Iguaçu apresentam um notório desvio de finalidade ao se observar mais uma vez que temas de interesse social e abrangência coletiva são negligenciados das pautas parlamentares. Tema como transportes e segurança tiveram apenas 1,4% (quatro leis cada) do total dos expedientes legislativos, chegando ao extremo de que um eixo temático de intervenção do poder público pela via legislativa que é a infraestrutura não ter tido uma única lei aprovada na legislatura 2017-20.

Por outro lado, as leis que demonstram um elevado grau de domínio, influência e controle do corpo evangélico sobre os trabalhos parlamentares ratificam na mesma tabela 2 que 8,6% do total dos ordenamentos legislativos (23 leis aprovadas) inserem-se na temática da religião, isto é, regulamentos que asseveram a solidificação de instrumentos jurídicos voltados à consagração do poder evangélico no município em tela.

Nessa mesma direção assertiva, como o expediente legislativo da concessão do título de Utilidade Pública (36 leis ou 13,4% do total), como será profundamente debatido no último capítulo desta Tese de Doutorado, é quase sempre destinado à subvenção fiscal e tributária dos templos religiosos evangélicos, somados aos 8,6% do total de leis que versam especificamente à reprodução parlamentar evangélica, pode-se inferir que 22% dos ordenamentos regulatórios aprovados expressam uma representação parlamentar significativamente territorializada pelo segmento religioso em questão.

Por conseguinte, no eixo temático da religião, a influência e controle de uma representação parlamentar notadamente evangélica, faz de Nova Iguaçu um território de domínio religioso/evangélico por excelência.

Na municipalidade de Duque de Caxias/RJ, quantitativamente, encontrou-se outro grande acervo de leis aprovadas na Baixada Fluminense/RJ, atestado na tabela 3 com seus 204 documentos ordenamentos regulatórios. De maneira geral, as especificações qualitativas do trabalho parlamentar na Câmara dos vereadores duquecaxiense são muito semelhantes à Nova Iguaçu, ou seja, há um amplo destaque da atuação legislativa para a reprodução da “máquina” burocrático-administrativa. Esta ocupa também mais da metade (55,7%, 114 de 204 leis) de todo expediente parlamentar do interregno legislativo 2017-20.

Tabela 3 - Distribuição das leis por temas em Duque de Caxias – Legislatura 2017/2020

Temas	Categorias	Recorrências	%	% Total	
Burocrático-administrativo	Administração	114	51	25.0%	55,7%
	Denominação de logradouro público		42	20.5%	
	Implementação tributária		16	7.8%	
	Concessão de título de utilidade pública		5	2.4%	
Cidadania	Direitos da mulher	22	8	3.9%	11,0%
	Direitos a pessoas com Deficiência		4	1.9%	
	Direitos das crianças		6	2.9%	
	Direitos dos Idosos		0	0%	
	Ações afirmativas raciais		4	1.9%	
Saúde	Saúde	12	9	4.4%	5,8%
	Combate à pandemia		3	1.4%	
	Defesa civil		0	0%	
Economia	Fazenda/ Planejamento	15	12	5.8%	7,4%
	Emprego e renda		3	1.4%	
Meio-ambiente	Sustentabilidade/conservação	7	4	1.9%	3,3%
	Direitos dos animais		3	1.4%	
Educação	Educação	3	3	1.4%	1,4%
	Esportes e lazer		0	0%	
Urbanismo	Habitação	15	3	1.4%	7,2%
	Ordenamento urbano		12	5.8%	
Transportes	Transportes	6	2	0.9%	2,8%
	Serviços públicos		4	1.9%	
Turismo	Turismo	5	2	0.9%	2,3%
	Cultura		3	1.4%	
Segurança	Segurança	3	3	1.4%	1,4%
Sociedade	Religião	0	0	0%	0%
Infraestrutura	Obras	1	1	0.5%	0,5%
Total		204		100%	100%

Fonte: Arquivo de documentação de Duque de Caxias/RJ. Organizado pelo autor, 2022.

Com as mesmas feições regulatórias variantes em relação à municipalidade anterior, Duque de Caxias/RJ também apresenta uma incongruência no direcionamento dos trabalhos

legislativos: ênfase na reprodução da “máquina” burocrático-administrativa amalgamada à imprevidência em políticas públicas.

Claramente nota-se uma insubordinação da representação parlamentar as demandas mais básicas das políticas públicas. Uma cidadania desigual percebe-se quando se compara as 114 leis (55,7% do total) que se vinculam à reprodução da “máquina” burocrático-administrativa com a totalidade de ordenamentos regulatórios que assistem os direitos sociais mais básicos (Direitos da Mulher, do Idoso, da Criança, das Pessoas com Deficiência e das ações afirmativas raciais) atingir apenas 11% do repositório de leis.

A representação parlamentar duquecaxiense, ao estratificar seus trabalhos legislativos quantitativamente em prol do funcionamento da “máquina burocrático-administrativa” e em detrimento das políticas públicas, torna aquilo que deveria ser o sentido mais republicano da política, ou seja, a garantia da oferta dos serviços sociais básicos, um arremedo de cidadania ampla. Inserções legislativas na área de saúde (apenas 12 leis, 5,8% do total), meio ambiente (somente 7 leis, 3,3% do total) e educação (1,4%, só 3 leis) constituem-se em exemplos emblemáticos de como a representação parlamentar duquecaxiense contribui para o caráter incompleto e inacabado do exercício da cidadania.

As três próximas municipalidades, Itaguaí/RJ, Paracambi/RJ e São João de Meriti/RJ, expostas nas tabelas 4, 5 e 6, respectivamente, conquanto expressem semelhantes variações regulatórias em termos quantitativos com os casos precedentes, os pesos da “máquina” pública nestes não se mostram tão enfáticos. Nestes casos específicos, não suplantam a marca de 50% do total de leis atrelados ao “burocrático-administrativo”, mas mesmo assim descompassados com o número de políticas públicas efetivas na legislatura 2017-20.

A maior produção legislativa da Baixada Fluminense/RJ é o município de Itaguaí com 336 leis aprovadas em plenário na legislatura 2017-20, em consonância com a tabela 4. No campo da perspectiva qualitativa de análise, a distribuição das leis por temas em Itaguaí também demonstra como a sua representação parlamentar contribui decisivamente para refrear o embrião de cidadania que poderia se desenvolver em tal municipalidade.

Tabela 4- Distribuição das leis por temas em Itaguaí – Legislatura 2017/2020

Temas	Categorias	Recorrências	%	% Total	
Burocrático-administrativo	Administração	129	71	21.1%	38,3%
	Denominação de logradouro público		40	11.9%	
	Implementação tributária		12	3.5%	
	Concessão de título de utilidade pública		6	1.7%	
Cidadania	Direitos da mulher	60	8	2.3%	17,8%
	Direitos a pessoas com deficiência		22	6.5%	
	Direitos das crianças		12	3.5%	
	Direitos dos Idosos		9	2.6%	
	Ações afirmativas raciais		9	2.6%	
Saúde	Saúde	17	14	4.1%	4,8%
	Combate à pandemia		2	0.5%	
	Defesa civil		1	0.2%	
Economia	Fazenda/ Planejamento	21	16	4.7%	6,1%
	Emprego e renda		5	1.4%	
Meio-ambiente	Sustentabilidade/conservação	11	4	1.1%	3,1%
	Direitos dos animais		7	2.0%	
Educação	Educação	29	21	6.2%	8,5%
	Esportes e lazer		8	2.3%	
Urbanismo	Habitação	21	1	0.2%	6,1%
	Ordenamento urbano		20	5.9%	
Transportes	Transportes	18	7	2.0%	5,2%
	Serviços públicos		11	3.2%	
Turismo	Turismo	14	2	0.5%	3,8%
	Cultura		12	3.5%	
Segurança	Segurança	2	2	0.5%	0,5%
Sociedade	Religião	13	13	3.8%	3,8%
Infraestrutura	Obras	1	1	0.2%	0,2%
Total		336		100%	100%

Fonte: Arquivo de documentação de Itaguaí/RJ. Organizado pelo autor, 2022.

Foram promulgadas 129 leis (38,3% do total aprovado) com vistas à reprodução da “máquina” burocrático-administrativa e não mais que 60 ordenamentos regulatórios (17,8% do total) ao exercício da cidadania. Tal como os cenários da representação parlamentar anteriores, a “vereança” em Itaguaí mostra-se mais como um espaço burocrático do que um espaço social de expressão popular. O mesmo espaço de uma predita representação parlamentar popular que negligencia políticas de segurança (apenas duas leis ou 0,5% do total) e/ou iniciativas legislativas ligadas ao meio ambiente (somente 11 leis ou 3,1% do total), confirma a “vocação” da Baixada Fluminense/RJ como um todo, para exprimir no espaço geográfico e na sociedade itaguaiense os seus desígnios religiosos de matiz evangélica em forma de leis (13 leis aprovadas ou 3,8% do total).

Já em Paracambi/RJ, a representação parlamentar que deveria ser a alavanca institucional do exercício efetivo da cidadania, contrasta com um quadro que só a guisa de exemplificação não conta com uma única lei direcionada aos Direitos a Pessoas com Deficiência, conforme se verifica na tabela 5.

Desenvolve-se um “conceito” de representação parlamentar que se mostra praticamente insensível ao exercício da cidadania e/ou aos eixos temáticos globais como meio ambiente, mas que se estruturam no “local”, em que a “vereança” poderia contribuir eficazmente para a mitigação do problema. Imperioso nesse sentido no supracitado município é o fato de não ter sido promulgada uma única lei associada ao meio ambiente, conforme visualizado na tabela 5.

Tabela 5 - Distribuição das leis por temas em Paracambi – Legislatura 2017/2020

Temas	Categorias	Recorrências	%	% Total	
Burocrático-administrativo	Administração	27	13	20.3%	42,1%
	Denominação de logradouro público		10	15.6%	
	Implementação tributária		0	0%	
	Concessão de título de utilidade pública		4	6.2%	
Cidadania	Direitos da mulher	9	1	1.5%	13,9%
	Direitos a pessoas com deficiência		0	0%	
	Direitos das crianças		4	6.2%	
	Direitos dos Idosos		0	0%	
	Ações afirmativas raciais		4	6.2%	
Saúde	Saúde	8	8	12.5%	12,5%
	Combate à pandemia		0	0%	
	Defesa civil		0	0%	
Economia	Fazenda/ Planejamento	6	3	4.6%	9,2%
	Emprego e renda		3	4.6%	
Meio-ambiente	Sustentabilidade/conservação	0	0	0%	0%
	Direitos dos animais		0	0%	
Educação	Educação	2	2	3.1%	3,1%
	Esportes e lazer		0	0%	
Urbanismo	Habitação	2	0	0%	3,1%
	Ordenamento urbano		2	3.1%	
Transportes	Transportes	1	0	0%	1,5%
	Serviços públicos		1	1.5%	
Turismo	Turismo	3	0	0%	4,6%
	Cultura		3	4.6%	
Segurança	Segurança	1	1	1.5%	1,5%
Sociedade	Religião	1	1	1.5%	1,5%
Infraestrutura	Obras	4	4	6.2%	6,2%
Total		64		100%	100%

Fonte: Arquivo de documentação de Paracambi/RJ. Organizado pelo autor, 2022.

A cidadania desigual, produto de uma representação parlamentar estratificada, exemplificada em São João de Meriti/RJ e com base na tabela 6, reside no fato de não ter sido aprovada uma única lei em nome dos Direitos da Mulher, por mais que essa pauta esteja prioritariamente na agenda política contemporânea. Ademais, o mesmo quadro demonstra o quão incompleto ou até mesmo inexistente é a referência à cidadania no tocante à saúde, na medida em que também não há uma única lei aprovada ao supradito setor em quatros anos de legislatura.

Tabela 6 - Distribuição das leis por temas em São João de Meriti – Legislatura 2017/2020

Temas	Categorias	Recorrências	%	% Total	
Burocrático-administrativo	Administração	28	11	15.9%	40,5%
	Denominação de logradouro público		9	13%	
	Implementação tributária		5	7.2%	
	Concessão de título de utilidade pública		3	4.3%	
Cidadania	Direitos da mulher	9	0	0%	13%
	Direitos a pessoas com deficiência		2	2.8%	
	Direitos das crianças		2	2.8%	
	Direitos dos Idosos		1	1.4%	
	Ações afirmativas raciais		4	5.7%	
Saúde	Saúde	0	0	0%	0%
	Combate à pandemia		0	0%	
	Defesa civil		0	0%	
Economia	Fazenda/ Planejamento	11	10	14.4%	15,8%
	Emprego e renda		1	1.4%	
Meio-ambiente	Sustentabilidade/conservação	6	3	4.3%	8,6%
	Direitos dos animais		3	4.3%	
Educação	Educação	3	3	4.3%	4,3%
	Esportes e lazer		0	0%	
Urbanismo	Habitação	7	0	0%	10,1%
	Ordenamento urbano		7	10.1%	
Transportes	Transportes	2	1	1.4%	2,8%
	Serviços públicos		1	1.4%	
Turismo	Turismo	2	1	1.4%	2,8%
	Cultura		1	1.4%	
Segurança	Segurança	0	0	0%	0%
Sociedade	Religião	1	1	1.4%	1,4%
Infraestrutura	Obras	0	0	0%	0%
Total		69		100%	100%

Fonte: Arquivo de documentação de São João de Meriti/RJ. Organizado pelo autor, 2022.

Já a distribuição das leis por temas em Queimados/RJ, Seropédica/RJ e Guapimirim/RJ, de acordo com as tabelas 7, 8 e 9, nessa ordem, atesta pela via da representação parlamentar, a afirmação de uma cidadania incompleta. Se nesses três casos os

trabalhos legislativos consagrados em formas de leis aparecem mais distribuídos entre os eixos temáticos de interesse sociais e também com a comprovação de uma menor incidência/concentração de ordenamentos regulatórios para fins burocrático-administrativos, ainda assim, o compromisso parlamentar com as políticas públicas mostra-se desigual.

Tabela 7 - Distribuição das leis por temas em Queimados – Legislatura 2017/2020

Temas	Categorias	Recorrências	%	% Total	
Burocrático-administrativo	Administração	44	32	20.6%	28,2%
	Denominação de logradouro público		7	4.5%	
	Implementação tributária		1	0.6%	
	Concessão de título de utilidade pública		4	2.5%	
Cidadania	Direitos da mulher	29	10	6.4%	18,7%
	Direitos a pessoas com deficiência		5	3.2%	
	Direitos das crianças		4	2.5%	
	Direitos dos Idosos		5	3.2%	
	Ações afirmativas raciais		5	3.2%	
Saúde	Saúde	7	7	4.5%	4,5%
	Combate à pandemia		0	0%	
	Defesa civil		0	0%	
Economia	Fazenda/ Planejamento	13	11	7.0%	8,2%
	Emprego e renda		2	1.2%	
Meio-ambiente	Sustentabilidade/conservação	10	8	5.1%	6,3%
	Direitos dos animais		2	1.2%	
Educação	Educação	19	16	10.3%	12,2%
	Esportes e lazer		3	1.9%	
Urbanismo	Habitação	11	3	1.9%	7,0%
	Ordenamento urbano		8	5.1%	
Transportes	Transportes	6	2	1.2%	3,7%
	Serviços públicos		4	2.5%	
Turismo	Turismo	3	0	0%	1,9%
	Cultura		3	1.9%	
Segurança	Segurança	3	3	1.9%	1,9%
Sociedade	Religião	8	8	5.1%	5,1%
Infraestrutura	Obras	2	2	1.2%	1,2%
Total		155		100%	100%

Fonte: Arquivo de documentação de Queimados/RJ. Organizado pelo autor, 2022.

Se é verossímil que as unidades municipais de Queimados/RJ e Seropédica/RJ, conforme atestam as tabelas 7 e 8, na devida ordem, terem percentualmente um índice de leis de interesses sociais superior aos maiores municípios da região como Nova Iguaçu/RJ e Duque de Caxias/RJ, já demonstrados nas tabelas 2 e 3, por essa ordem, também não se pode negligenciar em Queimados/RJ não ter tido uma única lei aprovada que tenha sido

direcionada ao combate da pandemia de Covid-19<sup>36</sup>, defesa civil e turismo; ou no caso de Seropédica/RJ não ter sido aprovada, por exemplo, nenhuma lei relacionada aos direitos dos idosos, ações afirmativas raciais, direitos dos animais, além de outras políticas públicas.

Tabela 8- Distribuição das leis por temas em Seropédica – Legislatura 2017/2020

Temas	Categorias	Recorrências	%	% Total	
Burocrático-administrativo	Administração	8	1	2.3%	18,6%
	Denominação de logradouro público		6	13.9%	
	Implementação tributária		1	2.3%	
	Concessão de título de utilidade pública		0	0%	
Cidadania	Direitos da mulher	8	1	2.3%	18,6%
	Direitos a pessoas com deficiência		6	13.9%	
	Direitos das crianças		1	2.3%	
	Direitos dos Idosos		0	0%	
	Ações afirmativas raciais		0	0%	
Saúde	Saúde	4	4	9.3%	9,3%
	Combate à pandemia		0	0%	
	Defesa civil		0	0%	
Economia	Fazenda/ Planejamento	11	9	20.9%	25,5%
	Emprego e renda		2	4.6%	
Meio-ambiente	Sustentabilidade/conservação	2	2	4.6%	4,6%
	Direitos dos animais		0	0%	
Educação	Educação	6	5	11.6%	13,9%
	Esportes e lazer		1	2.3%	
Urbanismo	Habitação	2	0	0%	4,6%
	Ordenamento urbano		2	4.6%	
Transportes	Transportes	1	0	0%	2,3%
	Serviços públicos		1	2.3%	
Turismo	Turismo	0	0	0%	0%
	Cultura		0	0%	
Segurança	Segurança	0	0	0%	0%
Sociedade	Religião	0	0	0%	0%
Infraestrutura	Obras	1	1	2.3%	2,3%
Total		43		100%	100%

Fonte: Arquivo de documentação de Seropédica/RJ. Organizado pelo autor, 2022.

Ademais, Seropédica/RJ é o município com o menor número de leis aprovadas em plenário na legislatura 2017-20. Também é aquele que não possui uma única lei em mais eixos temáticos. Não possui lastro legislativo, em consonância com a tabela 8, nas seguintes categorias de interesses sociais: segurança, cultura, turismo, transportes, habitação, direitos dos animais, defesa civil, habitação, afora os já mencionados alhures.

<sup>36</sup> De acordo com a Fiocruz, o município de Queimados ocupou posição de destaque no caso de óbitos por Covid-19. De 30/03/2020, data do primeiro caso detectado, até 06/06/2020, ou seja, apenas três meses depois, foram 56 mortes por Covid-19 (site da Fiocruz, acesso em 25 de Novembro de 2022).

Tabela 9 - Distribuição das leis por temas em Guapimirim – Legislatura 2017/2020

Temas	Categorias	Recorrências	%	% Total	
Burocrático-administrativo	Administração	64	27	11.3%	26,8%
	Denominação de logradouro público		29	12.1%	
	Implementação tributária		5	2.1%	
	Concessão de título de utilidade pública		1	0.4%	
Cidadania	Direitos da mulher	30	6	2.5%	12,6%
	Direitos a pessoas com deficiência		8	3.3%	
	Direitos das crianças		7	2.9%	
	Direitos dos Idosos		2	0.8%	
	Ações afirmativas raciais		7	2.9%	
Saúde	Saúde	10	9	3.7%	4,1%
	Combate à pandemia		0	0%	
	Defesa civil		1	0.4%	
Economia	Fazenda/ Planejamento	52	33	13.8%	21,7%
	Emprego e renda		19	7.9%	
Meio-ambiente	Sustentabilidade/conservação	15	9	3.7%	6,2%
	Direitos dos animais		6	2.5%	
Educação	Educação	16	13	5.4%	6,6%
	Esportes e lazer		3	1.2%	
Urbanismo	Habitação	14	0	0%	5,9%
	Ordenamento urbano		14	5.9%	
Transportes	Transportes	7	5	2.1%	2,9%
	Serviços públicos		2	0.8%	
Turismo	Turismo	22	15	6.3%	9,2%
	Cultura		7	2.9%	
Segurança	Segurança	4	4	1.7%	1,7%
Sociedade	Religião	3	3	1.2%	1,2%
Infraestrutura	Obras	1	1	0.4%	0,4%
Total		238		100%	100%

Fonte: Arquivo de documentação de Guapimirim/RJ. Organizado pelo autor, 2022.

Diante do exposto, a representação parlamentar mostra-se atrofiada num círculo burocrático-administrativo. Se não corrobora com uma possibilidade legítima de ações cidadãs-coletivas, mostra-se como uma perversidade enquanto instrumento afirmador de políticas públicas. O resultado é o exercício parcial e incompleto da cidadania, ou por outra, uma cidadania retardatária, que ainda não chegou.

A incongruência dos pesos distintos das ações legislativas da reprodução da “máquina” burocrático-administrativa com as políticas públicas evidencia com clarividência a subalternização da cidadania. Enquanto instância superior da democracia, a representação parlamentar consegue enviesar o raciocínio lógico e humanista do seu ofício/papel popular. Desarma a própria essência e finalidade para a qual foi criada e estimulada.

Um discurso competente e edificante à representação parlamentar seria a sua instrumentalização jurídica para o atendimento prioritário à conquista definitiva de políticas públicas indispensáveis à reprodução perene de bens sociais, e não de “bens de mercado” ou “bens eleitorais”.

A observação da natureza das leis por eixos temáticos demonstrou que a instrumentação política da representação parlamentar mostra-se subordinada à reprodução de um vigoroso complexo burocrático-administrativo muito mais que a disponibilidade de políticas públicas configuradas em imperativos de cidadania.

Ademais, a oferta de leis sociais originárias da representação parlamentar torna-se ainda mais imprescindível para a população no exato momento em que há a retração dos investimentos sociais diretos por parte dos poderes executivos de distintas escalas da administração pública num contexto neoliberal. Nesse contexto, a representação parlamentar e sua atuação legislativa em prol de políticas públicas apresentam-se como ações prementes para a mitigação do agravamento de questões sociais.

No contemporâneo momento da economia de matriz neoliberal em que bens e serviços públicos tornam-se cada vez mais escassos e, os que ainda persistem são apropriados privativamente, seria fundamental conceber o exercício concreto da cidadania como indissociável da representação parlamentar.

## 2 A SUB-REPRESENTATIVIDADE DE GÊNERO NA BAIXADA FLUMINENSE/RJ

*“Quando uma mulher entra na política,  
muda a mulher.  
Quando muitas entram,  
muda a política.”*  
Michelle Bachelet<sup>37</sup>

O vigente capítulo será responsável por aprofundar a temática da inserção e participação da mulher na política no território da Baixada Fluminense/RJ, caracterizada por uma substancial sub-representatividade parlamentar nos treze municípios componentes da região supracitada.

Como substrato teórico-conceitual do tema aqui privilegiado, o gênero como categoria de análise política, será lançado os principais autores especializados do objeto de análise em questão e as possíveis conexões com a realidade empírica encontrada na pesquisa quantitativa e qualitativa: a observância das leis aprovadas em plenário.

A segunda importante inserção do corrente capítulo é dissertar acerca da histórica exclusão feminina na política do Brasil, seguido da matéria da sub-representatividade de gênero, tanto na desproporcionalidade existente entre o que a mulher representa no “colégio eleitoral” da Baixada Fluminense/RJ e o seu número reduzido na representação parlamentar, como na soma reduzida de leis que versam sobre seus direitos básicos.

Adiante, serão demonstrados os resultados de uma das metodologias utilizadas na presente tese: as entrevistas em profundidade com as parlamentares mulheres. Os questionamentos elaborados buscaram clarificar os principais obstáculos de inserção, permanência e disputas no interior do quadro político que as vereadoras, dentro de um cenário estruturalmente machista e patriarcal da Baixada Fluminense/RJ, enfrentam.

Para arrematar o capítulo, por outro lado, a tese elenca através da observância e análise das leis aprovadas em plenário, a resistência feminina dentro das 13 Câmaras Municipais no contexto do protagonismo das mulheres como agentes na formulação e/ou recepção de políticas públicas (leis) que garantam seus direitos básicos de cidadania.

---

<sup>37</sup> Michelle Bachelet foi a primeira presidenta do Chile entre 11 de março de 2006 e 2010, e assumiu novamente o cargo em 11 de março de 2014 até 11 de março de 2018. Ademais, foi a primeira presidente pró tempore da União de Nações Sul-Americanas, e a primeira encarregada da ONU Mulheres, agência das Nações Unidas para a igualdade de gênero.

## 2.1 A interface “mulher-política”: a centralidade do conceito de gênero como categoria de análise política

“O poder é um domínio ainda ocupado hegemonicamente por homens<sup>38</sup>”. Esta assertiva declamada pelo 36<sup>a</sup> presidente da República Federativa do Brasil, nesse caso uma mulher, Dilma Roussef, no discurso de posse do seu primeiro mandato em 1<sup>o</sup> de janeiro de 2011, torna-se um axioma intrinsecamente notável e irrefutável praticamente no conjunto total da política brasileira nas suas três esferas de poder. Por si só, isto já se desdobra numa pouca sensibilidade do mundo político diante de assuntos importantes para a qualidade de vida das mulheres na sociedade, visto que o poder sobre as decisões públicas, que deveria ser neutro em relação ao gênero, é marcadamente masculino.

O capítulo em foco versará a respeito da temática “mulher e política” na Baixada Fluminense/RJ. Marcada por uma expressiva desproporcionalidade feminina no tocante à representação parlamentar no recorte territorial apresentado, o propósito nesse momento encaminha-se a interpelar a sub-representação legislativa de gênero, apontando os possíveis desdobramentos sociais e econômicos deste cenário materializados em insuficientes números de leis que poderiam nortear políticas públicas mitigadoras das desigualdades derivadas da referida sub-representação.

A escolha do estudo das correlações existentes entre a variável gênero e a representação legislativa na Baixada Fluminense/RJ reside na preocupação de se colocar em relevo o fato de que, do ponto de vista histórico-social, vários mecanismos de discriminação de gênero ocorreram diacronicamente no Brasil, na sociedade e por consequência na política, que se desdobraram em numerosos padrões de coerção e discriminação recorrentes as tentativas de representatividade feminina na política.

Se por um lado as relações de gênero perpassam todas as relações sociais, o que significa dizer que seus efeitos se verificam não apenas entre as mulheres, mas em toda ordem social e política; de outro lado, as hierarquias sociais baseadas no domínio masculino nas múltiplas esferas de poder, criam situações objetivas de desqualificação e sofrimento existencial para as mulheres conduzidas por práticas preconceituosas e discriminatórias (Oliveira, 1999; Bandeira e Batista, 2002). Ademais, a análise dos mecanismos de reprodução das desigualdades de gênero no âmbito da representação política no contexto da Baixada

---

<sup>38</sup> Primeira frase do discurso de posse de Dilma Roussef, a primeira mulher a assumir o mais alto cargo do executivo brasileiro.

Fluminense/RJ, percebido num acanhado número de leis indispensáveis demandas femininas na sociedade, apresenta o claro desafio de compreender as condições reais de existência de mulheres num contexto no qual deveria prevalecer direitos formalmente iguais.

Nesta perspectiva, inúmeras formas capciosas e acobertadas de discriminação de gênero passam a exigir no âmbito das Ciências Humanas mecanismos de análise mais aprofundados e refinados tal como se pretende nas presentes linhas: verificar se o reduzido “portfólio” das leis que destinam ao universo feminino podem ser explicados pela questão da sub-representatividade de gênero nos treze parlamentos da Baixada Fluminense/RJ. Ou em consonância com Philips (1995, p. 32): “se os níveis de participação e envolvimento da mulher na sociedade e na política têm coincidido com diferenças de gênero, isso deve ser tomado como evidência *prima facie* de desigualdade na representação política”.

Um esclarecimento pertinente é a evidência que o termo gênero assume como ponto nevrálgico de análise neste presente momento. Hodiernamente, no seio dos debates acerca da democracia e igualdade de gênero, o termo é empregado como uma categoria de análise político-social. Com o suporte teórico-conceitual em Scott (1995, p. 86), gênero é aqui entendido:

a) como elemento constitutivo das relações sociais baseado nas diferenças percebidas entre os sexos;

b) como forma primária de dar significado as relações de poder.

Tal conceito possibilita, a despeito do amplo domínio masculino no território da política, o feminino não ficar invisibilizado e, além, se tornar um elemento constitutivo das práticas que as mulheres vivenciam na construção das instituições político-sociais. Malgrado não seja o escopo desta tese se aprofundar no debate concernente ao gênero, achou-se conveniente evidenciar dois alicerces teóricos imprescindíveis ao tema: igualdade de gênero e democracia de gênero.

Assim, e com vistas a uma melhor adequação ao propósito do vigente trabalho, escolheu-se como referência a obra intitulada “Democracia de gênero: uma proposta inclusiva” de Gomáriz e Meentzen, 2003. Tais autores contextualizam a democracia de gênero a um conjunto de ideias gestadas na década de 1990 em países europeus como a Alemanha (*Geschlechterdemokratie*), nos Estados Unidos (*engendered society*) e no mundo de língua espanhola (*el nuevo pacto entre los géneros*), que propõe uma mudança no contrato social entre os sexos. Segundo os teóricos supracitados, assim se deve edificar o pensamento sobre o conceito de gênero e sua validade para a mitigação ou até superação de injustiças:

A democracia de gênero tem como objetivo criar condições para o progresso em direção à igualdade de gênero através da responsabilidade compartilhada entre homens e mulheres em espaços públicos e privados. Igualdade ou equidade de gênero, por sua vez, refere-se à distribuição justa dos direitos, oportunidades, recursos, responsabilidades e tarefas entre os gêneros, respeitando as diferenças entre mulheres e homens. Democracia de gênero, portanto, envolve a democratização das relações interpessoais sem a qual é impossível aprofundar a democratização das sociedades – seja no espaço público ou no privado – e os processos de institucionalização democrática. A vantagem semântica da utilização do termo democracia de gênero é que ele aponta para o amplo consenso social existente em torno da noção de “democracia”. Porém, em termos de conteúdo e objetivos, democracia de gênero é sinônimo de igualdade de gênero (Gomáriz e Meentzen, p. 167, 2003).

Nas avaliações das referências que trazem à tona o tema da sub-representatividade de grupos historicamente desfavorecidos, e de maior relevância pretendido aqui, as mulheres, há uma convergência entre diversos autores que é o imperativo das instituições políticas democráticas que não possuem quaisquer representantes de grupos historicamente desfavorecidos serem injustas. E o quesito central normativo sobre a representação política muitas vezes presume, implícita ou explicitamente, que uma representação política adequada tem que exigir uma representação de gênero mais proporcional/igualitária (PITKIN, 1967; MANSBRIDGE, 1999; PHILLIPS, 1995; THOMAS, 1991).

A defesa de uma justa e correlata proporcionalidade na representação parlamentar entre os distintos gêneros na política brasileira e no escopo territorial aqui escolhido, a Baixada Fluminense/RJ, justifica-se na medida em que seus integrantes possuem o direito inviolável de compartilharem os mesmos interesses e demandas que a produção parlamentar através das leis visa atender. Também o compartilhamento da mesma “perspectiva social”, isto é, um modo de se ver o mundo determinado por certos padrões socialmente estruturados de experiências análogas de vida comprovam a necessidade de uma maior simetria entre diversidade de gênero e representação parlamentar.

Com o fito de ilustrar o mencionado entendimento de “perspectiva social”, indispensável à compreensão da importância de se reduzir a incongruente relação entre representação parlamentar e quantitativo feminino na política, Young (2000) assevera que:

É extremamente necessário captar a sensibilidade da experiência formada pela posição de grupo, sem mesmo a urgência de se postular imediatamente um conteúdo unificado. As mulheres, por exemplo, podem conceber de diferentes maneiras seus interesses – e esses interesses podem muito bem ser defendidos por homens. Mas elas trazem para a arena pública determinadas vivências comuns, vinculadas à posição subordinada que hoje ocupam em diferentes espaços sociais, que dão forma a uma perspectiva que nenhum homem, por mais sensível que seja aos problemas femininos, é capaz de incorporar. Em outras palavras, o acesso das mulheres, ou das demais minorias, às instâncias de representação política e de deliberação pública seria necessário não só pelo compartilhamento de ideias e interesses, mas por uma dimensão social vinculada a padrões de experiências compartilhadas (YOUNG, p. 76, 2000).

Portanto, o entendimento que o gênero venha a ter, enquanto categoria de análise política, na proeminência dos fundamentos teóricos que balizam as ciências sociais, pode auxiliar na compreensão deste tipo de desigualdade, auxiliar no debate coletivo e na produção de políticas públicas.

Já Bourdieu (1998) nos seus questionamentos a respeito de não existir um número suficiente de transgressões ou subversões, sendo a ordem do mundo respeitada e facilmente perpetuada, juntamente com seus privilégios, injustiças e relações de dominação, insere exatamente a dominação masculina como exemplo por excelência de uma submissão de gênero que deveria despertar automaticamente uma transgressão ou subversão à ordem constituída.

Segundo o autor, a dominação masculina se solidifica durante a socialização entre homens e mulheres que incorporam como esquemas inconscientes de percepção e apreciação as estruturas históricas da ordem masculina<sup>39</sup>. O risco à compreensão do fenômeno, incluindo aí os pesquisadores, ressalta Bourdieu, é se utilizar de modos de pensamento que também são produtos dessa mesma dominação.

A dominação masculina foi definida por Bourdieu como uma violência simbólica, sintetizada assim:

Invisível as suas próprias vítimas e essencialmente exercida pelas vias simbólicas da comunicação e do conhecimento; sendo as principais instâncias de elaboração e imposição de seus princípios - exercidos inclusive no universo privado - a Escola e o Estado, campos de ação que, para o autor, deveriam ser o foco principal das lutas feministas. (BOURDIEU, 1998, p. 65)

Como uma resposta a este tipo de dominação produzida e exercida a partir de grandes instituições como a Escola e o Estado, existe a evidência na assertiva acima em que haja irremediavelmente a necessidade imperiosa de se engendrar uma ação política que leve

---

<sup>39</sup> Pierre Bourdieu alicerçou toda sua fermentação teórica acerca da dominação masculina a partir de um estudo etnográfico da sociedade dos berberes da região montanhosa do norte da Argélia conhecida como Cabília. A análise etnográfica foi tratada por ele como instrumento para um “trabalho de socioanálise do inconsciente androcêntrico, capaz de operar a objetivação das categorias deste inconsciente”, facilitando a exploração das “categorias do entendimento” ou “formas de classificação” com as quais construímos o mundo, e realizando, portanto, uma “arqueologia objetiva” de nosso próprio inconsciente. Segundo Bourdieu, essa concordância entre as estruturas objetivas e cognitivas, é capaz de fazer com que a divisão entre os sexos aparente ser algo natural e inevitável; objetivamente presente nas coisas, no mundo social, incorporados nos corpos e hábitos dos agentes. A “violência simbólica se instituiria por intermédio da adesão que o dominado não pode deixar de conceder ao dominante. O princípio da inferioridade e da exclusão da mulher, que o sistema mítico-ritual da Cabília ratificaria e ampliaria, a ponto de fazer dele o princípio de divisão de todo o universo, não é mais que a dissimetria fundamental, a do sujeito e do objeto, do agente e do instrumento, instaurada entre o homem e a mulher no terreno das trocas simbólicas, das relações de produção e reprodução do capital simbólico.

realmente em conta todos os efeitos não só da ordem masculina, mas, também, de toda ordem social de dominação que conduza à desigualdade e injustiças.

Assim, a importância de Bourdieu e seu balizamento teórico-conceitual da dominação masculina encontra na sub-representatividade feminina nos parlamentos municipais da Baixada Fluminense/RJ um importante nexo para o debate explicitado nessas linhas. Torna-se imperioso exatamente a ação política das lutas feministas aludidas pelo referido autor e no seu âmago uma representação parlamentar identitária para a mitigação da desigualdade da assimetria representativa de gênero.

A constatação de que a sub-representatividade parlamentar feminina nos treze parlamentos municipais da região de estudo impõe grandes obstáculos na criação de ordenamentos regulatórios (leis) que se constituam em políticas públicas valiosas para a afirmação dos direitos das mulheres num ambiente predominantemente masculino como o mundo da política, explica nesta etapa da pesquisa a utilização dos fundamentos teóricos de Bourdieu para a superação da assimetria da representação política de gênero no recorte territorial em tela.

A correlação de todo este embasamento teórico legado de Pierre Bourdieu com o cenário sub-representativo de gênero nos parlamentos municipais da Baixada Fluminense/RJ que demandaria de maneira urgente uma ação política dentro desta grande estrutura de poder que são os legislativos esbarra num contexto, segundo o citado autor:

É comum aos dominantes a tendência a apresentar como universal sua maneira particular de ser; é uma evidência da força da dominação masculina o fato de que esta dispensa qualquer justificação. A ordem social ratifica essa dominação de maneira concreta - inclusive quanto à estruturação do espaço e do tempo - por meio da divisão social do trabalho, cujas características são bastante distintas para os dois sexos (BOURDIEU, 1998, p. 8).

Deste modo, torna-se inequívoco a centralidade do trabalho crítico do movimento feminista nas diversas esferas de atuação, destacando-se aqui a ação política das mulheres no seio das estruturas legislativas de representação, para almejar em algumas áreas do espaço social e político, o rompimento do estamento de tal dominação masculina (BOURDIEU, 1998, p. 69).

Outras formas contemporâneas de abordagem e defesa do feminismo como resistência ao *status quo* da sub-representatividade da mulher na política tal qual encontrado em Ackelsberg (2019) defendem que, mais que a ênfase à organização de movimentos sociais e suas ações reivindicatórias, o escopo deveria se sustentar na relação das mulheres com o poder de Estado e, sobretudo, a de contemplar estratégias de participação nas instâncias

políticas representativas e decisórias. Como produto desta vertente de interpretação em relação a maior representação política do segmento feminino, a mencionada autora arremata que a principal mudança conceitual tem que se apoiar “na passagem da ênfase das formas de protesto à ênfase na formulação de políticas dirigidas à ampliação da participação representativa institucional” (ACKELSBURG, 2019, p. 18).

Dos diversos estudos que versam sobre a crítica da pouca representatividade feminina nos diversos espaços de poder, é com destaque que se apresenta as formulações teóricas de Joseli Maria Silva (2003). A autora descortina um grande leque de abordagens sobre as lutas feministas em prol de maior alcance de suas pautas sociais e políticas tendo como gênese as relações entre espaço e gênero.

Encontra-se firmado nos seus postulados desde a questão da invisibilidade do papel feminino na organização do espaço, passando pelo questionamento se o instrumental teórico-metodológico é suficiente para sustentar uma abordagem de gênero e espaço que contemple os anseios da agenda feminina, até a indagação de que, num contexto de dominação masculina, como as mulheres consigam ser agentes participativos na produção do espaço.

Para a aludida autora a relativa invisibilidade feminina nos espaços de poder estende-se desde a abordagem geográfica até à lógica de reprodução capitalista do espaço, passando por um modelo social patriarcal ainda vigente em vários cenários sociais, a saber:

A produção do conhecimento geográfico está ligada ao androcentrismo e, assim, justificam a relativa dificuldade de se instituir uma análise do espaço atrelada à perspectiva feminina; o planejamento urbano funcionalista, racionalista que dominou durante muito tempo o modo de concepção de cidade aprisiona as mulheres em determinados lugares ao separar as áreas comerciais, industriais e residenciais, acentuando a divisão do trabalho entre os sexos; além de um modelo social patriarcal, visto que muitas áreas são compostas pelo trabalho feminino remunerado de forma desigual em relação ao trabalho masculino, gerando uma feminização da pobreza urbana (SILVA, 2003, p. 38).

Em sua proposta teórica, as mulheres somente alcançam visibilidade no espaço quando observadas através do espaço da luta e resistência. E tal perspectiva implica ultrapassar o discurso dominante da geografia e reconhecer um particular senso de espacialidade que ela nomeia de espaço paradoxal.

A autora em questão encontra paralelismo nas suas análises acerca da inserção da mulher nos diversos espaços de poder, e dentro do que mais importa nas presentes linhas desta tese, o espaço da representação do poder parlamentar/político, em James Duncan (1990), ao determinar que esta participação deva ir além meramente do “espaço de reprodução” mantenedor do *status quo*, alcançando com maior objetivo o “espaço da transformação”.

Tal “espaço da transformação” proposto, deste modo, por Duncan (1990) e Silva (2003), será de medular importância para se edificar uma perspectiva de análise da representatividade política através da observância das leis promulgadas em plenário na Baixada Fluminense/RJ para além da dominação masculina e até de expedientes legislativos androcêntricos.

Destarte, a formulação de ordenamentos regulatórios a partir de sensibilidades intrinsecamente femininas demonstra como os parlamentos devem ser espaços de luta e resistência frente à dominação masculina e também um caminho fundamental para tornar visível a mulher enquanto imprescindível agente político no seu exercício legislativo do trabalho parlamentar.

Com isso, a próxima seção fará uma revisão da notória sub-representação feminina nas mais importantes instâncias político/parlamentares no Brasil, demonstrando as incongruências entre a ordem de grandeza demográfica e eleitoral do segmento feminino face ao contexto de sua baixa representatividade política e insuficiente produção legislativa voltada aos seus interesses básicos de cidadania.

## **2.2 A histórica exclusão feminina na representatividade política do Brasil**

Instituições políticas que se pretendem democráticas, como é o exemplo dos parlamentos municipais da Baixada Fluminense/RJ, objeto de pesquisa nesta tese, são muitas vezes avaliadas pelo gênero dos representantes eleitos (GUINIER, 1994; PAOLINO, 1995). A primordial conclusão de tais autores é que as instituições políticas democráticas que não possuem quaisquer representantes de grupos historicamente desfavorecidos como as mulheres no exercício da política são injustas.

A representação política marcadamente de gênero é necessária não só porque seus integrantes compartilham dos mesmos interesses e identidades, mas porque compartilha de uma mesma “perspectiva social”, ou seja, um modo de se ver o mundo determinado por certos padrões socialmente estruturados de experiências de vida.

As mulheres, por exemplo, podem conceber de diferentes maneiras seus interesses – e esses interesses podem muito bem ser defendidos por homens. Mas elas trazem para a arena pública determinadas vivências comuns, vinculadas à posição subordinada que hoje ocupam em diferentes espaços sociais, que dão forma a uma perspectiva que nenhum homem, por

mais sensível que seja aos problemas femininos, é capaz de incorporar. Ou ainda, em outras palavras, como afirmam Bandeira e Batista (2002):

O acesso das mulheres, ou das demais minorias, às instâncias de representação política e de deliberação pública seria necessário não só pelo compartilhamento de ideias e interesses, mas por uma dimensão social vinculada a padrões de experiências compartilhadas (BANDEIRA, L.; BATISTA, S.A, 2002, p. 131).

Ilustrativos acerca do tema são àqueles referenciados pelas conclusões dos trabalhos apresentados pelo Woman in National Parliament (2019), em que na maior parte do mundo as mulheres:

Já não estão confinadas à esfera da vida privada e/ou familiar, estando presentes de forma bastante expressiva no mercado de trabalho, no ativismo político e são a maioria nas universidades. Porém, quando se trata de participação na arena político-institucional, as mulheres permanecem sub-representadas em escala global (WOMAN IN NATIONAL PARLIAMENT, 2019)

Sem embargo, a sensível desproporcionalidade representativa política das mulheres tanto no que concerne ao seu quantitativo populacional como ao que elas representam nos “colégios eleitorais” de diversos países, não é exclusividade brasileira. O fato marcante é que o cenário tardio e retardatário de ingresso da participação feminina no que tange ao amplo escopo da participação político-eleitoral, ou seja, tanto no direito ao voto como na prerrogativa de serem eleitas, é muito mais flagrante e mais acentuado no contexto brasileiro.

Por conseguinte, a tabela 10 certifica que a participação feminina no Brasil numa de suas “casas” do Congresso Nacional, a Câmara dos Deputados, quando comparados com os diversos países do mundo, é nitidamente inexpressiva: ocupa a 133ª posição no conjunto de 189 nações analisadas pelo Woman in National Parliament, no ano de 2019.

Tabela 10: A participação feminina nos Parlamentos Unicamerais ou em suas Câmaras Baixas no Mundo – 2019

Posição	Países	% de mulheres nos parlamentos*
1	Ruanda	61.3%
2	Cuba	53.2%
3	Bolívia	53.1%
4	México	48.2%
5	Suécia	47.3%
6	Granada	46.7%
7	Namíbia	46.2%
8	Costa Rica	45.6%
9	Nicarágua	44.6%
10	África do Sul	42.7%
↓	-	-
20	Etiópia	38.8%
↓	-	-
40	Guiana	31.9%
↓	-	-

60	Cazaquistão	27.1%
↓	-	-
80	Cingapura	23.0%
↓	-	-
100	Paquistão	20.2%
↓	-	-
120	Mongólia	17.1%
↓	-	-
133	Brasil	15.0%
↓	-	-
189	Iêmen	0.3%

Fonte: Woman in National Parliament, 2019. Organizado e elaborado pelo autor, 2022.

\*Câmaras baixas (equivalentes à Câmara dos Deputados federais).

Uma das causas dessa posição inferior ocupada pelo Brasil na participação política das mulheres no cenário mundial, como mencionado amiúde, foi o caráter tardio e retardatário de uma legislação governamental que concedesse a prerrogativa do sufrágio à mulher.

A história do voto feminino no Brasil não alcança nem um século de vida. As mulheres brasileiras só conquistaram o direito ao voto em 1932 pelo estamento do Código Eleitoral<sup>40</sup> e só sendo consolidado tal direito na Constituição de 1934.

Segundo Nicolau (2002), nesse período histórico ocorreu campanhas sistemáticas contra as mulheres, estampadas nas páginas da grande imprensa e endossadas em diversos espaços da vida social. As feministas eram ridicularizadas e vistas como incapazes de ocupar postos eletivos públicos.

Mas a luta pelo voto feminino já havia se tornado premente nos círculos políticos. Nessa conjuntura a história atesta que:

Leolinda Daltro, fundadora do Partido Republicano Feminino, lutou para que um senador apresentasse o primeiro projeto de lei, em 1919, em favor do sufrágio feminino. O senador Justo Chermont, autor da proposição, sofreu pressões que levaram ao adiamento da discussão do projeto. Em 1921, tal projeto passou pela primeira votação, mas jamais foi realizada a segunda e necessária rodada de votação para converter o projeto em lei. Uma vez que o Congresso Nacional deixou de se pronunciar sobre o assunto, um estado passou à sua frente na discussão sobre o voto feminino. Foi assim que, em 1927, o Rio Grande do Norte antecipou de forma pioneira o direito feminino ao voto. Lá foi registrada a primeira eleitora, Celina Guimarães Viana, que requereu o alistamento baseada no texto constitucional do estado que mencionava o direito ao voto, “sem distinção de sexo” (NICOLAU, 2002, p.67).

<sup>40</sup> O Código Eleitoral de 1932 criou a Justiça Eleitoral, responsável pelas várias etapas do sufrágio eleitoral, da implantação e coordenação das eleições até as apurações. Mas a principal conquista deste novo arcabouço jurídico que assegurou o processo eleitoral brasileiro foi o voto feminino.

Dessa forma, o pioneirismo do estado do Rio Grande do Norte em relação ao sufrágio feminino foi acompanhado pela eleição da primeira prefeita da América do Sul, Alzira Soriano, destacada na figura 35, na cidade de Lajes/RN. O fato repercutiu no Poder Legislativo federal, que chegou a discutir a validade da lei e da votação, mas não houve conservadorismo que resistisse à vontade e à grande mobilização das mulheres pela participação na vida política do país (NICOLAU, 2002).

Figura 35: Alzira Soriano — primeira prefeita eleita no Brasil, município de Lajes/RN — 1929



Fonte: Google, 2022.

A partir de então, muitas mulheres foram requerendo alistamento nos mais diversos estados brasileiros, conquistando o direito na prática. Diante da realidade, não restou ao poder público, alternativa, que não reconhecer o direito ao voto<sup>41</sup> pelas mulheres, o que veio a ocorrer em 1934, na nova Constituição do governo de Getúlio Vargas.

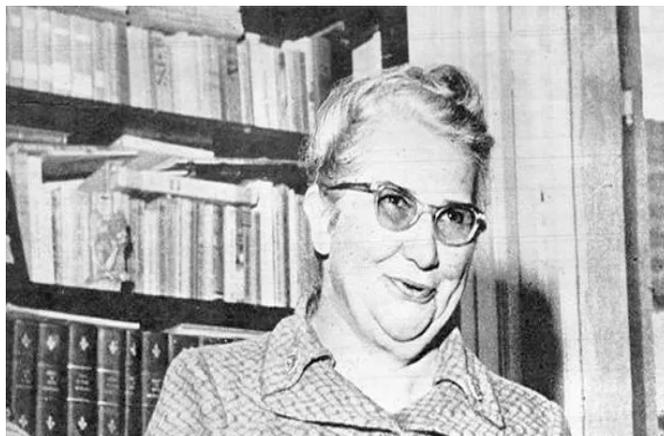
Assim, a primeira deputada eleita para a Câmara dos Deputados foi Carlota Pereira de Queiroz, evidenciada na figura 36, pelo estado de São Paulo, em 1934. Já a primeira senadora foi Eunice Michiles, focalizada na figura 37, representante do estado do Amazonas, eleita suplente, tendo assumido o cargo em 1979, em vista da morte do titular, o senador João Bosco de Lima. Já Laélia de Alcântara<sup>42</sup>, apresentada na figura 38, foi a primeira senadora negra da história, formando a bancada ao lado de Eunice Michiles, em 1981. Desse modo, só o

<sup>41</sup> O acontecimento histórico de inserção das mulheres no mundo da política com a instituição do voto feminino alcançou tamanha envergadura que, em homenagem à data, a então presidenta Dilma Rousseff (2011-2014 e 2015-2016) incluiu, em 2015, no calendário oficial brasileiro, o Dia da Conquista do Voto Feminino no Brasil, comemorado a cada 24 de fevereiro.

<sup>42</sup> Laélia Alcântara não foi eleita. Foi suplente do senador Adalberto Sena em 1974. Assumiu o mandato de abril a agosto de 1981 com o afastamento do titular por razões de saúde e definitivamente em janeiro de 1982 devido ao falecimento de Sena.

intervalo de tempo que envolveu quase cinco décadas entre o direito do voto feminino (1934) e a eleição da primeira mulher para a Câmara Alta do país (1979) dão a dimensão da problemática que é a sub-representatividade de gênero no Brasil.

Figura 36: Carlota Pereira Queiroz - primeira deputada federal eleita no Brasil, estado de São Paulo - 1934



Fonte: Google, 2023.

Figura 37: Eunice Michiles — primeira senadora eleita no Brasil, estado do Amazonas— 1979



Fonte: Google, 2023.

Figura 38: Laélia Alcântara— primeira senadora negra — 1981



Fonte: Google, 2023.

O aspecto inédito da eleição de Dilma Rousseff, exposta na figura 39, para a presidência do Brasil em 2010, trouxe debates arraigados sobre a situação da mulher em relação ao poder. Um exemplo disso foi a discussão que o país vivenciou sobre a forma de tratamento a ser adotada em relação à eleita, pois Dilma Rousseff optou por ser chamada de presidenta. A controvérsia gerada pela atitude mostra o quanto, no momento histórico atual, os preconceitos continuam enraizados e se apresentam sistematicamente de modo mais explícito, outras de maneira disfarçada e tênue, disputando até o campo semântico da designação feminina na ocupação de cargos de poder.

Figura 39: Dilma Rousseff — primeira presidenta eleita no Brasil— 2011



Fonte: Google, 2023.

A questão do gênero na representatividade política, portanto, assume centralidade na problemática da inclusão de grupos sociais historicamente excluídos, mormente no caso brasileiro. Para Young (1991), a premissa da superação da sub-representação, e que deve ser irremediavelmente aplicado no contexto brasileiro, seria necessariamente:

Suplantar a sub-representação, a partir da inclusão na arena da representação política, dos grupos socialmente oprimidos e sistematicamente em desvantagem; com garantias constitucionais que assegurem a sua efetiva participação, uma vez que a problemática da inclusão política de grupos sociais, inclusive das mulheres, na democracia representativa, por seu princípio de representação, tem sido incapaz de incluir a diversidade dos grupos sociais existentes na sociedade, notadamente os grupos oprimidos (YOUNG, 1991, p 44).

Já a tabela 11 demonstra a participação das mulheres no legislativo federal brasileiro em suas duas “casas” do Congresso Nacional: Senado e Câmara dos Deputados. Há nitidamente um crescimento absoluto e percentual da presença das mulheres no legislativo federal brasileiro, porém, ainda de forma lenta para padrões em que se considera, de acordo

com Guinier, 1994 e Paolino, 1995, a equidade de gênero como fato indispensável à consolidação de instituições políticas democráticas.

Tabela 11 - Quadro evolutivo de mulheres eleitas – Congresso Nacional (1982 – 2018)

Ano	Câmara dos Deputados	% do total	Senado	% do total
1982	8	1,5	0	0,0
1986	26	5,4	0	0,0
1990	29	6,0	2	6,0
1994	32	6,0	4	7,0
1998	29	5,7	2	7,0
2002	42	8,0	8	15,0
2006	46	9,0	4	15,0
2010	45	9,0	7	13,0
2014	51	9,9	5	18,5
2018	77	15,0	7	13,0

Fonte: DATASENADO/TSE. Organizado e elaborado pelo autor, 2021.

Tal panorama, como já foi asseverado previamente, mostra-se desproporcional em termos representativos e incompatível com o papel e responsabilidades que as mulheres assumiram na sociedade. De acordo com os números do IBGE<sup>43</sup>, as mulheres totalizam 51,3% da população, e formam, também, a maior parte do eleitorado: 54%, conforme levantamento feito em 2018 pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Em números absolutos, isso significa que, das 142,8 milhões de pessoas habilitadas a votar no Brasil, 76,4 milhões são mulheres.

Além disso, dados da Pesquisa Nacional por Domicílio (PNAD) de 2012 mostram que elas estudam mais, são maioria nas Universidades brasileiras e ocupam 41,9% dos postos de trabalho; além de serem as principais responsáveis pela manutenção financeira de mais de 38% das famílias brasileiras. No entanto, também compõem a parcela mais empobrecida da população e ocupam os postos de trabalho mais precários, obtendo renda inferior à obtida pela parcela masculina. Apesar de receberem menos que os homens no mercado de trabalho, elas vêm a cada ano ocupando mais espaços. Segundo dados do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE/RAIS), de 2012, as mulheres ocupam atualmente 38% dos cargos na medicina, 43% na advocacia e na Justiça e são 60% na área da arquitetura.

Dentre os principais fatores que dificultam a presença e permanência das mulheres nos parlamentos das três esferas da administração apresentam-se justificativas que transitam desde

<sup>43</sup> Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

o senso comum até a falta de interesse dos partidos políticos pelas candidaturas femininas, passando pela própria organização machista em que se edifica a sociedade brasileira.

O senso comum apregoa que a pequena presença da mulher na política deve-se ao fato que elas não são “vocacionadas” para a política, além do fato de que “mulher não vota em mulher”. No que concerne as cúpulas partidárias, majoritariamente masculinas, pesam relatos das dificuldades em recrutar mulheres para compor as chapas de candidaturas nas eleições proporcionais ou ao fato das filiações políticas de mulheres serem apenas para cumprirem as cotas de gênero previstas em lei. Já o contexto político machista enraizado no Brasil tem por propósito manter o *status quo*, tornando fácil justificar a ausência delas pelo “seu próprio desinteresse” e, assim, seguir numa política predominantemente masculinizada baseada em estereótipos sexistas e machistas, que resultam em séculos de discriminação imposta ao gênero feminino.

Como arremate para tal temática, tendo como escopo territorial da Baixada Fluminense/RJ como exemplo, dentro do próximo item do presente capítulo em seu subitem 2.3.1 denominado “a voz das parlamentares contra a exclusão política de gênero”, em que foram feitas as entrevistas com as parlamentares mulheres, espera-se que se venha clarificar, pelo menos no recorte territorial privilegiado aqui, as dificuldades que limitam e impedem a presença feminina nos parlamentos municipais da Baixada Fluminense/RJ.

A tabela 12 atesta uma ocorrência que comprova indubitavelmente o domínio masculino na representação política no Brasil: em números absolutos, no período analisado (2009 - 2015), a quantidade de novos filiados homens foi superior que as mulheres em todos os 19 partidos do certame. A única exceção é o Partido dos Trabalhadores (PT) no ano de 2009 em que apresenta uma situação oposta, isto é, as mulheres eram maioria nos quadros do referido partido.

Tabela 12: quantitativo de filiações partidárias (2009 e 2015)

Partidos	Sexo	Quantidade de Filiados		Crescimentos (absoluto e percentual)	
		2009	2015	2009 - 2015	%
DEM	Fem	492.270	468.221	38.951	9.07
	Mas	561.676	605.698	44.022	7.84
PC do B	Fem	111.890	159.065	47.175	42.16
	Mas	138.905	196.960	58.055	41.79
PCB	Fem	7.327	6.682	- 645	- 8.80
	Mas	8.920	8.275	- 645	- 7.23
PCO	Fem	1.335	1.115	- 220	-16.48
	Mas	1.825	1.525	- 300	- 16.44
PDT	Fem	450.649	533.295	82.646	18.34
	Mas	568.864	669.778	100.914	17.74
MDB	Fem	912.135	1.051.628	139.493	15.29
	Mas	1.127.735	1.295.375	167.640	14.87
PMN	Fem	81.278	93.342	12.064	14.84
	Mas	101.515	114.046	12.531	12.34
PP	Fem	556.090	623.716	67.626	12.16
	Mas	700.065	785.747	85.682	12.24
PRTB	Fem	39.501	51.344	11.843	29.98
	Mas	51.212	66.398	15.186	29.65
PSB	Fem	186.973	252.626	65.653	35.11
	Mas	249.700	332.165	82.465	33.03
PSC	Fem	122.754	164.429	41.675	33.95
	Mas	154.442	206.753	52.311	33.87
PSDB	Fem	518.442	612.748	94.306	18.19
	Mas	645.629	755.202	109.573	16.97
PSL	Fem	70.223	87.388	17.165	24.44
	Mas	87.715	111.745	23.030	27.40
PSOL	Fem	15.446	45.119	29.673	192.11
	Mas	23.469	59.611	36.142	154.00
PSTU	Fem	6.405	7.782	1.377	21.50
	Mas	6.993	9.297	2.304	32.95
PT	Fem	540.678	692.279	151.601	28.04
	Mas	406.545	886.774	480.229	118.12
PTB	Fem	461.779	527.842	66.063	14.31
	Mas	569.936	650.028	80.092	14.05
PTC	Fem	65.008	77.270	12.262	18.86
	Mas	77.342	98.316	20.794	27.12
PV	Fem	106.964	140.081	33.117	30.96
	Mas	152.480	198.188	45.708	29.98

Fonte: DATASENADO/TSE. Organizado e elaborado pelo autor, 2021.

O fato do supracitado partido político, desde sua criação<sup>44</sup> ter tido uma plataforma de atuação mais aberta a setores sociais historicamente discriminados, como

<sup>44</sup> O Partido dos Trabalhadores (PT) foi criado oficialmente em 10 de Fevereiro de 1980 no Colégio Sion, cidade de São Paulo/SP.

é o caso das mulheres, além de ter tido o pioneirismo<sup>45</sup> ainda no ano de 1982 de incluir nas suas bases uma Subsecretaria de Mulheres que apresentassem uma pauta política originalmente feminina, podem explicar o cenário verificado.

Outra interpretação da tabela 12 faz referência ao posicionamento de gênero com relação ao espectro ideológico. Apreendendo-se para a confrontação de dados os cinco maiores partidos políticos que abarcam a centro-direita (DEM, PSC, PSL, PSDB e MDB) e a centro-esquerda (PT, PSOL, PV, PDT e PC do B), ratifica-se que o número total de mulheres que orbitam na centro-direita é muito maior do que àquelas que posicionadas à centro-esquerda. Tal fato no contexto político-ideológico brasileiro se distancia dos estudos e pesquisas aferidas em Ekehammar, 1985; e Choudhury e Pratto, 1995, que indicam a centro-esquerda para a representação feminina e centro-direita para a masculina<sup>46</sup>.

Não obstante, a mesma tabela 12 constata também que, independente da matriz ideológica que fundamenta um partido político, houve um crescimento relativo de mulheres filiadas às diversas organizações partidárias num percentual maior que o dos homens. Dos 19 partidos selecionados, 12 partidos apresentaram um aumento percentual maior da presença feminina do que de homens. Num quadro de histórico de predomínio ou quase monopólio masculino da inserção e atividade político/parlamentar, esse incremento, mesmo que relativo/percentual das mulheres na participação da vida política do país como integrantes das cúpulas partidárias, atende as novas demandas de representatividade de gênero teorizadas em Pitkin, 1967; Phillips, 1995; Thomas, 1991.

Uma explicação para a maior procura das mulheres em ingressar no mundo da política se associando a um partido político reside no aumento das possibilidades previstas em lei no Brasil que tratam das tentativas de equidade de gênero na representação política.

---

<sup>45</sup> Ainda em 1982, pouco depois da fundação do partido, assistiu-se o 1º Encontro Nacional do PT sobre Movimento de Mulheres, evento que confirmou o que seria o começo de uma luta que dura até os dias de hoje. As participantes do encontro afirmaram a necessidade da organização autônoma das mulheres, tendo em vista a situação específica de opressão que vivem, e revelaram as dificuldades em construir uma discussão de gênero dentro do próprio partido. Era o início da organização partidária, com a formação da Comissão de Mulheres, para debater a participação feminina nacionalmente.

<sup>46</sup> Ekehammar, 1985; e Choudhury e Pratto, 1995; conduziram pesquisas que indicam uma clara tendência dos homens a se identificarem e apoiarem políticas e ideologias que promovem “hierarquias sociais de grupos” (group-based hierarchy), o que inclui, entre outros, apoio ao militarismo, nacionalismo, xenofobia, homofobia, coerção, patriotismo, conservadorismo e racismo. Já as mulheres, por outro lado, se mostraram mais propensas a favorecer políticas públicas que visam transformar as relações hierárquicas e desiguais da sociedade, compreendendo ação afirmativa de raça e gênero, extensão da assistência social e direitos humanos, educação para tolerância, multiculturalismo e respeito às orientações sexuais dos indivíduos.

A respeito disso, teoricamente no Brasil, a legislação eleitoral e partidária estimula a participação feminina na política sob os seguintes meios, a saber:

a)- estabelece um percentual mínimo de 30% de candidaturas de cada sexo previsto no artigo 10, § 3º, da Lei 9.504, de 1997;

b)- Impõe a aplicação de, no mínimo, 5% dos recursos do Fundo Partidário na criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres contido no artigo 44, inciso V, da Lei 9.096, de 1995, com redação dada pela Lei 12.034, de 2009;

c)- determina que, no mínimo, 10% do tempo de propaganda partidária gratuita no rádio e na televisão seja destinado à promoção e à difusão da participação política feminina incluído no artigo 45, inciso IV, da Lei nº 9.906, de 1995, com redação dada pela Lei 12.034, de 2009.

Assim sendo, pelas regras eleitorais em vigência, no Brasil nenhum dos sexos pode dispor de mais de 70% das candidaturas partidárias. Na prática, a regra significa que no mínimo 30% das vagas deveriam ser compostas por mulheres. No entanto, o percentual de mulheres eleitas tem sido consistentemente inferior aos 30% de candidatas. Conforme verificado na tabela 12, o percentual feminino na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, malgrado tenha apresentado um crescimento, tem ficado muito aquém do estipulado na lei: 15% e 13% do total de cadeiras, respectivamente, nas duas “casas” do Congresso Nacional.

Associado à lei de cotas em seus três pilares principais (percentual mínimo de 30% de candidatas por partido, obrigatoriedade de destinação de financeira do fundo partidário, além do tempo mínimo de propaganda de rádio e TV) o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) passou a promover propaganda institucional, em rádio e televisão, destinada a incentivar a igualdade de gênero e a participação feminina na política. O lançamento da campanha, “Mulher na Política”, em março de 2014, pelo TSE, é um emblemático exemplo. Ele se edifica tanto em prol do aumento do número de candidatas nas eleições, quanto no indeferimento de partidos e coligações por falta de descumprimento da lei de cotas de gênero.

Sem embargo, a realidade política brasileira aponta que a legislação de cotas de gênero não tem servido ao propósito esperado de incentivar uma maior participação das mulheres na política do país, uma vez que não são cumpridos pela maioria dos partidos. O não cumprimento da lei ocorre em grande parte pela falta de sanções legais mais rígidas. Tal cenário representa um enorme prejuízo, pois atrasa ainda mais a busca de equidade de gênero na representatividade política do Brasil.

Apoiado nas pesquisas de Araújo (2001), Araújo (2005) e Alves e Araújo (2009), observa-se que é mais fácil incluir mulheres como candidatas apenas para cumprir a lei de cotas, do que promover, de fato, a sua candidatura. De igual modo, um dos fatores que mais contribui para a ineficácia das cotas eleitorais em diminuir o déficit de representação das mulheres é o fato de que a esmagadora maioria das candidaturas femininas é meramente “proforma”, ou seja, apenas para atender os requisitos legais da jurisdição eleitoral. As agremiações partidárias, comumente, não investem, não incentivam as candidaturas de mulheres. Muitos nem sequer chegam aos 30% previstos em lei, conferindo um contexto em que as cotas eleitorais destinadas às mulheres tornem-se meras candidaturas “laranjas” para fins burocrático-eleitorais.

Ademais, todo este leque de observações a respeito da pouca competitividade eleitoral de candidatas mulheres em virtude da ineficiente aplicabilidade da lei de cotas de gênero é agravado pelo fato de que o sistema eleitoral brasileiro, baseado em listas abertas, está focado nos/as candidatos/as, tornando a campanha mais cara para estes/as e tem, portanto, efeitos negativos para as mulheres, que, em geral, conseguem menos recursos e dispõem de menos tempo do que os homens. Sendo assim, movimentos de inserção feministas frequentemente clamam pela modificação do sistema eleitoral em favor das candidaturas femininas no sentido, por exemplo, da instituição do financiamento público exclusivo de campanha e da lista fechada, com alternância de sexo.

Como arremate da problemática em debate, os trabalhos de Araújo (2001), Araújo (2005) e Alves e Araújo (2009) que balizam os debates quanto às cotas por sexo para a competição legislativa no Brasil em comparação a outros países, explicam que na prática tal mecanismo de inserção feminina na representação política por intermédio das cotas não tem apresentado resultados esperados. Deste modo, precisamente Alves e Araújo (2009) interpretam o problema da seguinte maneira:

As cotas eleitorais têm funcionado apenas como um indicativo, ao estabelecer um percentual mínimo de 30% de candidaturas de mulheres, sem prever qualquer sanção ao descumprimento da norma. O percentual não vem sendo cumprido pela maioria dos partidos, que alegam não conseguir candidatas, devido ao baixo interesse do público feminino pela disputa política. Desse modo, no Brasil, ao contrário de outros países, as cotas eleitorais não têm apresentado resultados efetivos para reverter a sub-representação das mulheres no Legislativo (ALVES E ARAÚJO, 2009).

Por conseguinte, a evidência do exposto nas presentes linhas assenta-se no pressuposto de que a sub-representação de mulheres na representação político-partidária no Brasil, que se dá a partir da desigualdade estrutural de gênero, da exígua eficiência da lei eleitoral afirmativa e do sistema eleitoral vigente, traz dois desdobramentos axiomáticos: viola o princípio da

representatividade democrática e fragiliza a identificação da sociedade com o sistema representativo vigente ao não refletir minimamente o papel feminino na sociedade atual.

Elucidados os elementos institucionais balizadores que comprovam a histórica exclusão feminina na política brasileira de maneira ampla e geral, a seção que se segue terá o fito de se atestar a Baixada Fluminense/RJ como uma expressiva síntese da sub-representação parlamentar feminina na política na configuração territorial em pauta.

### **2.3 A Baixada Fluminense/RJ como exemplo paradigmático da exclusão feminina na representação política do Brasil**

A interface “mulher-política” na Baixada Fluminense/RJ é marcada, tal como pormenorizado na seção anterior, que enfocou o caso da sub-representatividade de gênero na realidade total do Brasil, pela paradigmática exclusão de grande fatia do segmento feminino na representação política.

A partir deste eixo central de investigação, a presente seção almeja propor o questionamento de um cenário representativo parlamentar altamente sub-representativo na questão do gênero para os municípios da Baixada Fluminense/RJ. Ambiciona desvendar como essa sub-representatividade feminina nos parlamentos pode se configurar num menor número de políticas públicas direcionadas a este segmento. Ou como o fato da sub-representatividade produzir mesmo um menor número de leis voltadas ao atendimento das demandas mais urgentes das mulheres, assim como de outros segmentos correlatos (direitos da criança e do adolescente, dos idosos e das pessoas com deficiência; ações afirmativas raciais), indispensáveis ao exercício da cidadania.

Posto isto, em números absolutos, a tabela 13 ilustra o objeto central de análise aqui privilegiado: a sub-representatividade feminina latente nos parlamentos municipais da Baixada Fluminense/RJ.

Percebe-se a nítida desproporcionalidade representativa parlamentar de gênero nas unidades municipais da Baixada Fluminense/RJ, na qual inserida nesse contexto de sub-representação das mulheres nas atividades legislativas municipais, chega-se ao patamar de se contar com seis municípios (Itaguaí, Magé, Nilópolis, Paracambi, São João de Meriti e Seropédica) sem uma única vereadora em seus parlamentos.

Tabela 13 - Distribuição do quantitativo parlamentar por sexo na Baixada Fluminense/RJ – Legislatura 2017/2020

Municípios	Homens	Mulheres	Total
Belford Roxo	20	5	25
Duque de Caxias	25	4	29
Guapimirim	8	1	9
Itaguaí	17	0	17
Japeri	10	1	11
Magé	17	0	17
Mesquita	11	1	12
Nilópolis	12	0	12
Nova Iguaçu	16	1	17
Paracambi	9	0	9
Queimados	16	1	17
São João de Meriti	21	0	21
Seropédica	10	0	10
Total	192	14	206

Fonte: Arquivos de Documentação dos municípios da Baixada Fluminense/RJ, organizado pelo autor, 2020.

Não será explorado aqui, já que o escopo temático é a representação legislativa, mas servindo como mais um ingrediente na questão da exígua participação política feminina nos parlamentos municipais, torna-se imperioso ressaltar o fato de que nos treze municípios que compõe a região em pauta na legislatura 2017-20, não há nenhuma mulher como chefe do executivo municipal.

Essa leitura da sub-representatividade de gênero torna-se impactante quando se compara com o quantitativo populacional feminino nas treze municipalidades da Baixada Fluminense/ RJ, conforme atestado na tabela 14. As mulheres são maioria em onze unidades municipais, com exceção para Japeri e Paracambi. Deste modo, fica configurada uma irrefutável assimetria na relação entre o que o segmento feminino se concebe enquanto quantitativo populacional e o que se constitui na representatividade parlamentar, espelhando um quadro de aguçada sub-representatividade de gênero na região.

Tabela 14: distribuição populacional absoluta e relativa por gênero – Baixada Fluminense/RJ

Municípios	Total dos municípios	População masculina		População feminina	
		Total	%	Total	%
Belford Roxo	469 332	226 757	48,3%	242 575	51,7%
Duque de Caxias	855 048	411 074	48,1%	443 974	51,9%
Guapimirim	51 483	25 280	49,1%	26 203	50,9%
Itaguaí	109 091	54 409	49,9%	54 682	50,1%
Japeri	95 492	48 080	50,3%	47 412	49,7%
Magé	227 322	110 576	48,6%	116 746	51,4%
Mesquita	168 376	79 790	47,4%	88 586	52,6%
Nilópolis	157 425	73 674	46,8%	83 751	53,2%

Nova Iguaçu	796 257	381 750	47,9%	414 507	52,1%
Paracambi	47 124	23 793	50,5%	23 331	49,5%
Queimados	137 962	66 585	48,3%	71 377	51,7%
São João de Meriti	458 673	218 104	47,6%	240 569	52,4%
Seropédica	78 186	38 433	49,2%	39 753	50,8%
Total	3 651 771	1 758 305	48,30%	1893 466	51,70%

Fonte: IBGE. Organizado e elaborado pelo autor, 2021.

Já a tabela 15 demonstra a sub-representatividade parlamentar das mulheres nos parlamentos municipais da Baixada Fluminense/RJ através do cruzamento dos registros populacionais de gênero da região. Por intermédio da comparação entre a proporcionalidade representativa parlamentar de gênero na Baixada Fluminense/RJ, denominada quociente representativo, é possível verificar que as mulheres mesmo sendo maioria no conjunto total da população da Baixada Fluminense/RJ (1.893.466 mulheres contra 1.758.305 homens), só contam com 14 vereadoras, o que representa apenas 8% do quadro total de parlamentares da região.

O quociente de gênero atesta, sobretudo, a desproporcionalidade, representativa parlamentar, na medida em que, enquanto um representante parlamentar masculino representa pouco mais de 9 mil habitantes do seu segmento de gênero, uma vereadora chega a representar mais de 135 mil mulheres. Sendo assim, a proporcionalidade representativa política entre um homem e uma mulher parlamentar na Baixada Fluminense/RJ é 14,7, ou seja, o “peso” ou a “responsabilidade” da representação parlamentar das mulheres vereadoras é, conforme demonstrado na tabela 15, quase quinze vezes maior que o dos vereadores. Portanto, a discrepância entre essa proporcionalidade indica de modo irrefutável a sub-representatividade feminina no âmbito da representação parlamentar nas Câmaras Municipais da região.

Tabela 15 - Quociente Representativo de Gênero na Baixada Fluminense/RJ – legislatura 2017 - 2020

População Feminina	1.893.466	Quociente Representativo 1 / 135.247	Proporcionalidade
Vereadoras	14		
População Masculina	1.758.305	Quociente Representativo 1 / 9.157	$\frac{135.247}{9.157} = 14,7$
Vereadores	192		

Fonte: IBGE e Arquivos de Documentação dos municípios da Baixada Fluminense/RJ, organizado pelo autor, 2020.

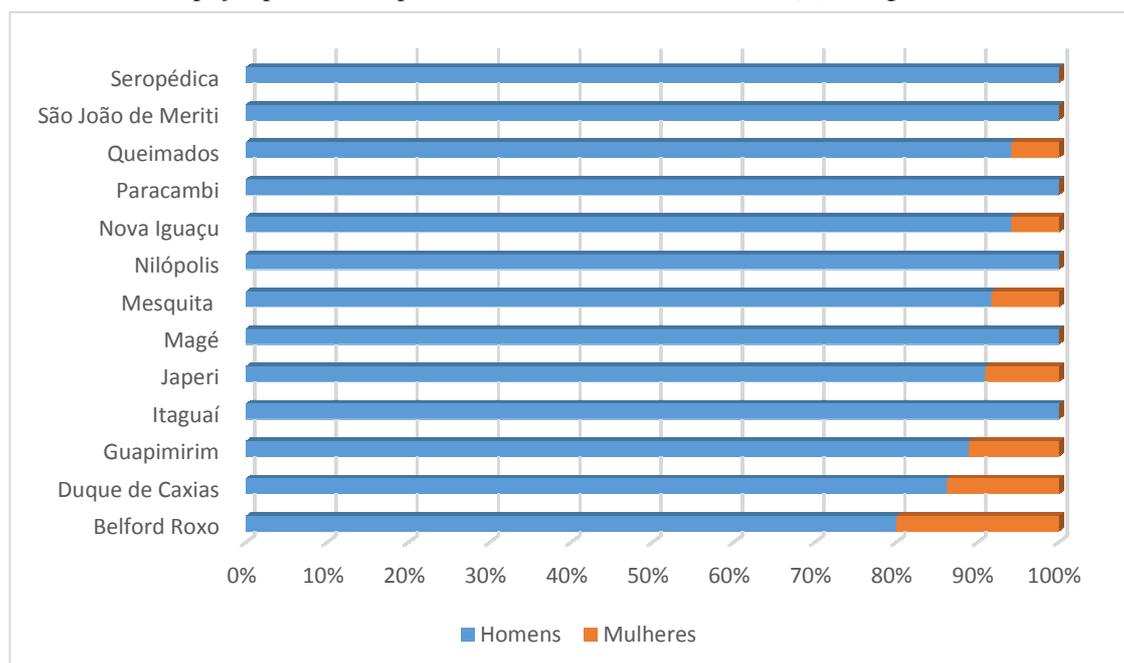
O gráfico 2 ajuda a certificar a representatividade desproporcional de gênero em termos percentuais nas unidades municipais da Baixada Fluminense/RJ. Somente em uma unidade municipal (Belford Roxo) há mais de 20% de parlamentares do sexo feminino. Só em três municípios (Duque de Caxias, Guapimirim e Japeri) há mais de 10% de mulheres representantes políticas. Já no restante, em nove entes municipais, não chega nem a 10% o percentual de mulheres como vereadoras, culminando, como já dito alhures, em seis municípios onde não há representantes do sexo feminino.

A mencionada sub-representação feminina nos parlamentos municipais da Baixada Fluminense/RJ influi, como será versado adiante, diretamente nos processos decisórios políticos. Com estes, o segmento feminino têm chances maiores de assegurar as demandas e necessidades deste grupo no recorte territorial apresentado. Em direção oposta, a predita sub-representatividade afeta sobremaneira as políticas públicas em torno das ações de cidadania que tem como eixo norteador, as mulheres.

Assim, torna-se de extrema importância um redesenho do arcabouço jurídico e legislativo, sobretudo na escala da Baixada Fluminense/RJ. A sub-representatividade de gênero em questão se reafirma como uma fundamental barreira estrutural rumo à democracia representativa paritária.

Seja na forma da análise do quociente representativo, manifestado numa proporcionalidade representativa parlamentar altamente insatisfatória para as mulheres em sua busca por participação política, seja na consideração dos números percentuais, conforme demonstrado no gráfico 2, a Baixada Fluminense/RJ configura-se num dos corolários da sub-representação de gênero na realidade brasileira.

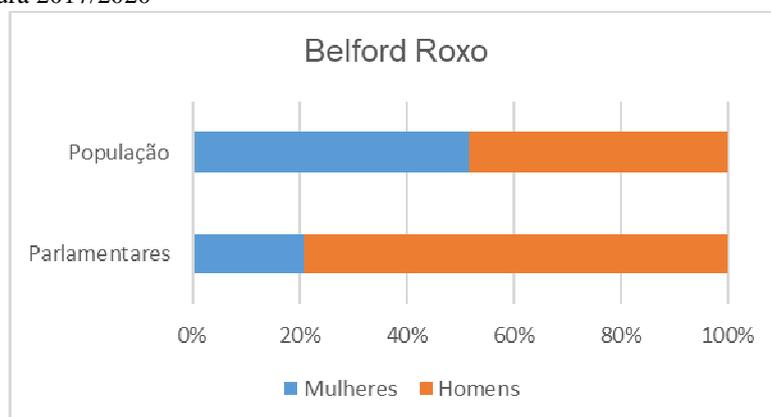
Gráfico 2 - Participação parlamentar por sexo na Baixada Fluminense/RJ (%) – Legislatura 2017/2020



Fonte: Arquivos de Documentação dos municípios da Baixada Fluminense/RJ, organizado pelo autor, 2020.

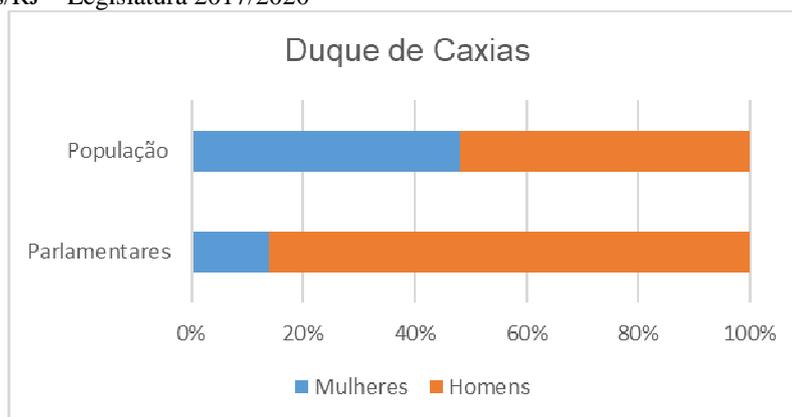
Dentro desse quadro de sub-representação parlamentar feminina na realidade da Baixada Fluminense/RJ, os gráficos 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14 e 15, que demonstram as realidades representativas das treze municipalidades da região, corroboram a acentuada assimetria: a representação feminina desproporcional (sub-representativa) face aos seus respectivos contingentes demográficos em todas as Câmaras municipais do recorte territorial abrangido.

Gráfico 3 - Representação parlamentar e população total segundo o sexo na Câmara Municipal de Belford Roxo/RJ – Legislatura 2017/2020



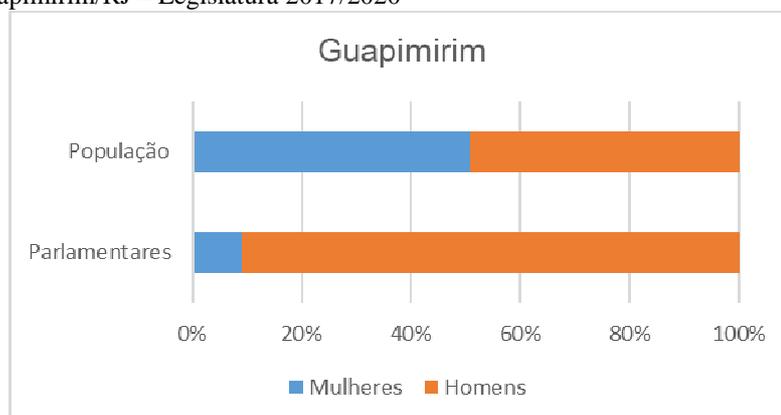
Fonte: arquivo de documentação da Câmara municipal de Belford Roxo/RJ e IBGE, população estimada, 2020. Elaborado pelo autor, 2020.

Gráfico 4 - Representação parlamentar e população total segundo o sexo na Câmara Municipal de Duque de Caxias/RJ – Legislatura 2017/2020



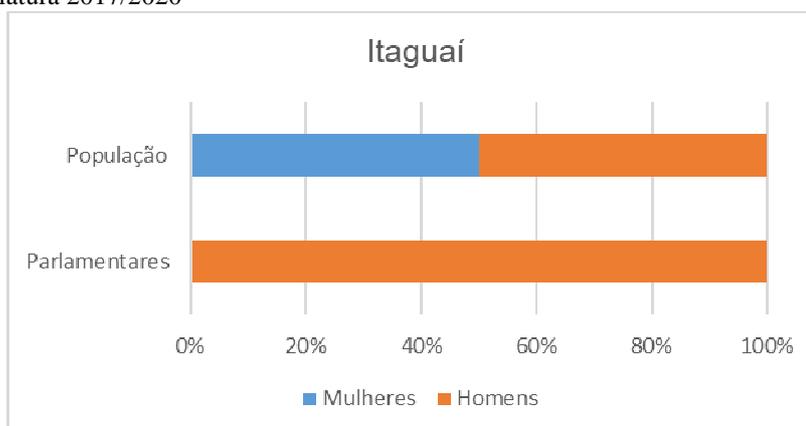
Fonte: arquivo de documentação da Câmara municipal de Duque de Caxias/RJ e IBGE, população estimada, 2020. Elaborado pelo autor, 2020.

Gráfico 5 - Representação parlamentar e população total segundo o sexo na Câmara Municipal de Guapimirim/RJ – Legislatura 2017/2020



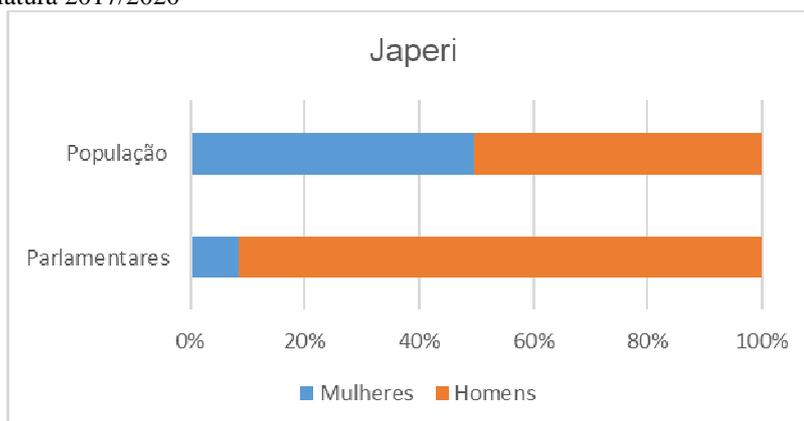
Fonte: arquivo de documentação da Câmara municipal de Guapimirim/RJ e IBGE, população estimada, 2020. Elaborado pelo autor, 2020.

Gráfico 6 - Representação parlamentar e população total segundo o sexo na Câmara Municipal de Itaguaí/RJ – Legislatura 2017/2020



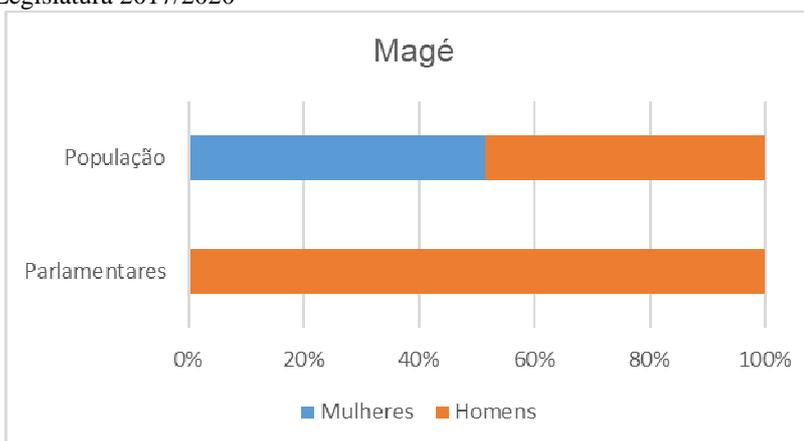
Fonte: arquivo de documentação da Câmara municipal de Itaguaí/RJ e IBGE, população estimada, 2020. Elaborado pelo autor, 2020.

Gráfico 7 - Representação parlamentar e população total segundo o sexo na Câmara Municipal de Japeri/RJ – Legislatura 2017/2020



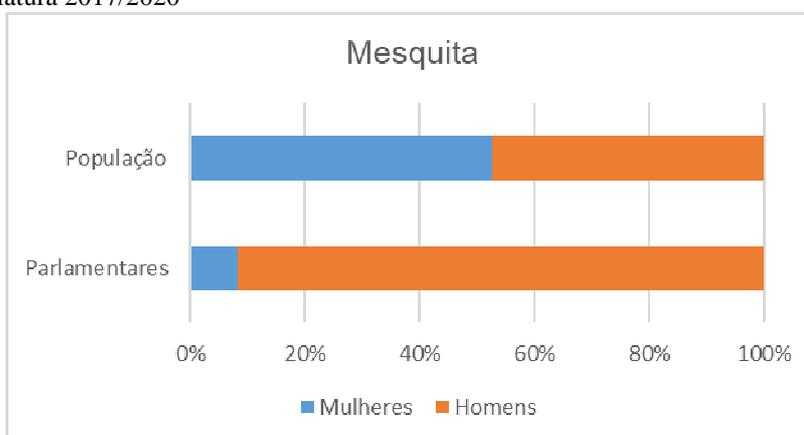
Fonte: arquivo de documentação da Câmara municipal de Japeri/RJ e IBGE, população estimada, 2020. Elaborado pelo autor, 2020.

Gráfico 8 - Representação parlamentar e população total segundo o sexo na Câmara Municipal de Magé/RJ – Legislatura 2017/2020



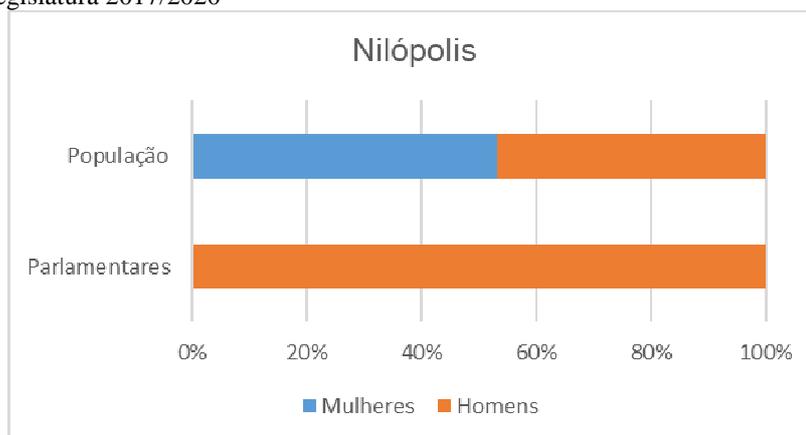
Fonte: arquivo de documentação da Câmara municipal de Magé/RJ e IBGE, população estimada, 2020. Elaborado pelo autor, 2020.

Gráfico 9 - Representação parlamentar e população total segundo o sexo na Câmara Municipal de Mesquita/RJ – Legislatura 2017/2020



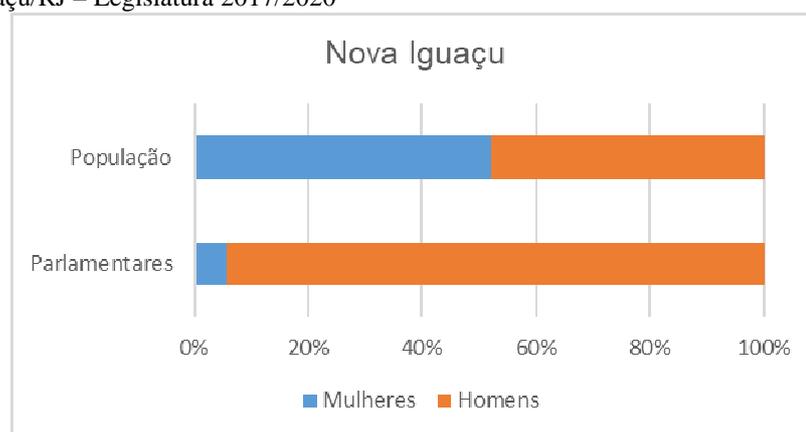
Fonte: arquivo de documentação da Câmara municipal de Mesquita/RJ e IBGE, população estimada, 2020. Elaborado pelo autor, 2020.

Gráfico 10 - Representação parlamentar e população total segundo o sexo na Câmara Municipal de Nilópolis/RJ – Legislatura 2017/2020



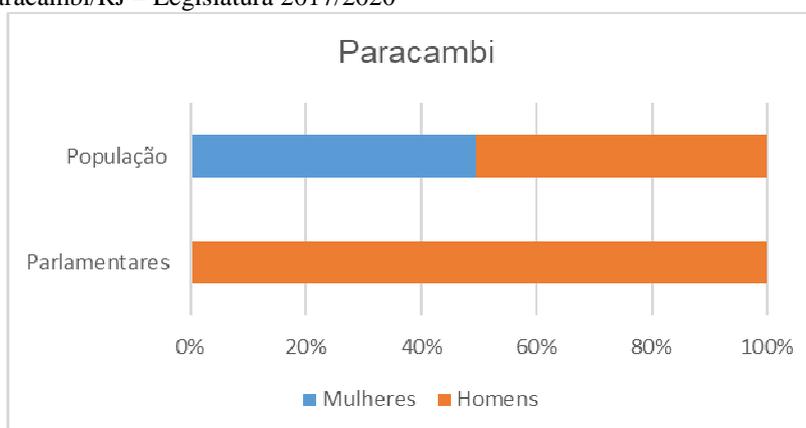
Fonte: arquivo de documentação da Câmara municipal de Nilópolis/RJ e IBGE, população estimada, 2020. Elaborado pelo autor, 2020.

Gráfico 11 - Representação parlamentar e população total segundo o sexo na Câmara Municipal de Nova Iguaçu/RJ – Legislatura 2017/2020



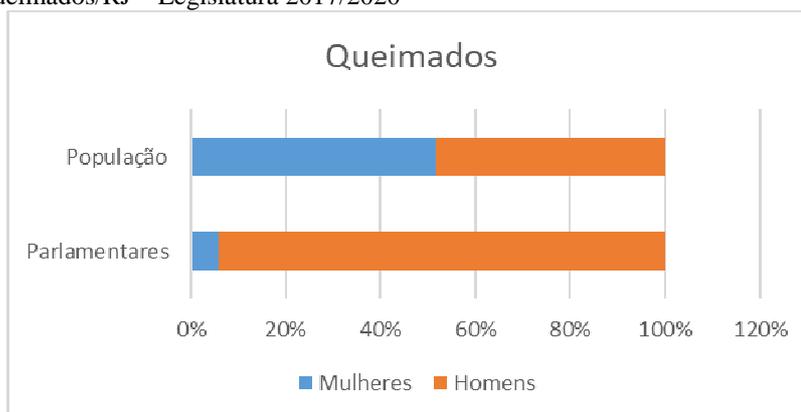
Fonte: arquivo de documentação da Câmara municipal de Nova Iguaçu/RJ e IBGE, população estimada, 2020. Elaborado pelo autor, 2020.

Gráfico 12 - Representação parlamentar e população total segundo o sexo na Câmara Municipal de Paracambi/RJ – Legislatura 2017/2020



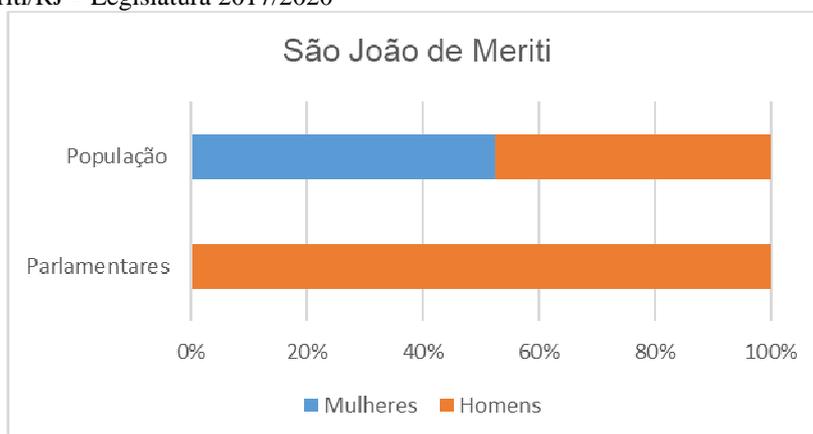
Fonte: arquivo de documentação da Câmara municipal de Paracambi/RJ e IBGE, população estimada, 2020. Elaborado pelo autor, 2020.

Gráfico 13 - Representação parlamentar e população total segundo o sexo na Câmara Municipal de Queimados/RJ – Legislatura 2017/2020



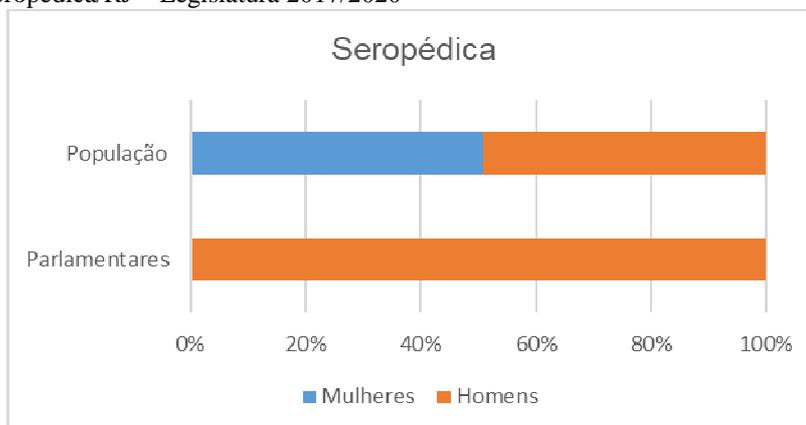
Fonte: arquivo de documentação da Câmara municipal de Queimados/RJ e IBGE, população estimada, 2020. Elaborado pelo autor, 2020.

Gráfico 14 - Representação parlamentar e população total segundo o sexo na Câmara Municipal de São João de Meriti/RJ – Legislatura 2017/2020



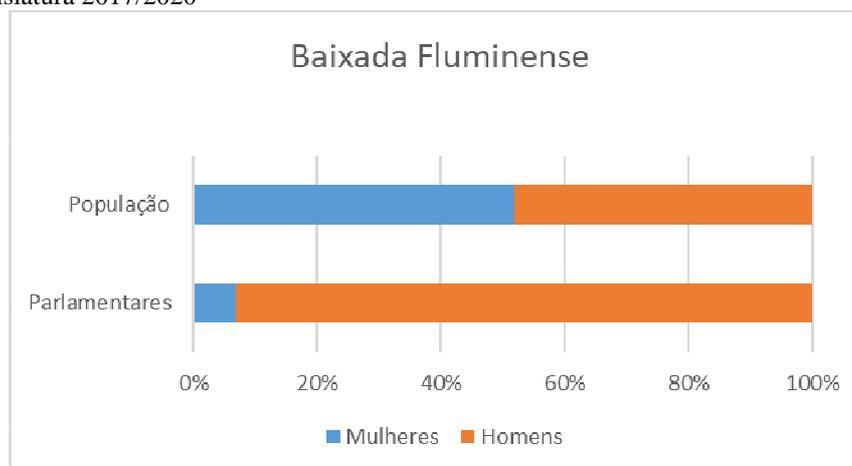
Fonte: arquivo de documentação da Câmara municipal de São João de Meriti/RJ e IBGE, população estimada, 2020. Elaborado pelo autor, 2020.

Gráfico 15 - Representação parlamentar e população total segundo o sexo na Câmara Municipal de Seropédica/RJ – Legislatura 2017/2020



Fonte: arquivo de documentação da Câmara municipal de Seropédica/RJ e IBGE, população estimada, 2020. Elaborado pelo autor, 2020.

Gráfico 16 - Representação parlamentar e população total segundo o sexo na Baixada Fluminense/RJ – Legislatura 2017/2020



Fonte: arquivo de documentação da Câmara municipal de Seropédica/RJ e IBGE, população estimada, 2020. Elaborado pelo autor, 2020.

Partindo de uma premissa que o nível de participação de mulheres no Poder Legislativo, independente de escalas da administração, pode ser um indicador confiável do grau de amadurecimento das democracias como um maior direcionamento legislativo a agendas intrinsecamente de cunho social, a realidade da representação parlamentar encontrada na Baixada Fluminense/RJ, pelo menos quantitativamente, parece não justificar tal pressuposto. Assim, a atividade legislativa tende a ser emblemática da afirmação do ser sujeito político como sinônimo do masculino, provocando uma quase invisibilidade do feminino.

Uma parte fundamental para a resposta à pesquisa aqui fundamentada (a sub-representatividade parlamentar feminina como um possível limitador na idealização, construção e execução de políticas públicas por intermédio de aprovações de leis em plenário que considerem as questões do “ser mulher”) encontra na metodologia adotada possíveis “encaminhamentos”.

Tal metodologia consistiu na extração, quantificação e qualificação das leis aprovadas na legislatura 2017-20 e seu tratamento e sistematização por temas. Por conseguinte, as tabelas 2 (f. 95), 3 (f. 97), 4 (f. 99) e 6 (f. 101), que dizem respeito aos municípios de Nova Iguaçu/RJ, Duque de Caxias/RJ, Itaguaí/RJ e São João de Meriti/RJ, respectivamente, demonstrada no início desta Tese de doutoramento, comprovam como a sub-representação da mulher na atividade legislativa parlamentar tem desdobramentos significativos no tocante aos vários aspectos que envolvem o exercício da cidadania, ou seja, um inexpressivo número de

leis que versam acerca dos direitos da mulher e direitos correlatos como os da criança e adolescência, dos idosos, ou de ações afirmativas.

À guisa de exemplificação, no que se refere ao município de São João de Meriti/RJ, conforme verificado na tabela 6 (f. 101), quarto maior contingente demográfico da Baixada Fluminense/RJ<sup>47</sup>, atesta que exatamente numa unidade municipal que não há sequer uma representante parlamentar feminina, na legislatura 2017-20 não há uma única lei voltada aos direitos da mulher. Também nos direitos de interseção e de atuação da agenda feminina como aqueles que contemplam mais diretamente o pleno exercício da cidadania, evidencia-se que a invisibilidade do feminino na representação parlamentar no referido município é uma assertiva irrefutável.

Em consonância com o exemplo de São João de Meriti/RJ, pode-se atestar a similaridade com outros dois municípios da Baixada Fluminense/RJ conforme verificado nas tabelas 5 (f. 100) e 8 (f. 103): Paracambi/RJ e Seropédica/RJ, nessa ordem.

Em ambos os casos, na vigente legislatura de análise, 2017-20, há a “invisibilidade do feminino” nas respectivas Câmaras municipais e, conseqüentemente, apenas uma lei direcionada à agenda feminina, além de um baixo percentual nos segmentos diretamente conexos aos direitos de cidadania.

Já no exemplo de Itaguaí/RJ, baseado na tabela 4 (f. 99) e no gráfico 6, o fato de não ter representatividade feminina no parlamento itaguaianense é acompanhado por apenas oito leis que versam sobre os direitos da mulher, que representa tão somente 2,3% dos 336 ordenamentos regulatórios na legislatura 2017-2020.

Em virtude da diferença de leis aprovadas que remetem ao burocrático-administrativo e àquelas vinculadas aos direitos da mulher, torna-se imperioso ressaltar que tal fato esteja irremediavelmente associado ao tema central de análise exposto aqui: a sub-representatividade de gênero.

Com o apoio da mesma tabela 4 (f. 99), que mostra as leis aprovadas no município de Itaguaí, é muito discrepante atestar que somente 2,3% das leis se voltam para os direitos das mulheres, enquanto que a mudança do nome de rua soma cerca de quatro vezes mais (11,9%). Não sendo à priori neste espaço ter o objetivo de qualificar a “função social” de cada lei, o descompasso entre os números é muito representativo.

---

<sup>47</sup> Com seus 472.906 habitantes (IBGE, população estimada, 2020), São João de Meriti só fica atrás de Duque de Caxias, Nova Iguaçu e Belford Roxo em termos populacionais.

Grande parte das treze municipalidades em questão encontra-se na mesma situação, ou seja, leis que se voltam para a consolidação de garantias básicas à mulher em números sensivelmente menores que os ordenamentos que versam sobre mudança de nome de rua, conforme os exemplos que se seguem:

a) em Duque de Caxias, 20,5% das leis são mudança de logradouro público e apenas 3,9% referem-se aos direitos das mulheres (tabela 3, f. 97);

b) em Nova Iguaçu, 19,4% das leis fazem alusão à mudança de nome de rua e somente 2,2% aos direitos baseados no gênero (tabela 2, f. 95);

c) em Paracambi, 15,6 % das leis aludem à troca de nome de rua, enquanto que apenas 1,5% é acerca dos direitos das mulheres (tabela 5, f. 100);

d) em São João de Meriti, o caso mais notável, 13% das leis são para mudar nome de rua, ao passo que não há uma única lei que se destine aos direitos baseados no gênero (tabela 6, f. 101). Ademais, esse cenário é característico de todos os municípios da Baixada Fluminense/RJ, com exceção de Queimados em que o total de leis às mulheres é maior que aos ordenamentos que se destinam à mudança de nome de rua (6,4% contra 4,5%), tal como é demonstrado na tabela 7 (f. 102).

Dentro da mesma questão da sub-representatividade feminina e da forma de incongruência no quantitativo de leis que isto assume no exercício da política na Baixada Fluminense/RJ, torna-se imperativo observar também o papel que o ativismo (neo) pentecostal tem na representação parlamentar da região. A influência e o protagonismo evangélico, notadamente (neo) pentecostal, nos trabalhos legislativos terá no capítulo 4 desta Tese de doutoramento seu maior relevo de questionamentos. Não obstante, apenas para efeito de comparação de como se edifica os interesses por trás das leis, é interessante notar as diferenças quantitativas entre as leis que cumprem a função social de garantias à mulher, quando comparadas com os ordenamentos associados à ação parlamentar evangélica.

Assim, nos oito municípios em que a extração e coleta de dados nos arquivos de documentação pesquisados puderam efetivar-se de forma completa, as leis que abordam a religião são em maior número que as que se vinculam à perspectiva de gênero. É fundamental salientar que as leis de “Utilidade Pública”, malgrado inseridas no tema burocrático-administrativo, quase em sua totalidade, também fazem menção direta ao espectro de desenvolvimento e reprodução das religiões evangélicas, conforme será desenvolvido no último capítulo desta Tese de doutoramento.

No entanto, o caso mais emblemático, especificamente tratado de forma minuciosa no capítulo 4, é a municipalidade de Nova Iguaçu/RJ. De acordo com a tabela 2 (f. 95), se

somados as 23 leis (8,6%) que diretamente aludem à religião com as 36 que se encaixam no quesito de “concessão de Utilidade Pública” (13,4%), e que na sua grande maioria se destina à renúncia fiscal e tributária aos templos evangélicos, se tem cerca de um quinto das leis aprovadas em plenário na referida unidade municipal que se fazem abarcadas pelo ativismo parlamentar (neo) pentecostal, enquanto que as leis de gênero perfazem-se em apenas 2,2% do total das leis aprovadas em plenário na legislatura 2017-20.

Exemplificando como a presença das mulheres na política pode proporcionar um maior diálogo e um pensar mais abrangente em torno de questões relacionadas ao exercício da igualdade de gênero e violência doméstica, será demonstrado na última seção do presente capítulo como o protagonismo feminino e a centralidade da questão do gênero na atuação parlamentar podem desembocar políticas públicas destinadas a garantir a igualdade de oportunidades e direitos entre homens e mulheres de forma a assegurar à população feminina o pleno exercício de sua cidadania, na perspectiva de sua autonomia e emancipação.

Com o fito de se apresentar ao debate uma maneira empírica de como esta sub-representatividade de gênero se configura nos parlamentos municipais da Baixada Fluminense/RJ, a seção terciária a seguir apresentará como metodologia comprobatória de pesquisa a asserção de entrevistas com as vereadoras que revelaram aspectos estruturais do “*modus operandi*” machista e exclusivista masculino da política e da representação parlamentar da região estudada.

### 2.3.1 A “voz” das parlamentares contra a exclusão política de gênero na Baixada Fluminense/RJ

Com o intento de se aprofundar sobre a temática central da sub-representatividade de gênero, que engloba as dificuldades de inserção da mulher na política, além dos obstáculos encontrados para a reprodução de seus trabalhos legislativos e políticos dentro das Câmaras de Vereadores dos treze parlamentos da Baixada Fluminense/RJ, alicerçou-se uma pesquisa em profundidade, isto é, a exploração e contextualização de diversos temas que aparecem nitidamente como impedimentos à ação parlamentar das mulheres vereadoras. Torna-se imperioso ressaltar que tal procedimento metodológico foi circunscrito ao ambiente *on line*, à distância, em virtude das restrições de circulação impostas pela pandemia de Covid-19.

As entrevistas foram realizadas entre 01/10/2021 e 29/10/2021 com quatorze parlamentares que cumpriram seus mandatos na legislatura 2017-20 nos treze parlamentos da Baixada Fluminense/RJ. As entrevistas foram gravadas em formato de texto e analisadas verbalmente seguindo a técnica da codificação. Por exigência da maioria absoluta das entrevistadas, foi mantido o sigilo dos seus nomes nas conversas tanto no que se refere ao pessoal como no município de origem.

Almejou-se, por conseguinte, elencar questões e/ou temas considerados pertinentes por essas parlamentares para se decidir ou não a participar ativamente da vida política municipal. A metodologia consistiu na análise dos depoimentos, em forma textual, com o fito de se enumerar os fatores estimulantes, mas, sobretudo, refratários à sua atividade política.

De uma forma geral, a participação política ativa das mulheres através de mandatos eletivos é percebida como positivo e indispensável à sociedade atual. Todavia, a percepção é de que ainda faltam muitos fatores para que possam concorrer de forma competitiva. Nesse âmbito, a Emenda Constitucional (EC) nº 97/2017, que instituiu a cota mínima de 30% para candidaturas de cada sexo torna-se, no depoimento das entrevistadas, uma teorização que reforça a posição quase subalterna das mulheres parlamentares: as “candidaturas laranjas”. Nessa modalidade, mulheres são convidadas e inseridas nas listas partidárias sem chances reais de concorrer, para simplesmente preencher as cotas sem ter apoio efetivo do partido. Isso ocorre com tal grau de relevância, que se chega a atribuir a falta de mais mulheres na política ao fato de que as mulheres que têm se candidatado não têm histórico suficiente de atuação social. Nas palavras de uma entrevistada parlamentar:

*“Acho que se tivessem um pensamento, “nós vamos convidar mais mulheres”... Agora têm, porque têm que ter um número mínimo de candidatas, mas, às vezes, eles procuram pessoas só para encher aquele número. Então, se houvesse uma busca mais com intenção de eleição mesmo, haveria mais [mulheres], porque buscariam pessoas que têm mais qualificação, mais possibilidades.” Vereadora, divorciada, município X da Baixada Fluminense/RJ.*

*“Então, eu acredito, que as oportunidades são teóricas mesmo. São teóricas.[...] essa lei que dá essa oportunidade de a mulher estar na política – que determina até percentual – eu a considero teórica. A gente assiste nos bastidores, a gente vê que o poder de intimidação do Partido, que a imposição de nomes, de apoios é muito mais masculina do que feminina, e aqui principalmente na “baixada” há muito disso, existe uma cultura muito mais machista do que em uma capital. Vereadora, divorciada, município X da Baixada Fluminense/RJ.*

Um fator amplamente divulgado nas entrevistas que restringe o acesso e o pleno desenvolvimento das mulheres na política é a família, ou seja, a associação casa, marido e filhos, no desejo próprio da mulher atuar e se fazer irrevogavelmente presente.

*“A dificuldade que eu vejo é essa carga que a mulher tem pelo fato de ser mãe, de muitas vezes não ter esse tempo igual o homem.”* Vereadora, casada, município X da Baixada Fluminense/RJ.

*“Uma barreira ao meu trabalho na Câmara é o fator marido. A querida sou eu, mas ele vem tentando, e o nome que sobressai é o meu nome. É o sonho dele, mas que aparece com estrutura e voto sou eu. E eu não quero a reeleição por não querer esse atrito dentro de casa.”* Vereadora, casada, município X da Baixada Fluminense/RJ.

As parlamentares ressaltaram que ao optarem pela política, em algumas ocasiões e dignas de ser registrado aqui, sofreram penalizações em suas vidas particulares por seus parceiros, uma vez que não houve um rearranjo nas tarefas domésticas que tradicionalmente sempre se reservaram as mulheres. Tal fato, desta forma, resulta num sério obstáculo ou até mesmo na indisponibilidade para a vida política e num possível processo de divórcio.

*“A maioria de nós, mulheres na política, somos empoderadas, somos decididas, maioria trabalhadoras e que sustentam a casa. Me permita citar o meu caso: tenho um filho deficiente (encefalopata). Meu marido me deixou e tudo, e eu quis ser vereadora para mudar, para ver a questão até de ajudar as mulheres que têm problemas iguais ao meu, ser solteira com filho deficiente, ter que trabalhar e cuidar do filho, tem todo um contexto”.* Vereadora, divorciada, município X da Baixada Fluminense/RJ.

Foi constatado também um sentimento entre as parlamentares de que a inserção política das mulheres é de extrema importância para abrir um mundo até então praticamente restrito aos homens, de se gerar visibilidade para um movimento crescente e irrevogável.

*“Nós já tivemos uma Presidenta, então acho que já evoluímos bastante, mas cabe a nós mesmas acreditarmos, buscar esse espaço e tentar gerenciar essa questão dessa carga que a gente tem, que as mulheres têm além dessa outra questão do machismo, que até nós mesmas, as mulheres – achamos que não temos como conseguir o mesmo espaço que o homem tem.”* Vereadora, divorciada, município X da Baixada Fluminense/RJ.

*“Eu acredito que nós [as mulheres que já estão na carreira política] somos bem-sucedidas. Fazemos um trabalho de uma visibilidade enorme, sempre defendendo essa bandeira feminina. Então, eu vejo que caminha para um sucesso, caminha para um crescimento, porque tudo é exemplo. Se eu sou uma mulher que conseguiu estar hoje em uma Câmara, isso é incentivo, isso é uma ideia, isso é uma oportunidade que eu posso seguir.”* Vereadora, solteira, município X da Baixada Fluminense/RJ.

Digno de destaque principal é o relevo que se dá a sensação entre as vereadoras, que a despeito de se autoproclamarem aguerridas e batalhadoras nos seus trabalhos legislativos, de serem “votos vencidos” na larga maioria das vezes num ambiente dominado pelos homens.

*“Eu sou a única mulher vereadora aqui neste município, fui reeleita. Outra da legislatura passada nem quis se reeleger. Se sentiu como voto vencido. Eu permaneci agora até 2020. Estou muito decepcionada. Elegemo-nos vereadoras e achamos que vamos mudar o cenário. Mas diante da situação das câmaras, a gente debate os projetos, gritamos, esperneamos, batemos de frente, mas somos voto vencido. As pessoas pedem: vereadora, faça isso por nós, mas nós não conseguimos atuar tanto”* Vereadora, casada, município X da Baixada Fluminense/RJ.

*“Hoje nós temos algumas mulheres aqui na Câmara Municipal da cidade, e o que a gente tem visto, muitas vezes, é que nós estamos apagadas mesmo pela questão da direção masculina ali.”* Vereadora, divorciada, município X da Baixada Fluminense/RJ.

Já o machismo tradicionalmente interiorizado no seio de um ambiente político como os legislativos municipais em que a “voz masculina” sempre foi, senão a única, mas com certeza, a mais firme fala que se cristalizou secularmente na política brasileira é o que mais se atestou no âmbito da presente pesquisa de campo. Associado ao machismo encontra-se o conservadorismo político. De acordo com os relatos abaixo, pode-se aferir o quão associado está o machismo com o conservadorismo político na condução dos trabalhos legislativos municipais da Baixada Fluminense/RJ.

*“Tivemos uma presidenta que sempre foi ridicularizada, hoje é motivo de chacota. Ela se tornou um símbolo de piada para o brasileiro. Fico com pena de ver como ela é tratada, fico me perguntando se seria assim da mesma forma se fosse homem, e acho que é porque é mulher.”* Vereadora, solteira, município X da Baixada Fluminense/RJ.

*“Há falta de fé em mim (na mulher), que eu não tenha força, que não tenha palavra. Isso que mais incomoda, me sinto as vezes frágil e não pareço que vou dar conta. [...] As mulheres ainda são vistas com desconfiança, como alguém que muda muito de opinião.”* Vereadora, casada, município X da Baixada Fluminense/RJ.

*“É assim: depende de quem está junto com elas na campanha. (Risos.) Se forem homens fortes e ricos com influência aqui no município de uma família forte, ela consegue. Agora, se não forem, não consegue. Esse é o ambiente aqui da baixada.”* Vereadora, casada, município X da Baixada Fluminense/RJ.

*“Eu sou impedida de resolver as coisas, as ideias das vereadoras não são acatadas... Sabe? Porque muita gente segura o progresso de ... (município X) não só porque ele não quer fazer, e, se uma outra pessoa faz, ele não quer que essa pessoa apareça, sobretudo se for eu ou outra vereadora, porque essa pessoa pode crescer e tomar o cargo dele ou da família dele, ou do sobrinho ou do filho dele.”* Vereadora, solteira, município X da Baixada Fluminense/RJ.

Portanto, fica a clarividência de que o machismo tanto limita as atividades parlamentares das vereadoras como molda as possibilidades de atuação das representantes políticas. Associado vem o conservadorismo político que impede a gênese e o florescimento de ideias, propostas e concepções de pessoas novas na democracia representativa e as mulheres acabam pagando o preço por estarem historicamente excluídas da política.

Também apareceu com destaque nas entrevistas um grande número de opiniões que justificam o receio e a demora, para as mulheres tornarem-se políticas profissionais, a questão do “jogo político” caracterizar-se reiteradamente de má reputação.

*“Quando você entra no mecanismo e vê como as coisas acontecem de fato aqui na Câmara, a política, os meios, e as formas para entrar, não condizem com o pensamento meu de mulher. O maior percentual para a gente (vereadora) depende dessa questão dos meios necessários para entrar. Eu pelo menos não tenho coragem de pagar certos preços. [...] Todo gestor tem vários processos de responsabilidade. A mulher tem terror de que ela possa sair de uma gestão com esse peso nas costas.”* Vereadora, divorciada, município X da Baixada Fluminense/RJ.

*“[sobre eu não concorrer à reeleição?] Decepção política mesmo. Pensamento que vai bem longe dos meus valores, do que eu penso sobre o assunto, romper essa barreira de pensamentos arcaicos, de vantagens, de conchavos políticos. É decepção política mesmo.”* Vereadora, divorciada, município X da Baixada Fluminense/RJ.

Assim, o entendimento pelas vereadoras acerca da política como um campo de corrupção e que traz consigo uma imagem desgastada e negativa segundo elas, ocasionam um nítido sentimento de decepção, fato que explica a desilusão com a experiência nos quatro de mandato legislativo.

O penúltimo grande tema abordado pelas entrevistadas foi à assunção do modelo patriarcal que norteia os expressivos casos que explicam a inserção política das mulheres. As vereadoras consultadas assumiram que as estruturas familiares tradicionais no contexto social e político da Baixada Fluminense/RJ em que perdura o “familismo”, tem grande peso nas eleições municipais. Em resumo: ter parentes nas famílias tradicionais locais é sinônimo de sucesso eleitoral.

*“O que eu vejo é que as vereadoras que entraram foram por brechas, é porque pai, esposo, está em situação de inegibilidade, e a esposa ou filha foram assumindo no lugar. Que eu conheço, 90% foi transferência de votos de um candidato que naquele momento não pôde se candidatar.”* Vereadora, divorciada, município X da Baixada Fluminense/RJ.

Tal fato demonstra uma dinâmica própria de reprodução do poder político, típico do “familismo”, que eleva o patriarcalismo como o principal fator que pode garantir a mulher a seguir carreira política somente mediante o ingresso anterior de um homem, notadamente do esposo.

Como término dos questionamentos que as vereadoras da Baixada Fluminense/RJ elucidaram como entraves ao exercício do mandato parlamentar há a maior necessidade de cobrança no cumprimento às leis afirmativas, tanto no que se refere aos partidos no cumprimento à legislação e a política de cotas que garantam a representatividade feminina, como no fomento às campanhas de conscientização da inserção das mulheres na política.

*“lembro-me da época da campanha... Aliás, nem sei se aquilo foi campanha. O dinheiro? O pessoal do comércio aqui me ajudou. A grana que o meu partido me deu me dá vergonha de contar aqui. Mas te garanto: foram duas notas de dinheiro que o cara lá do partido me deu.”* Vereadora, solteira, município X da Baixada Fluminense/RJ.

*“Meu partido? Sou grata a ele porque me abriu as portas. Mas depois que vi como acontece... Existe uma lei que garante um mínimo do financiamento (que é dinheiro público) para nós, candidatas mulheres, mas eles nem mencionam isso. Tem gente (candidatas) nem sabe disso. Mas eu pergunto: tem alguma punição para os partidos que não cumprem a lei?”* Vereadora, solteira, município X da Baixada Fluminense/RJ.

*“Chamaram-me para visitar os partidos quando aceitei ser candidata lá em 2017. Em nenhum deles, (risos) vou repetir, nenhum, falaram que me ajudariam com um real para eu fazer sequer um panfleto.” Vereadora, divorciada, município X da Baixada Fluminense/RJ.*

*“Eu acho que se os partidos tratassem de nós, mulheres, como tratam as candidaturas masculinas, nem precisaria ter uma lei federal. Creio que os próprios partidos poderiam se impor uma quantidade (cota) mínima para nós. Entendeu? Uma cota voluntária. Mas pela minha experiência, não estão pensando nisso.” Vereadora, casada, município X da Baixada Fluminense/RJ.*

Por conseguinte, a metodologia das entrevistas em profundidade trouxe como arremates no que tange as principais dificuldades de ascensão e permanência das mulheres nos treze parlamentos da Baixada Fluminense/RJ os fatores resumidamente listados a seguir:

- a) o machismo estrutural como força limitadora e até mesmo impeditiva das mulheres na política que cria obstáculos ilimitados para mulher se inserir e permanecer num meio em que quem “bate na mesa e fala mais alto” na criação e articulação das pautas parlamentares é o homem;
- b) o sistema de cotas para as eleições de mulheres em cargos eletivos que na prática não contempla sua intencionalidade teórica, ou seja, as mulheres têm as vagas como candidatas garantidas pela legislação somente para alcançar a cota mínima para cada sexo em cada partido ou coligação partidária, não tendo a posteriori, o investimento financeiro e midiático para sua evolução;
- c) o fator “família” (casa, filhos, marido), em que todas as tarefas domésticas ainda são na maioria dos casos de responsabilidade não compartilhadas com os demais membros da família, notadamente os esposos;
- d) o patriarcalismo ainda vigente em que a figura masculina se sente em situação de incômodo frente à prosperidade da mulher como uma liderança no meio político, podendo se tornar produto de conflitos familiares;
- e) a decepção com os mecanismos, em muitos casos pouco republicanos, que regem a política mais tradicional e posterior desilusão e renúncia a uma possível reeleição.

Sendo assim, a forma que será empregada, como instrumento metodológico para a verificação e análise da participação da mulher como importante agente político na consecução de um espaço de poder dentro das casas legislativas produtoras das leis que regem a sociedade e, sobretudo, seus direitos mais básicos, será, conforme demonstrado na seção adiante, alguns documentos legislativos antepostos que versem unicamente sobre os direitos

da mulher em alguns municípios selecionados da Baixada Fluminense/RJ na legislatura 2017/20.

#### **2.4 As mulheres resistem: da invisibilidade ao protagonismo nas políticas públicas na Baixada Fluminense/RJ (as leis)**

*“Por um mundo onde sejamos socialmente iguais,  
humanamente diferentes  
e totalmente livres.”  
Rosa Luxemburgo<sup>48</sup>*

O exposto até o presente momento designa em termos gerais, tanto no tocante ao substrato teórico-conceitual utilizado como na parte empírica que evidenciou a sub-representatividade de gênero na política da Baixada Fluminense/RJ, uma premissa urgente no que concerne à equidade de gênero: a necessidade de se garantir mais espaços para as mulheres nas diversas esferas de poder.

Por outro lado, considerando que o fortalecimento das mulheres e sua plena participação em condições de igualdade em todas as esferas políticas e sociais, sobretudo acerca da participação nos processos de decisão e acesso ao poder, são fundamentais para o alcance da igualdade, a presente seção desta Tese de Doutorado terá o fito de demonstrar como as mulheres tornam-se protagonistas na missão de removerem alguns dos obstáculos à igualdade de gênero, garantindo a igualdade de direitos e de oportunidades e a plena participação nos processos de formulação de políticas públicas através do mais importante instrumento soberano que regula uma dada sociedade: as leis.

Conforme demonstrado alhures, a sub-representatividade de gênero na Baixada Fluminense/RJ tem como principal desdobramento um número expressivamente menor de leis direcionadas à mulher quando comparados com aquelas voltadas, por exemplo, ao funcionamento da “máquina pública” e/ou de temas de pouco interesse social como mudança em nomes de logradouros públicos (ruas).

Ainda assim, e como uma primeira etapa da metodologia empregada na pesquisa, foi feita uma minuciosa extração nos portfólios de leis aprovadas nas treze unidades municipais da Baixada Fluminense/RJ na legislatura 2017-2020 com o escopo de se encontrar ordenamentos legislativos que busquem colocar as questões de gênero na centralidade do processo parlamentar.

---

<sup>48</sup> Filósofa e economista marxista polaco-alemã, que defendia a militância revolucionária ligada à social-democracia polonesa e alemã.

A segunda etapa metodológica baseou-se na classificação das leis que versam sobre as mulheres, em três principais temas de interesses:

- a)- formas de enfrentamento direto à violência doméstica;
- b)- saúde da mulher;
- c)- cidadania e assistência social.

Conforme demonstrado na tabela 16, das 25 leis existentes nos municípios da Baixada Fluminense/RJ<sup>49</sup>, que versam sobre as mulheres na legislatura de análise (2017 – 2020), as formas de combate direto à violência doméstica são as que apresentaram o maior número de intercorrências (13 leis). Já as que tipificam a regulação legislativa sobre a saúde da mulher e questões gerais de cidadania somam seis intercorrências, respectivamente.

Tabela 16 – Tipificação das leis aprovadas em defesa da mulher na Baixada Fluminense/RJ – legislatura 2017 - 2020

Municípios	Leis aprovadas em plenário			Total por municípios
	Violência de gênero	Saúde da Mulher	Cidadania	
Duque de Caxias	2	1	2	5
Nova Iguaçu	2	0	1	3
São João de Meriti	0	0	0	0
Itaguaí	2	1	0	3
Queimados	5	2	1	8
Guapimirim	1	0	1	2
Paracambi	0	1	0	1
Seropédica	0	0	0	0
Mesquita	1	1	1	3
Magé	0	0	0	0
Japeri	0	0	0	0
<b>Total de leis</b>	<b>13</b>	<b>6</b>	<b>6</b>	<b>25</b>

Fonte: Arquivos de documentação municipais, 2022. Organizado e elaborado pelo autor, 2022.

Decerto, a atuação legislativa em prol de uma pauta parlamentar que contemple leis assertivas contra a violência doméstica no recorte territorial da Baixada Fluminense/RJ encontra na verossimilhança dos fatos sua essência de existir. O gráfico 17 atesta a gravidade da realidade que as mulheres da região assistem e/ou são vítimas da seguinte forma: se somados os números absolutos de feminicídios<sup>50</sup> de todo o estado do Rio de Janeiro no

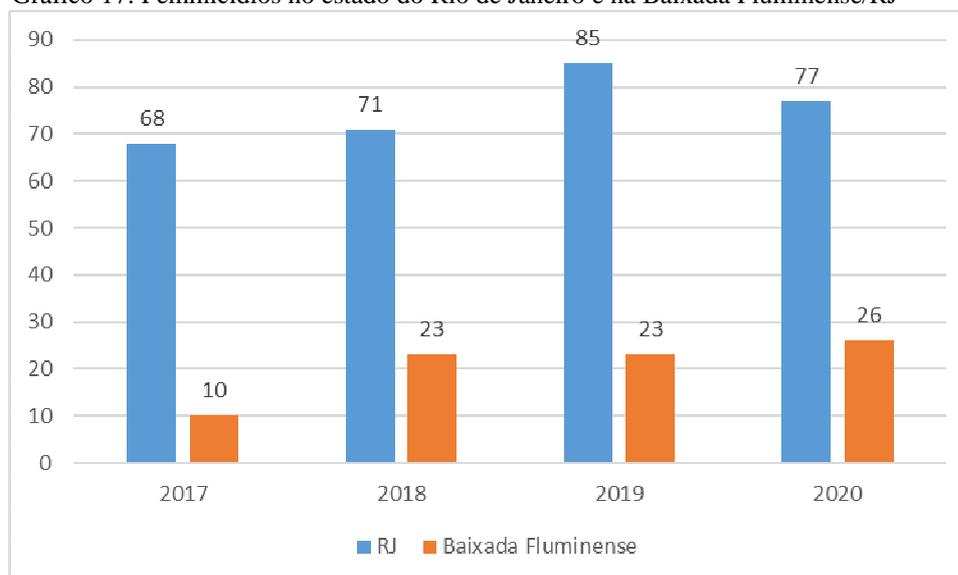
<sup>49</sup> Não foi possível a coleta dos dados dos municípios de Belford Roxo e Nilópolis por ordem administrativa das respectivas Câmaras Municipais.

<sup>50</sup> O feminicídio é o assassinato de mulheres devido a sua condição de gênero e quando o crime é motivado pelo menosprezo e discriminação ao fato da vítima ser mulher. Regulamentado pela Lei nº

período que compreende a legislatura de análise da presente Tese de Doutorado (2017 – 2020) que são 301 vítimas mulheres fruto de violência de gênero, e somente na Baixada Fluminense/RJ que são 82 vítimas, isso passa a equivaler a 27,5% dos casos do total do aludido estado.

Só no ano de 2020<sup>51</sup>, conforme certificado no gráfico 17, de um total de 77 casos de feminicídios em todo o estado, somente a Baixada Fluminense/RJ respondeu por 26 casos, configurando quase um terço do total do estado do Rio de Janeiro.

Gráfico 17: Feminicídios no estado do Rio de Janeiro e na Baixada Fluminense/RJ



Fonte: Instituto de Segurança Pública (ISP), 2020. Organizado e elaborado pelo autor, 2021.

O ano de 2020 inclusive é muito peculiar por causa do início da pandemia de Covid-19, impactando os casos de violência doméstica e feminicídios. Tal fato aliado com as especificidades sociais e econômicas da Baixada Fluminense/RJ acentua ainda mais a problemática.

Um estudo capitaneado pela Doutora em Serviço Social e coordenadora do Fórum Municipal dos Direitos Humanos da Mulher de Duque de Caxias, Luciene Medeiros, ressalta que para analisar a situação das mulheres da Baixada Fluminense/RJ como um todo durante o período de isolamento é imperioso destacar o perfil socioeconômico da população local, que lida com precariedade de oferta de infraestrutura urbana, vivendo nos limites da pobreza e da miséria.

13.104/15, a “Lei do feminicídio” ganhou destaque no Brasil a partir do ano de 2015 quando foi aprovada pelo Governo Federal.

<sup>51</sup> Uma publicação, datada de junho de 2020, do Instituto de Segurança Pública – ISP, informa que desde o início da pandemia o volume de registros policiais foi afetado e que “os indicadores podem apresentar queda por causa do distanciamento social... e da diminuição dos registros das ocorrências, resultando em subnotificações”.

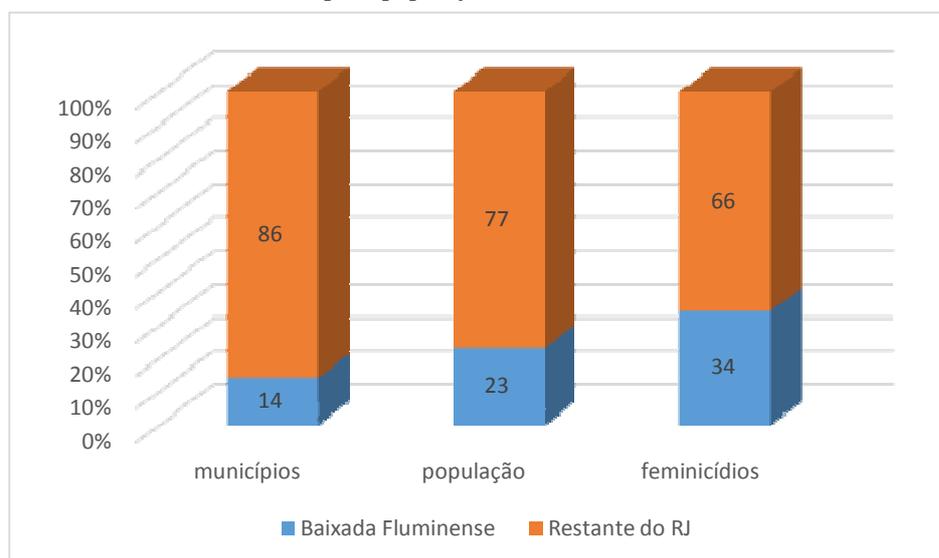
Sendo assim, nas palavras da referida Doutora em Serviço Social, Luciene Medeiros, a violência contra a mulher escancara uma Baixada Fluminense/RJ ainda mais cruel para o segmento feminino ao asseverar que:

É uma população que tem, em sua grande maioria, mulheres negras com trabalho precarizado. Isso quer dizer que é uma população que tem dificuldade ao acesso em internet, por exemplo. E a gente sabe que na Baixada Fluminense/RJ a internet é um privilégio para uma pequena parte, não para a população toda, né? No momento da pandemia, o acesso aos serviços especializados de atendimento à mulher está em atendimento remoto e isso faz com que essa mulher tenha mais dificuldade de acessar esses serviços.

Portanto, o cenário social e econômico local indubitavelmente tensiona um problema que afeta sobremaneira a população feminina de modo geral.

Outro viés de análise da delicada conjuntura de violência contra a mulher no recorte territorial da Baixada Fluminense/RJ é confirmado no gráfico 18. Há nitidamente uma incongruência entre os dados percentuais de feminicídios da região em pauta e o quantitativo total de população do estado do Rio de Janeiro. Compondo apenas 14% dos municípios e 23% da população do estado, a Baixada Fluminense/RJ soma 34% dos feminicídios, isto é, mais de um terço do total de casos de todo Rio de Janeiro.

Gráfico 18: Número de municípios, população e feminicídios na Baixada Fluminense/RJ



Fonte: Instituto de Segurança Pública (ISP) e IBGE, 2020. Organizado e elaborado pelo autor, 2021.

A economista e coordenadora da Iniciativa Direito à Memória e Justiça Racial (IDMJR), Giselle Florentino, resalta um fato relativamente novo que agrava este quadro de violência de gênero na Baixada Fluminense/RJ: a ampliação das áreas de milícias. Embora seja uma temática que a presente Tese de Doutorado não tem como escopo explorar, é

indispensável à contextualização das milícias como elemento de poder que intensifica a prática da violência de gênero.

Se não é possível dissociar o papel de atuação das milícias do funcionamento das políticas de segurança pública do Estado, também está evidenciado na Baixada Fluminense/RJ a correlação entre estas organizações criminosas e a gestão e organização de políticas sociais para territórios predominantemente pretos e pobres, além dos casos de violência contra a mulher.

As dificuldades, portanto, nas palavras de Giselle Florentino no âmbito dos debates ocorridos no IDMJR, acerca da violência de gênero em áreas dominadas pelas milícias ocorre:

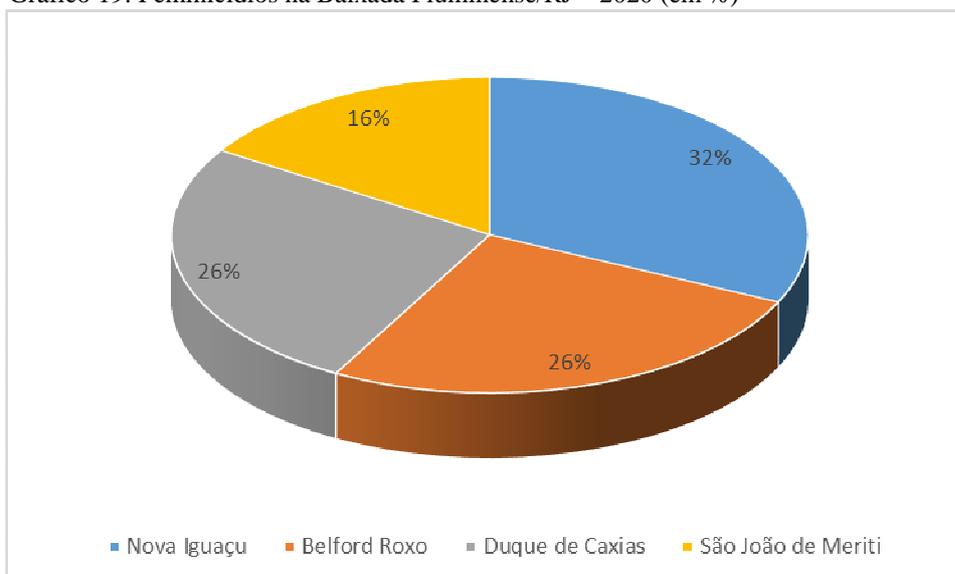
“Quando o agressor desta mulher é um agente de segurança do Estado, ou ex-agente, ou miliciano e ela tenta realizar o registro dessa violação é muito mais difícil, quase impossível. Porque as mulheres que tentam ir à delegacia registrar as violações, elas não contam de maneira nenhuma com apoio nem de familiares e nem de vizinhos. Essas pessoas entendem esses agressores, companheiros ou ex-companheiros, sendo milicianos, como autoridades locais do território. É como se fosse denunciar o traficante da área, só que aí não é um traficante que domina aquela área, eles trazem em si esse poder do Estado e as retaliações que são enormes”.

Já o gráfico 19 “localiza” as principais unidades municipais da Baixada Fluminense/RJ onde os casos de violência de gênero se desdobram em feminicídios. Há um paralelismo entre o número de casos e a população total de cada município, ou seja, as mortes de mulheres por violência de gênero acontecem exatamente nas unidades municipais mais populosas da região. Todavia, são exatamente nestes municípios onde se percebe que o poder de expansão das milícias é mais flagrante hodiernamente, conforme atesta o relatório final do trabalho “Expansão das Milícias no Rio de Janeiro: uso da força estatal, mercado imobiliário e grupos armados” do Observatório das Metrôpoles (IPPUR/UFRJ<sup>52</sup>).

---

<sup>52</sup> Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro.

Gráfico 19: Femicídios na Baixada Fluminense/RJ – 2020 (em %)



Fonte: Instituto de Segurança Pública (ISP), 2020. Organizado e elaborado pelo autor, 2021.

Posto isto, de acordo com o que fora pormenorizado no início deste capítulo, as leis que evidenciam a centralidade do gênero na consecução de políticas públicas em prol dos direitos da mulher foram divididas em três grandes grupos:

- a)- violência de gênero;
- b)- assistência à saúde da mulher;
- c)- assistência social e cidadania.

As seções subsequentes abordarão, por conseguinte, as leis transformadas em políticas públicas, produto dos trabalhos parlamentares nas treze Câmaras municipais que abarcam a Baixada Fluminense/RJ.

#### 2.4.1 As leis contra a violência de gênero

Como verificados nos títulos e nas redações das leis que se seguirão, a publicização e à asserção do sistema de educação para a difusão da problemática da violência doméstica ganham destaques enquanto plataformas de luta das mulheres no curso dos trabalhos parlamentares.

Desse modo, serão elencadas a seguir as leis temáticas que versem diretamente contra a violência de gênero baseadas no mecanismo da publicidade, informação e conscientização;

nas redes de apoio as mulheres em situação de vulnerabilidade familiar; e nas penalidades aos transgressores no âmbito da lei nº 11.340/06 (Lei Maria da Penha)

As duas leis a seguir, lei 947 de 2017 do município de Guapimirim e a lei 4.670 de 2017 de Nova Iguaçu, certificadas nas figuras 40 e 41, nessa ordem, abordam a obrigatoriedade de se criar nas dependências dos diversos espaços públicos da administração municipal campanhas educativas contra atos de violência contra mulher. A importância de se criar dentro das unidades municipais um marco jurídico que trate do referido tema se sustenta e se justifica na medida em que a valorização social da censurabilidade aos atos que integram práticas de violência contra a mulher é uma aquisição civilizacional urgente.

Figura 40 - LEI N.º 947 de 18 de abril de 2017 - Guapimirim



**Ementa: Dispõe sobre o uso de espaços públicos de publicidade para campanhas educativas contra atos de violência contra a mulher.**

A CÂMARA MUNICIPAL DE GUAPIMIRIM, por seus representantes, aprova e o Prefeito Municipal sanciona a seguinte Lei: RESOLVE:

Art. 1º. Fica determinado que o executivo use os espaços públicos e de publicidade, tais como escolas, creches, hospitais, repartições, veículos e outros, no município de Guapimirim, para campanhas educativas permanentes voltadas para a conscientização da sociedade sobre o problema da violência contra a mulher.

Art. 2º. A campanha educativa deverá ser feita por meio de materiais de publicidade, que serão fixados em locais públicos que tenham visibilidade e grande circulação de pessoas.

Art. 3º. O conteúdo e a forma dos materiais de publicidade serão decididos em conjunto pela Secretaria Competente a Lei.

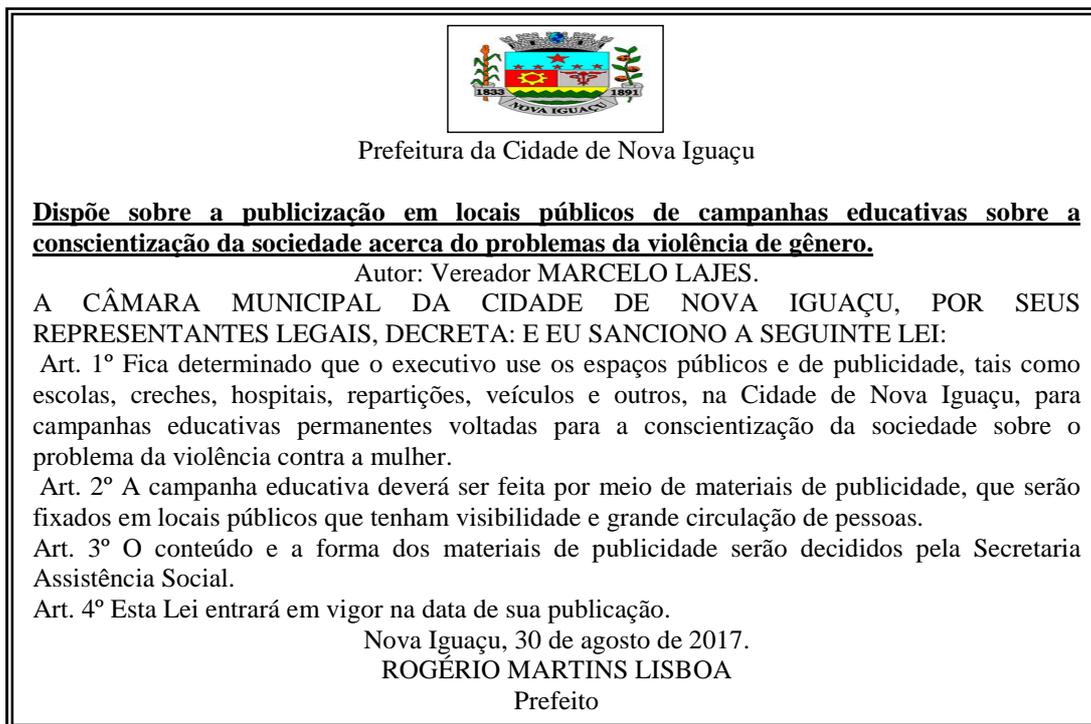
Art. 4º. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Guapimirim, 18 de Abril de 2017

Jocelito Pereira de Oliveira  
Prefeito

Fonte: arquivo de documentação da Câmara municipal de Guapimirim. Organizado pelo autor, 2021.

Figura 41 - LEI Nº 4.670 DE 30 DE AGOSTO DE 2017 - Nova Iguaçu



Fonte: arquivo de documentação da Câmara municipal de Nova Iguaçu. Organizado pelo autor, 2021.

Já a lei 1.463 de 2018 do município de Queimados e a Lei 3.735 de 2019 de Itaguaí, com base nas figuras 42 e 43, respectivamente, fazem alusão à obrigatoriedade da publicização do número 180 da Central de Atendimento à Mulher nos diversos espaços de comércio e serviços em geral de propriedade privada dos respectivos municípios. Tal instrumento passa a ser institucionalizado pelas legislações municipais como ação emancipadora que se destina à erradicação da violência doméstica e familiar contra a mulher, a fim de que possam protagonizar a construção de um novo projeto de vida sem violência. Portanto, leis que se dirijam à proteção das vítimas no sentido do seu empoderamento e à diminuição do isolamento em situações comprovadas de risco.

A lei 1.443 de 2018 do município de Queimados, demonstrada na figura 44, traz à tona especificamente a problemática dos casos de assédio e/ou abuso sexual no interior dos transportes coletivos, informando as penalidades previstas em lei e identificação e apreensão policial do agressor. Na medida em que se tem uma carência quase que generalizada para se rastrear e identificar as denúncias e ter uma dimensão do assédio na mobilidade urbana, fazendo com que mulheres não se sintam incentivadas a denunciar os atos de assédio, tal ordenamento legislativo torna-se uma política pública indispensável.

Figura 42 - LEI Nº 1.463/18, DE 17 DE OUTUBRO DE 2018 - Queimados



Autora: Vereadora Eloíza Helena de Souza.

**“DISPÕE SOBRE A OBRIGATORIEDADE DE AFIXAÇÃO DE AVISOS COM NÚMERO DO DISQUE DENÚNCIA DA VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER – DISQUE 180 – NO MUNICÍPIO DE QUEIMADOS”.**

Faço saber que a Câmara Municipal de Queimados APROVOU e eu SANCIONO a presente Lei:

Art.1º Fica obrigatória, no âmbito do município de Queimados, a divulgação do serviço Disque Denúncia da Violência Contra a Mulher, nos seguintes estabelecimentos: I. hotéis, pensões, motéis, pousadas e outros que prestem serviços de hospedagem; II. bares, restaurantes, lanchonetes e similares; III. casas noturnas de qualquer natureza; IV. clubes sociais e associações recreativas ou desportivas que promovam eventos com entrada paga; V. agências de viagens e locais de transportes de massa; VI. salões de beleza, academias de dança, ginástica e atividades correlatas; VII. postos de serviço autoatendimento, abastecimento de veículos e demais locais de acesso público; e VIII. prédios comerciais e ocupados por órgãos e serviços públicos. Parágrafo único – A obrigatoriedade de que trata esta Lei deve ser estendida aos veículos em geral destinados ao transporte público municipal.

Art. 2º - Fica assegurada ao cidadão a publicidade do número de telefone do disque denúncia de violência contra a mulher por meio de placa informativa, afixada em locais de fácil acesso, de visualização nítida, fácil leitura e que permitam aos usuários dos estabelecimentos a compreensão do seu significado.

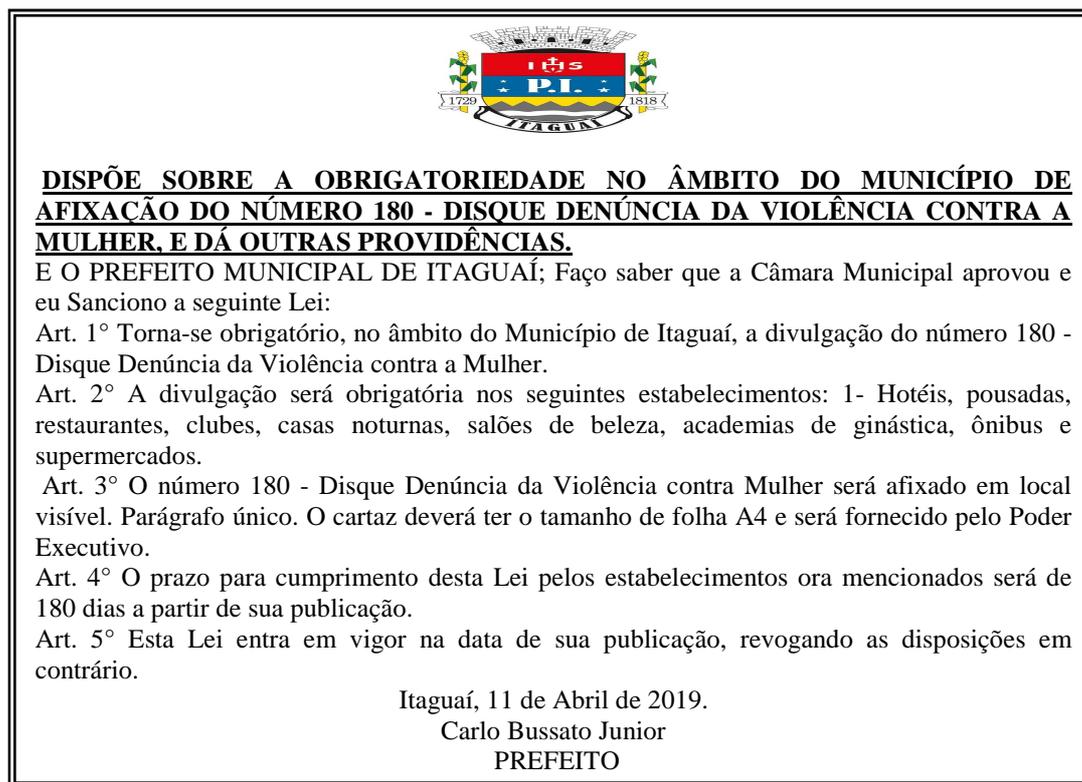
Art. 3º - Os estabelecimentos especificados nesta Lei deverão afixar placas contendo o seguinte teor: VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER DENUNCIE: DISQUE 180 - CENTRAL DE ATENDIMENTO À MULHER Estado do Rio de Janeiro Município de Queimados Gabinete do Prefeito

Art. 4º - O descumprimento da obrigação contida nesta Lei sujeitará o estabelecimento infrator à seguinte penalidade: I – Advertência; II – Multa Parágrafo único - Caberá ao Poder Executivo estipular o valor da multa e das advertências a serem aplicada nos casos de descumprimento ao disposto na presente Lei.

Art. 5º - Os estabelecimentos especificados no art. 1º desta Lei, para se adaptarem às determinações nela contidas, terão o prazo de noventa dias, a contar da sua publicação. Art. 6º - Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação.

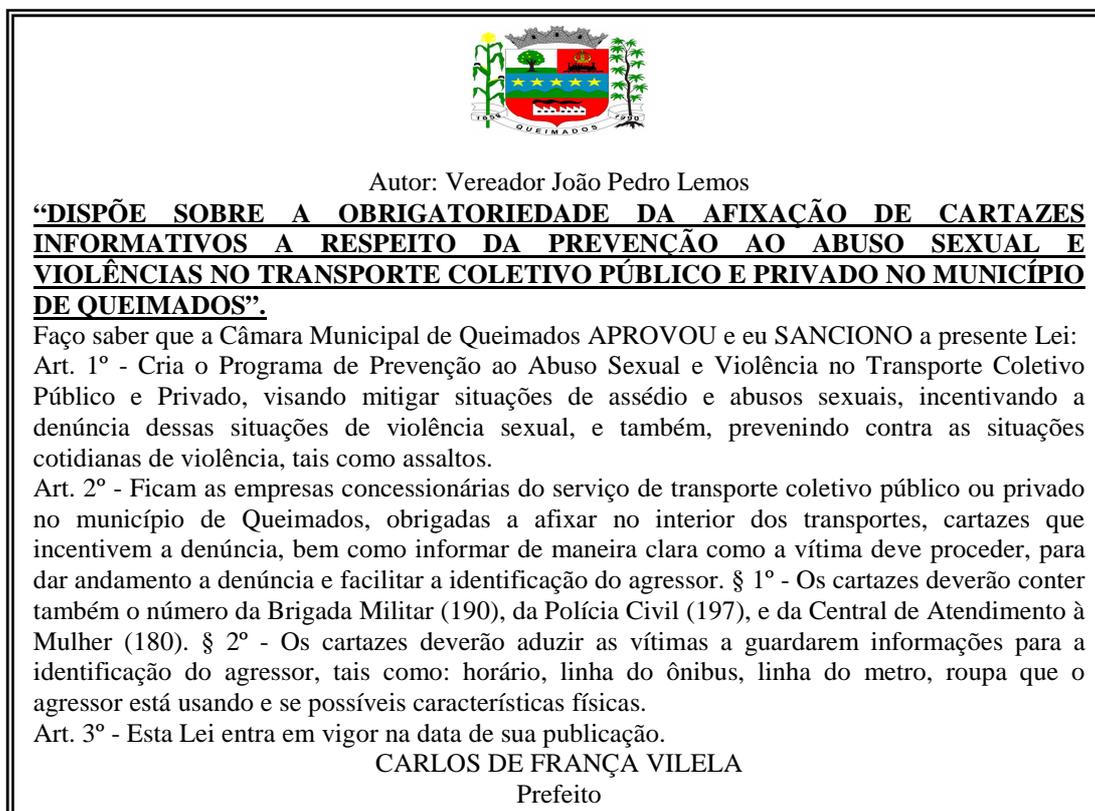
CARLOS DE FRANÇA VILELA  
P R E F E I T O

Figura 43 - LEI Nº 3.735 DE 04 DE ABRIL DE 2019 - Itaguaí



Fonte: arquivo de documentação da Câmara municipal de Itaguaí. Organizado pelo autor, 2021.

Figura 44 - LEI Nº 1.443/18, DE 29 DE MAIO DE 2018 - Queimados



Fonte: Arquivo de documentação da Câmara municipal de Queimados. Organizado pelo autor, 2021.

A lei 3.811 de 2019 de Itaguaí, documentada na figura 45, trata a Lei Maria da Penha como elemento indispensável a prática pedagógica de forma transversal aos currículos escolares das disciplinas afins nas escolas municipais. A lei atesta como indispensável o sistema de educação municipal incorporar aos seus currículos escolares ações atitudinais, procedimentais e conceituais, que busquem a sensibilização, acesso à informação e fomento à transformação cultural e social que elimine os variados tipos de desigualdade de gênero e violência doméstica.

Nesse sentido, a escola é chamada a participar ativamente na transformação da sociedade. Para se inserir num mundo com menos desigualdade, a escola é intimada pela lei a extrapolar seus currículos convencionais que tratam de temas muitas vezes engessados, para conhecimentos que preconizem o respeito à dignidade e integridade da pessoa humana, ou seja, um currículo voltado para a formação do cidadão que contemple temas como Ética, Pluralidade e Orientação Sexual.

Figura 45 - LEI Nº 3.811 DE 26 DE NOVEMBRO DE 2019 - Itaguaí

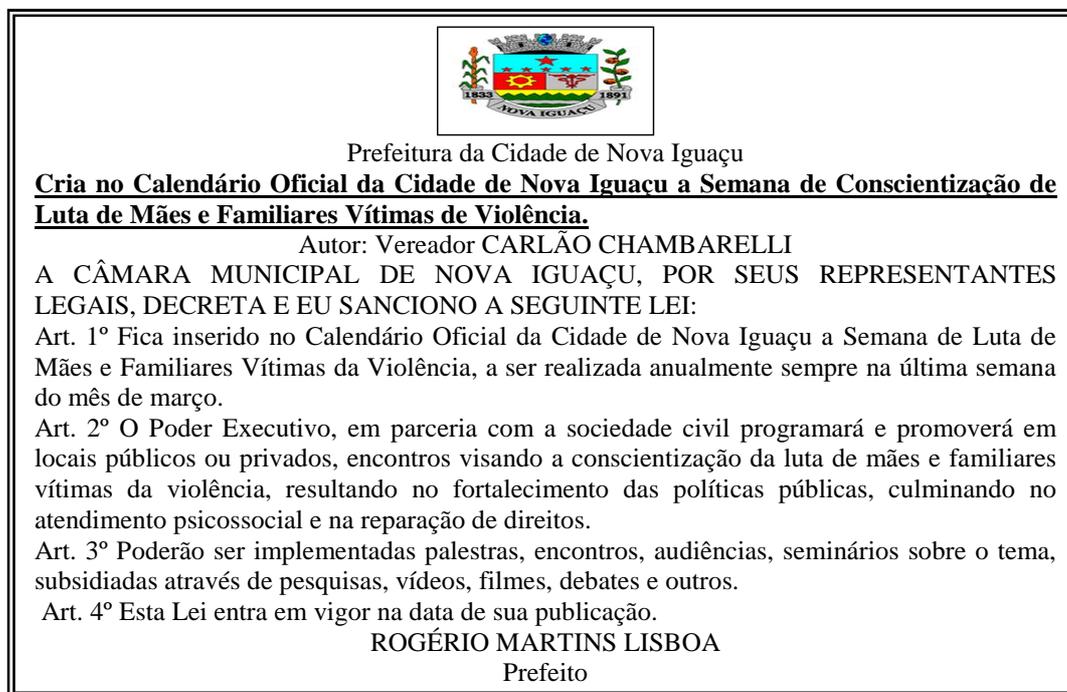


Fonte: Arquivo de documentação da Câmara municipal de Itaguaí. Organizado pelo autor, 2021.

A lei 4.869 de 2019 de Nova Iguaçu/RJ e a lei 1.370 de 2017 de Queimados/RJ, documentadas nas figuras 46 e 47, por essa ordem, dissertam acerca da importância da criação

de um dia ou semana ao ano, da conscientização e mobilização pelos próprios homens (potenciais agressores) e da família contra a violência de gênero.

Figura 46 - LEI Nº 4.869 DE 22 DE OUTUBRO DE 2019 – Nova Iguaçu



Fonte: Arquivo de documentação da Câmara municipal de Nova Iguaçu. Organizado pelo autor, 2021.

Figura 47 - LEI Nº 1.370/17, DE 08 DE JUNHO DE 2017 - Queimados



Fonte: Arquivo de documentação da Câmara municipal de Queimados. Organizado pelo autor, 2021.

A lei 1.450 de 2018, aprovada pelo plenário da Câmara municipal de Queimados/RJ, registrada na figura 48, discorre sobre os trabalhos pertinentes e obrigatórios do programa “Patrulha Maria da Penha<sup>53</sup>”, que consiste em realizar visitas às residências das vítimas de violência de gênero. O objetivo é saber se o agressor costuma incomodar/perturbar as vítimas na própria casa ou nos lugares em que frequenta como nos locais de trabalho ou de estudo.

Figura 48 - LEI Nº 1.450/18, DE 24 DE AGOSTO DE 2018 - Queimados



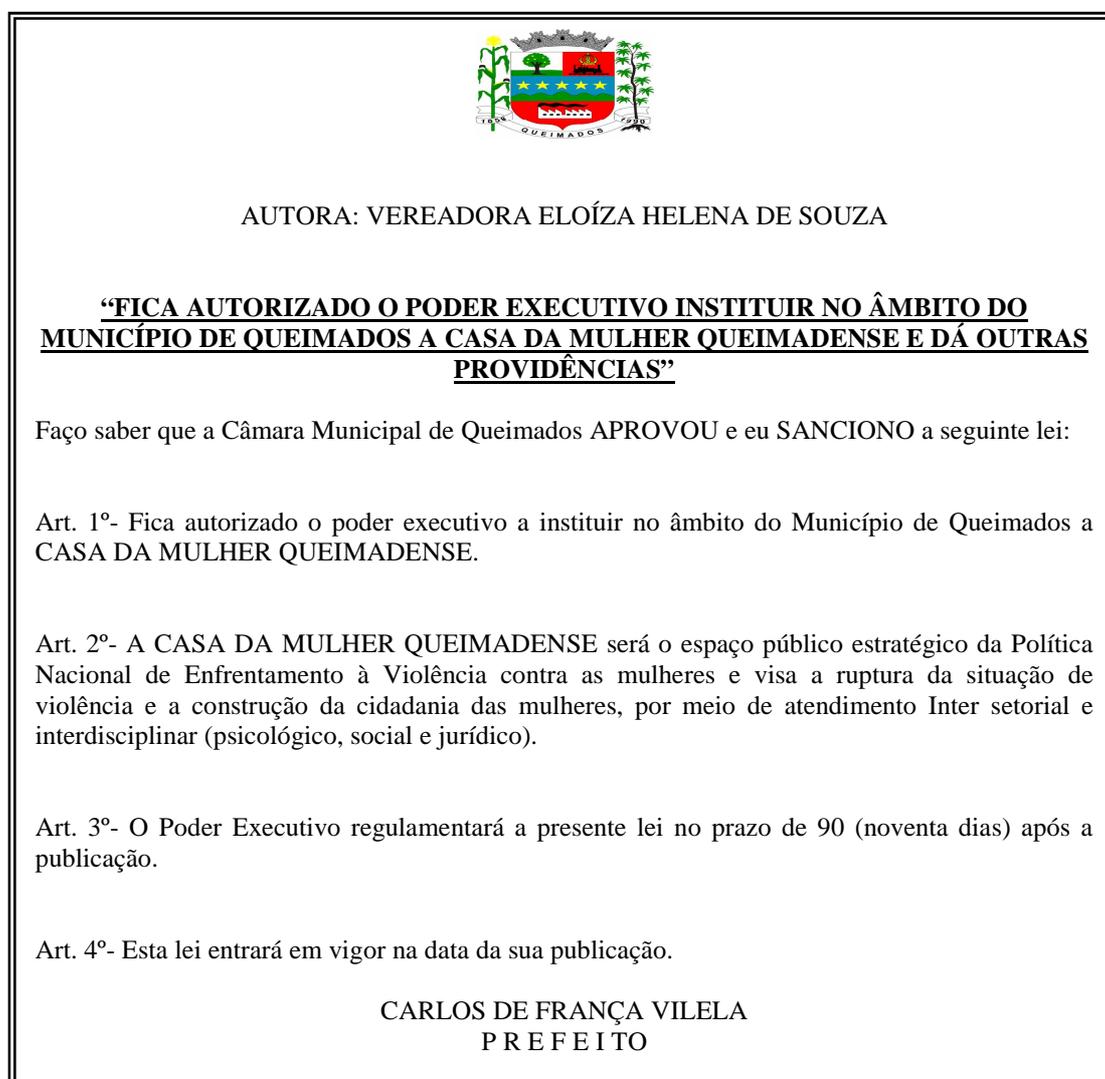
Fonte: Arquivo de documentação da Câmara municipal de Queimados. Organizado pelo autor, 2021.

<sup>53</sup> A Patrulha Maria da Penha é um programa da Polícia Militar de enfrentamento à violência contra a mulher, existente desde 2019. O programa Patrulha Maria da Penha – Guardiões da Vida ganhou em dezembro de 2021 o prêmio de “Boas Práticas Regionais” concedido anualmente pela Organização das Regiões Unidas / Fórum de Governos Regionais e Associações Globais de Regiões (ORU Fogar) em conjunto com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).

O prêmio seleciona a cada ano os cinco melhores projetos executados por administrações públicas regionais em todos os continentes. O anúncio das iniciativas premiadas foi feito em cerimônia virtual na sede da ORU Fogar, em Barcelona. Fonte: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2021/12/02/programa-patrulha-maria-da-penha-conquista-premio-internacional.ghtml>.

A lei 1.478 de 2018 de Queimados/RJ e a lei 2.829 de 2017, aprovada pelos vereadores de Duque de Caxias, documentadas nas figuras 49 e 50, respectivamente, fazem menção à criação de espaços sociais de acolhimento e solidariedade às mulheres vítimas de violência. A falta de informação e o medo de estarem sozinhas estão entre as principais barreiras para que as mulheres vítimas de violência não busquem ajuda. Cientes de tal realidade a constituição da “Casa da Mulher Queimadense” e da “Rede de Apoio à Mulher” em Queimados e Duque de Caxias, nessa ordem, parecem contemplar uma rede de proteção que estimule a mulher a encontrar suporte para romper com o ciclo da violência.

Figura 49 - LEI N.º 1.478/18, DE 21 DE DEZEMBRO DE 2018 - Queimados



Fonte: Arquivo de documentação da Câmara municipal de Queimados. Organizado pelo autor, 2021.

Figura 50 - L E I N° 2.829 DE 15 DE MARÇO DE 2017 – Duque de Caxias



**Cria a Rede de Atendimento às Mulheres em Situação de Violência em Duque de Caxias e estabelece o seu Protocolo.**

A CÂMARA MUNICIPAL DE DUQUE DE CAXIAS decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º Fica instituída a Rede de Atendimento às Mulheres em Situação de Violência em Duque de Caxias.

§ 1º Para fins desta Lei, considera-se violência contra a mulher qualquer ação ou omissão baseada no gênero, que cause morte, dano moral e/ou patrimonial ou sofrimento físico, sexual e/ou psicológico à mulher, no âmbito público ou no privado.

§ 2º Considera-se Rede de Atendimento o conjunto de ações e serviços de diferentes setores (em especial, da Assistência Social, da Justiça, da Segurança Pública e da Saúde).

Art. 2º A Rede de Atendimento descrita no caput é composta pelos Serviços Especializados e Não Especializados de Atendimento às Mulheres em Situação de Violência.

§ 1º Ficam definidos como Serviços Especializados da Rede de Atendimento aqueles que atendem exclusivamente a mulheres e que possuem expertise no tema da violência contra as mulheres.

§ 2º Os Serviços Não Especializados constituem a porta de entrada da mulher na Rede de Atendimento.

Art. 3º São objetivos da Rede de Atendimento às Mulheres em Situação de Violência:

I – assegurar o atendimento integral e humanizado às mulheres em situação de violência, observados os princípios da dignidade da pessoa humana, da não discriminação e da não revitimização;

II – realizar um trabalho sistemático e contínuo de efetiva articulação de órgãos públicos e entidades da sociedade civil que compõem a Rede de Atendimento às Mulheres em Situação de Violência;

III – fomentar a ampliação da Rede de Atendimento e melhoria da qualidade do atendimento, a identificação e o encaminhamento adequado das mulheres em situação de violência; e

IV – padronizar a metodologia dos serviços, por meio da elaboração e da divulgação de fluxogramas, normas técnicas e protocolos de atendimento às mulheres em situação de violência.

Art. 4º As diretrizes da estruturação, organização e funcionamento da Rede de Atendimento às Mulheres em Situação de Violência serão estabelecidas no Protocolo da Rede de Atendimento às Mulheres em Situação de Violência em Duque de Caxias.

Parágrafo único. O Protocolo da Rede de Atendimento às Mulheres em Situação de Violência em Duque de Caxias deverá ser regulamentado no prazo de 90 (noventa) dias.

Art. 5º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, revogando as disposições em contrário.

PREFEITURA MUNICIPAL DE DUQUE DE CAXIAS,  
15 de março de 2017.  
WASHINGTON REIS DE OLIVEIRA  
Prefeito Municipal

Fonte: Arquivo de documentação da Câmara municipal de Duque de Caxias. Organizado pelo autor, 2021.

Já a lei 1.140 de 2020 de Mesquita/RJ, evidenciada na figura 51, diz respeito à responsabilização dos agressores pelo ressarcimento das despesas decorrentes do tratamento das vítimas de violência doméstica e/ou familiar. Os agressores terão que indenizar financeiramente o erário público municipal em relação a todos os gastos médicos inerentes ao tratamento das mulheres vítimas de violência que forem suportadas pelo município por meio das transferências do Sistema Único de Saúde (SUS).

Além dos dispositivos imbuídos da previsão do cumprimento rigoroso da pena privativa consagrada na Lei Maria da Penha (Lei 11.340/06), com o objetivo de responsabilizar ainda mais o agressor pelos danos causados pela prática delitiva, a lei municipal em questão no município de Mesquita/RJ passa a imputar o agressor pelo ressarcimento das despesas médicas custeadas pelo SUS. Tal lei surge em razão da ofensa direta à incolumidade física e psicológica da vítima causada pela violência doméstica e familiar, que acaba sendo submetida a tratamento médico financiado pelo Estado por meio do SUS.

Figura 51 - LEI Nº 1140 DE 22 DE JANEIRO DE 2020 - Mesquita



Autoria: vereador Marcel

**“Dispõe sobre a responsabilidade do agressor pelo ressarcimento dos custos relacionados aos serviços de saúde prestados pelo Município por meio das transferências do Fundo de Saúde – Sistema Único de Saúde (SUS) às vítimas de violência doméstica e familiar e dá outras providências”**

A CÂMARA MUNICIPAL DE MESQUITA, por seus representantes legais, aprova e eu SANCIONO a seguinte LEI:

Art. 1º. A assistência à mulher em situação de violência doméstica e familiar será prestada de forma articulada, conforme a legislação vigente, incluindo o ressarcimento aos cofres municipais, nos seguintes termos: I – aquele que, por ação ou omissão, causar lesão, violência física, sexual ou psicológica à mulher em situação de violência doméstica e familiar fica obrigado ressarcir todos os danos causados custeados pelo Sistema Único de Saúde – SUS, de acordo com a tabela dos serviços prestados para o total tratamento das vítimas; II – o ressarcimento deverá ocorrer aos cofres municipais, quando o recurso do Sistema Único de Saúde – SUS for transferido e recolhido pelo Fundo Nacional de Saúde ao Fundo Municipal de Saúde.

Art. 2º. O órgão competente deverá regulamentar esta Lei, respeitando a legislação pertinente.

Art. 3º. Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação.

Mesquita, 22 de janeiro de 2020.  
**JORGE MIRANDA**  
 Prefeito

Fonte: arquivo de documentação da Câmara municipal de Mesquita. Organizado pelo autor, 2021.

#### 2.4.2 As leis de assistência à saúde das mulheres

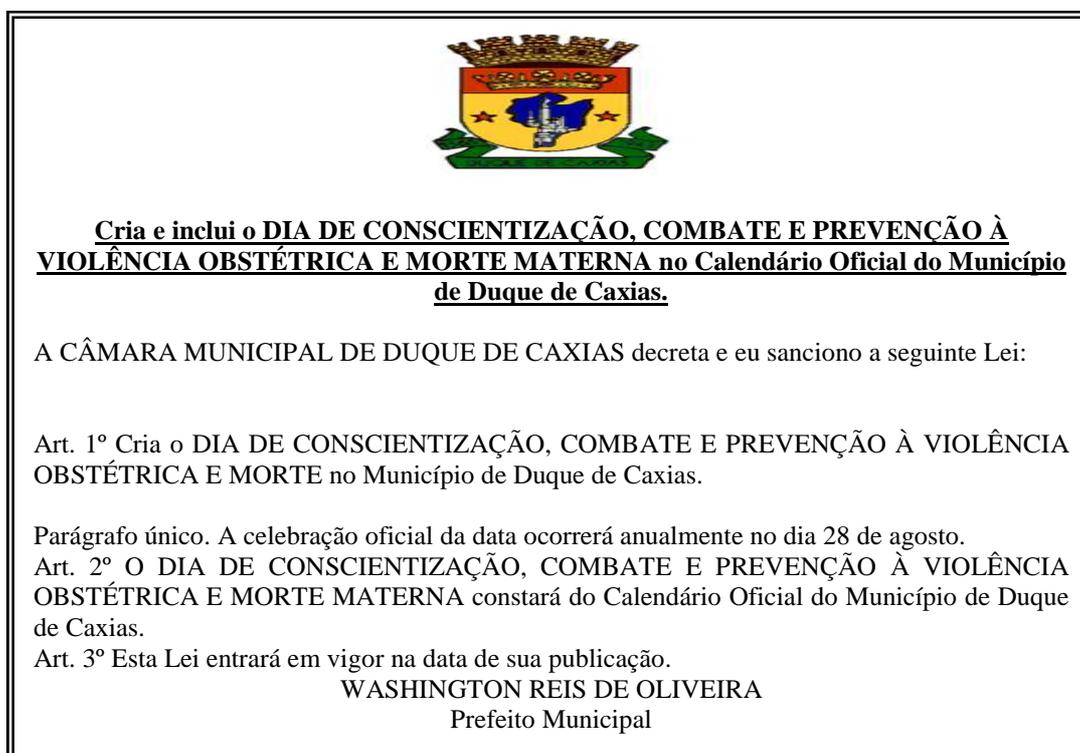
A promoção de políticas públicas através de leis aprovadas em plenário com vistas a ações focadas na oferta de serviços de promoção, prevenção e recuperação da saúde da

mulher terão avante a centralidade temática requerida no bojo da representação parlamentar na Baixada Fluminense/RJ.

Tendo em vista o cenário de vulnerabilidade feminina que se torna premente a certas doenças e causas de morte conexas muito mais com a situação de desigualdade da mulher na sociedade do que com fatores biológicos, será demonstrado algumas amostras no formato de leis que se aprofundem acerca da saúde sexual, tais como a prevenção das infecções sexualmente transmissíveis e doenças ginecológicas, além das leis que versam sobre a saúde reprodutivas das mulheres, como são os casos da melhoria da atenção obstétrica e do planejamento reprodutivo.

Deste modo, a lei 2.911 de 2018 de Duque de Caxias/RJ, certificada na figura 52, aborda a importância da conscientização e prevenção acerca da temática da violência obstétrica ocorrida nos hospitais/maternidades. A valia de tal ordenamento regulatório legislativo se dá na medida em que um levantamento feito em 2019 pela *The Women's Global Network for Reproductive Rights* (A Rede Global de Mulheres para Direitos Reprodutivos) mostra que uma em cada quatro mulheres no Brasil sofreu algum tipo de violência física ou emocional (maus tratos, abuso ou desrespeito) na atividade de parto.

Figura 52 - LEI Nº 2911 DE 10 DE SETEMBRO DE 2018 – Duque de Caxias



As leis 2.965 de 2019 de Duque de Caxias/RJ, 1.097 de 2018 de Mesquita/RJ, além da 1.379 de 2017 do município de Queimados/RJ, atestadas nas figuras 53, 54 e 55, nessa ordem, reportam-se especificamente à saúde da mulher. A primeira diz respeito à obrigatoriedade da oferta de todas as etapas dos serviços médicos de prevenção e diagnósticos das doenças cardiovasculares que mulheres são acometidas; já a segunda versa a respeito da organização e escolha de mulheres que apresentem fortes características de vulnerabilidades que necessitem dos métodos contraceptivos de longa duração Etonogestrel; enquanto que a última oferta ao público feminino ações de comunicação social, oferta de exames, ações itinerantes, palestras e seminários voltados para prevenção e redução de danos em relação à morte materna.

Figura 53 - LEI Nº 2.965 DE 05 DE JUNHO DE 2019 – Duque de Caxias



**Institui a Campanha Coração de Mulher no âmbito do Município de Duque de Caxias.**  
A CÂMARA MUNICIPAL DE DUQUE DE CAXIAS decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º Fica criada a Campanha Coração de Mulher, no âmbito do Município de Duque de Caxias, a fim de conscientizar a população feminina acerca do diagnóstico precoce e da prevenção de doenças cardiovasculares.

Parágrafo único. A Campanha será realizada anualmente, na última semana de setembro, englobando o Dia Mundial do Coração, celebrado em 29 de setembro.

Art. 2º A Campanha Coração de Mulher integrará o Calendário Oficial do Município de Duque de Caxias.

Art. 3º A Campanha Coração de Mulher tem como objetivo promover ações de diagnóstico e prevenção de doenças cardiovasculares por meio da realização de:

- I – verificação de pressão arterial;
- II – exames preventivos;
- III – palestras; e
- IV – orientações nutricionais.

Art. 4º A fim de promover o cumprimento do disposto na presente Lei, o Poder Executivo poderá firmar convênios com:

- I – órgãos da área de Saúde;
- II – entidades públicas;
- III – entidades privadas; e
- IV – instituições da sociedade civil que desenvolvam ações em prol do bem-estar e da qualidade de vida do público feminino.

Art. 5º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

PREFEITURA MUNICIPAL DE DUQUE DE CAXIAS, em 05  
de junho de 2019.  
WASHINGTON REIS DE OLIVEIRA  
Prefeito Municipal

Figura 54 - LEI Nº 1097 DE NOVEMBRO DE 2018 - Mesquita



Autora: Vereadora Cris Gêmeas

**“DISPÕE SOBRE POLÍTICA DE PROTEÇÃO ÀS MULHERES EM SITUAÇÃO DE VULNERABILIDADE; PELA REDE PÚBLICA DE SAÚDE COM A UTILIZAÇÃO DO CONTRACEPTIVO REVERSÍVEL DE LONGA DURAÇÃO DE ETONOGESTREL, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.”**

A CÂMARA MUNICIPAL DE MESQUITA, por seus representantes legais aprova e eu sanciono a seguinte, LEI:

Art.1º- As mulheres em situação de vulnerabilidade da Cidade de Mesquita, atendidas na Rede Pública de Saúde, por meio de instituições diretas ou conveniadas a qualquer título, terão direito a receber gratuitamente, implantes contraceptivos reversíveis de longa duração de etonogestrel;

Parágrafo único - Para efeitos desta Lei consideram-se mulheres em situação de vulnerabilidade: I - Adolescentes com idade inferior a 17 (dezessete) anos, com gestação anterior; II- Adolescentes com idade inferior a 17 (dezessete) anos com baixa adesão aos serviços de saúde; III- Dependentes químicas; IV- Moradoras de rua; V- Multíparas, que tiveram três ou mais partos prévios; VI- Puerperais de alto risco ou comorbidades; VII- Portadoras de doenças que contra indiquem a amamentação; VIII- Com distúrbios de saúde mental ou rebaixamento no nível de entendimento, com laudo de avaliação psicológica comprovado; IX- Que não se adaptaram a todos os outros métodos oferecidos nas Unidades de Saúde do Município; X- Que se encontram nas categorias 2, 3 e 4 dos Critérios de Elegibilidade da OMS de 2009, para outros métodos contraceptivos; XI- Que apresentam dismenorreia, não resolvida com outros métodos ou tratamentos; XII- Portadoras do vírus HIV; XIII- Profissionais do sexo;

Art. 2º - O Sistema Municipal de Saúde, na pessoa do profissional de saúde em atendimento fica responsável por informar à mulher, a respeito dos riscos e do tratamento necessário.

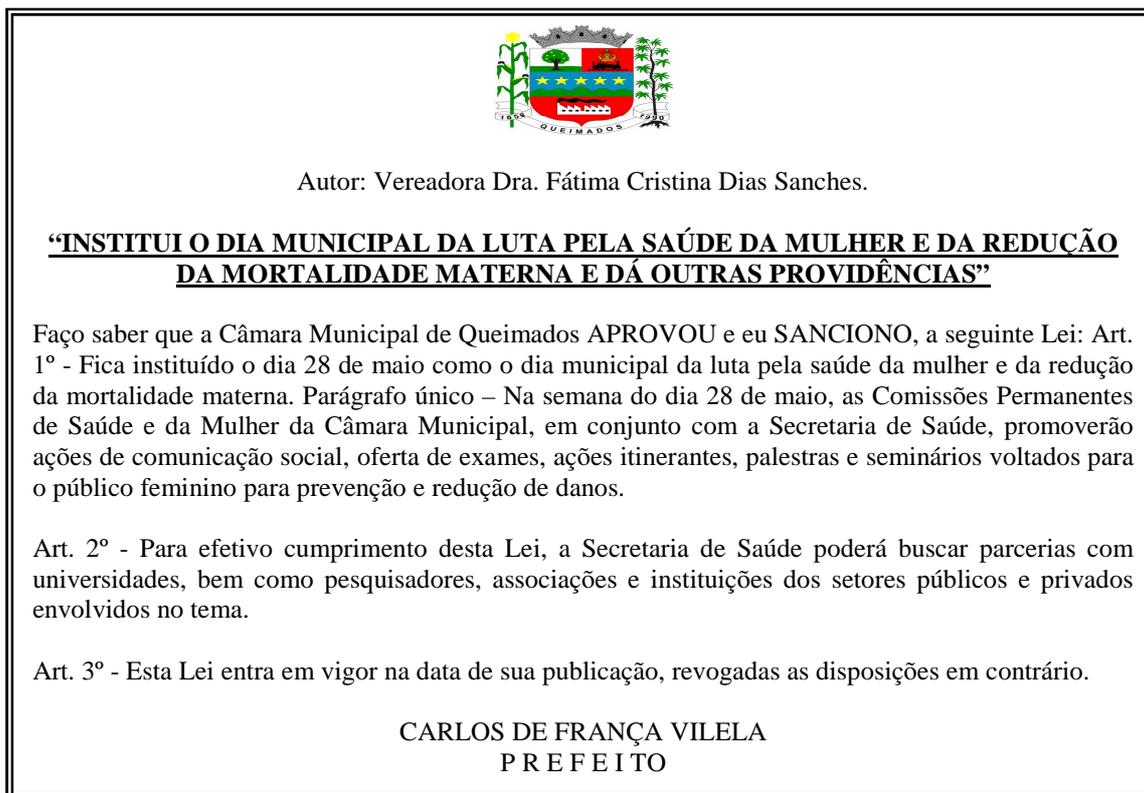
Art. 3º - O Executivo regulamentará a presente lei no prazo de 120 (cento e vinte) dias a partir de sua publicação;

Art. 4º - As despesas com a execução da presente Lei correrão por conta das dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário. Art. 5º - Esta lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas, as disposições em contrário.

Mesquita, RJ, 23 de Novembro de 2018.

JORGE MIRANDA  
Prefeito

Figura 55 - LEI Nº 1.379/17, DE 21 DE JUNHO DE 2017 - Queimados



Fonte: arquivo de documentação da Câmara municipal de Queimados. Organizado pelo autor, 2021.

#### 2.4.3 As leis de Assistência Social e Cidadania

As leis 937 de 2017 de Guapimirim/RJ, a 4.883 de 2019 de Nova Iguaçu/RJ e a 2.996 de 2019 de Duque de Caxias/RJ, demonstradas nas figuras 56, 57 e 58, por essa ordem, contemplam a questão do trabalho feminino. Visam estabelecer garantias e direitos fundamentais concernentes ao aprimoramento e qualificação da mão-de-obra feminina até determinar parâmetros para priorizar o direito ao emprego das mulheres que foram vítimas de violência doméstica e/ou familiar.

Especificamente a lei 937 de Guapimirim/RJ, figura 56, objetiva a criação de estratégias municipais para a qualificação da mão-de-obra feminina que se encontre num cenário de vulnerabilidade frente ao mercado de trabalho. O Programa “Mulher Ativa” exprime uma tentativa de aproximação com Universidades, empresas e ONG’s, que estejam dispostas à oferta de cursos para a capacitação e qualificação feminina e sua correspondente inserção no mercado de trabalho.

Figura 56 - LEI N.º 937 de 29 de março de 2017 - Guapimirim



GABINETE DO PREFEITO de 2017.

**Ementa: "Autoriza o Poder Executivo a instituir o Programa "MULHER ATIVA" de Qualificação de Mão-de-Obra Feminina" no Município de Guapimirim, e dá outras providências.**

A CÂMARA MUNICIPAL DE GUAPIMIRIM, por seus representantes, aprova e o Prefeito Municipal sanciona a seguinte Lei: RESOLVE:

Art.1º. Fica o Poder Executivo autorizado a instituir o Programa "Mulher Ativa" de Qualificação de Mão-de-obra Feminina no Município de Guapimirim.

Art.2º. O Programa "MULHER ATIVA" atenderá, prioritariamente, a mulher que tenha sob sua responsabilidade a direção, administração ou manutenção familiar, e que se encontre desempregada, ou em condições precárias de trabalho (mercado informal).

Art.3º. Os executores do presente projeto ficam autorizados a celebrar convênios com universidades, empresas públicas ou privadas e organizações não-governamentais, visando à implantação e a execução do Programa "Mulher Ativa".

Art.4º. Para a eficácia do Programa "Mulher Ativa", a Secretaria Municipal de Assistência Social, terá como atribuição, a execução das seguintes ações, entre outras correlatas:

I - criação, manutenção e atualização de banco de dados contendo cadastros:

a) de mulher interessada em participar do Programa; b) de empresas públicas ou privadas, órgãos e entidades públicas, universidades e organizações não-governamentais que sejam parceiros do Programa "Mulher Ativa"; e c) de prioridade de oferta de emprego destinada às mulheres beneficiadas pelo programa.

II - promoção da qualificação da mão-de-obra feminina, encaminhando as mulheres cadastradas para:

a) cursos que promovam a melhoria do nível educacional e cultural; b) curso profissionalizante, observando-se os parâmetros e a aptidão profissional da demanda; c) prioritariamente, empregos oferecidos pelos órgãos e empresas parceiros do Programa.

III - divulgação constante sobre a oferta de empregos e cursos de qualificação, por meio de parceria com a imprensa em geral e com o Sistema Nacional de Emprego (SINE);

IV - geração de emprego, incentivo e fomento à formação de cooperativas de trabalho.

Art.5º. O Poder Executivo regulamentará esta Lei, se necessário.

Art.6º. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Guapimirim, 19 de Março de 2017  
 Jocelito Pereira de Oliveira  
 Prefeito

Fonte: arquivo de documentação da Câmara municipal de Guapimirim. Organizado pelo autor, 2021.

Em correlato com a lei anterior, a lei 4883 de Nova Iguaçu/RJ, figura 57, no tocante à inserção das mulheres no mercado de trabalho, cria uma reserva de vagas nas empresas que possuem contratos diretos com o referido município. Deste modo, toda empresa com mais de cem (100) funcionários que presta serviço à prefeitura de Nova Iguaçu é obrigada a alocar exclusivamente nos seus quadros funcionais um percentual de 5% para mulheres comprovadamente vítimas de violência doméstica.

Figura 57 - LEI Nº 4.883 DE 20 DE DEZEMBRO DE 2019 – Nova Iguaçu



**Cria o banco de empregos para mulheres vítimas de violência doméstica e familiar, na Cidade de Nova Iguaçu, e dá outras providências.**

Autora: RENATA DA TELEMENSAGEM

A CÂMARA MUNICIPAL DE NOVA IGUAÇU, POR SEUS REPRESENTANTES LEGAIS, DECRETA E EU SANCIONO A SEGUINTE LEI:

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre a reserva de vagas de empregos na Cidade de Nova Iguaçu, criando o Banco de Empregos para Mulheres Vítimas de Violência Doméstica e Familiar de Nova Iguaçu – BEM, com o objetivo de realizar a inserção de mulheres vítimas de violência doméstica e familiar no mercado de trabalho em suas mais diversas formas. Parágrafo único. O BEM se destina a atender a demanda por trabalho e qualificação profissional de mulheres que se encontrem nas situações descritas no Art. 5º da Lei Federal nº 11.340, de 7 de agosto de 2006 (Lei Maria da Penha): “configura violência doméstica e familiar contra a mulher qualquer ação ou omissão baseada no gênero que lhe cause morte, lesão, sofrimento físico, sexual ou psicológico e dano moral ou patrimonial.”

Art. 2º A situação de violência doméstica ou familiar poderá ser comprovada mediante apresentação de: § 1º Boletim de Ocorrência (B.O.) expedido por Distrito Policial, juntamente com Certidão de Tramitação de Ação Penal Instaurada. § 2º Relatório de Acompanhamento Elaborado por assistente social, membro do Centro de Referência de Assistência Social – CRAS; Art.3º Toda empresa prestadora de serviços à Cidade de Nova Iguaçu, com 100 (cem) ou mais empregados, deverá reservar 5% (cinco por cento) das vagas de empregos para as mulheres vítimas de violência doméstica e familiar, devidamente cadastradas e encaminhadas pelo BEM. §1º Os editais de licitação e os contratos deverão conter cláusula com a determinação prevista no caput deste artigo. § 2º A observância do percentual de vagas reservadas por esta Lei dar-se-á durante todo o período da prestação de serviços e se aplicará a todos os cargos oferecidos. § 3º Na hipótese de não preenchimento da cota prevista no artigo 3º, as vagas remanescentes serão revertidas para as demais mulheres trabalhadoras. § 4º Nas renovações dos contratos celebrados e/ou nos aditamentos será observado o disposto nesta Lei. § 5º As empresas ou prestadoras de serviços deverão comprovar que empenharam todos os meios cabíveis para o cumprimento desta Lei.

Art. 3º O BEM será gerido pela Coordenadoria de Políticas para Mulheres de Nova Iguaçu.

Art. 4º As formas de inserção e integração com os órgãos de Nova Iguaçu, bem como eventuais dotações orçamentárias para atender ao programa serão definidas pelo Poder Executivo.

Art. 5º Todas as informações no âmbito do BEM terão como regra o seu sigilo, incluindo os dados relativos à inserção profissional, endereço e nome do empregador, com a finalidade de proteger as beneficiárias do programa.

Art. 6º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

ROGÉRIO MARTINS LISBOA  
Prefeito

Fonte: arquivo de documentação da Câmara municipal de Nova Iguaçu. Organizado pelo autor, 2021.

O parlamento duque-caxiense, nos mesmos moldes do iguaçuano, conforme asseverou a lei anterior, aprovou como política pública a criação de um banco de vagas de empregos exclusivamente para as mulheres vítimas de violência doméstica exatamente naquelas empresas em que se encontre em situação de contratos com a respectiva prefeitura. A lei 2.296, figura 58, dessa maneira, disciplina os parâmetros para as licitações e contratações das empresas interessadas na prestação de serviços à prefeitura de Duque de Caxias/RJ em critérios que absorvam o contingente feminino, vítima de violência familiar.

Figura 58 - LEI Nº 2.996 DE 19 DE DEZEMBRO DE 2019 – Duque de Caxias



**Cria reserva de vagas de emprego para mulheres vítimas de violência doméstica e familiar nas contratações de prestadores de serviços ao Município de Duque de Caxias.**

A CÂMARA MUNICIPAL DE DUQUE DE CAXIAS decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º Esta Lei estipula critério para as licitações e contratações realizadas pelo Município de Duque de Caxias.

§1º Esta Lei se aplica:

I – às renovações dos contratos em curso; e II – aos aditamentos dos contratos em curso.

§2º Os editais de licitação e os contratos deverão conter cláusula que explicita os termos da presente Lei.

Art. 2º Para contratar com o Município de Duque de Caxias, as sociedades empresárias deverão:

I – reservar 5% (cinco por cento) das vagas de emprego em todos os seus cargos para as mulheres vítimas de violência doméstica e familiar; II – zelar pela preservação da intimidade das contratadas; III – zelar pela preservação do direito à privacidade das contratadas; e IV – emitir relatório de acompanhamento semestral.

§1º O percentual referido no inciso I deverá abranger todos os cargos constantes do quadro funcional.

§2º O percentual referido no inciso I será mantido durante todo o período da contratação.

§3º As vagas resultantes do percentual referido no inciso I serão revertidas para as demais mulheres trabalhadoras, caso a quantidade de vagas reservadas ultrapasse a de candidatas vítimas de violência doméstica e familiar.

§4º A fim de comprovar o cumprimento do disposto nesta Lei, em especial, do inciso I, o relatório a que se refere o inciso IV deverá fornecer os seguintes dados:

I – quantidades de empregados por cargo; e

II – lista com nomes das contratadas e seus respectivos cargos, especificando as que se enquadram na reserva.

Art. 3º Para os fins desta Lei, a vítima de violência doméstica ou familiar deverá apresentar:

I – declaração de órgão de Assistência Social, carimbada e assinada pelo funcionário responsável pelo atendimento; II – Registro de Ocorrência sobre o tema; ou III – registro de ação judicial sobre o tema.

Art. 4º O conteúdo da presente Lei será afixado em local visível no interior dos seguintes equipamentos situados em Duque de Caxias:

I – Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher (DEAM); e II – demais equipamentos e locais de atendimento à mulher vítima de violência doméstica e familiar.

Art. 5º Esta Lei entra em vigor 180 (cento e oitenta) dias após a data de sua publicação.

PREFEITURA MUNICIPAL DE DUQUE DE CAXIAS, em 19  
de dezembro de 2019.  
WASHINGTON REIS DE OLIVEIRA  
Prefeito Municipal

Fonte: Arquivo de documentação da Câmara municipal de Duque de Caxias. Organizado pelo autor, 2021

A lei 1.142 de 2020 de Mesquita/RJ, evidenciada na figura 59, não pode ser negligenciada, visto que garante as mulheres que comprovadamente sofreram variadas formas de violência, prioridade no âmbito do poder público municipal aos programas habitacionais existentes. Uma política pública, portanto, assegura a reserva de um percentual mínimo nas

iniciativas habitacionais do referido município a todas as mulheres vítimas da violência de gênero.

Figura 59 - LEI Nº 1142 DE 22 DE JANEIRO DE 2020 - Mesquita



Autoria: vereador Marcel

**“Garante às mulheres vítimas de violência doméstica, do tráfico de pessoas ou de exploração sexual, prioridade nos programas habitacionais”**

A CÂMARA MUNICIPAL DE MESQUITA, por seus representantes legais, aprova e eu SANCIONO a seguinte LEI:

Art. 1º. Fica garantida às mulheres vítimas de violência doméstica, do tráfico de pessoas ou de exploração sexual, prioridade nos programas habitacionais implementados ou desenvolvidos pela Cidade de Mesquita.

Art. 2º. Para os fins específicos de atendimento ao disposto nesta Lei, deverá ser reservado o percentual mínimo de cinco por cento das unidades habitacionais dos programas habitacionais implementados ou desenvolvidos pela Cidade de Mesquita.

Art. 3º. Esta Lei será regulamentada em até trinta dias sobre os critérios e os requisitos para a inclusão das mulheres elegíveis para gozarem dos benefícios da presente Lei.

Art. 4º. Esta Lei entrará em vigor na data da sua publicação.

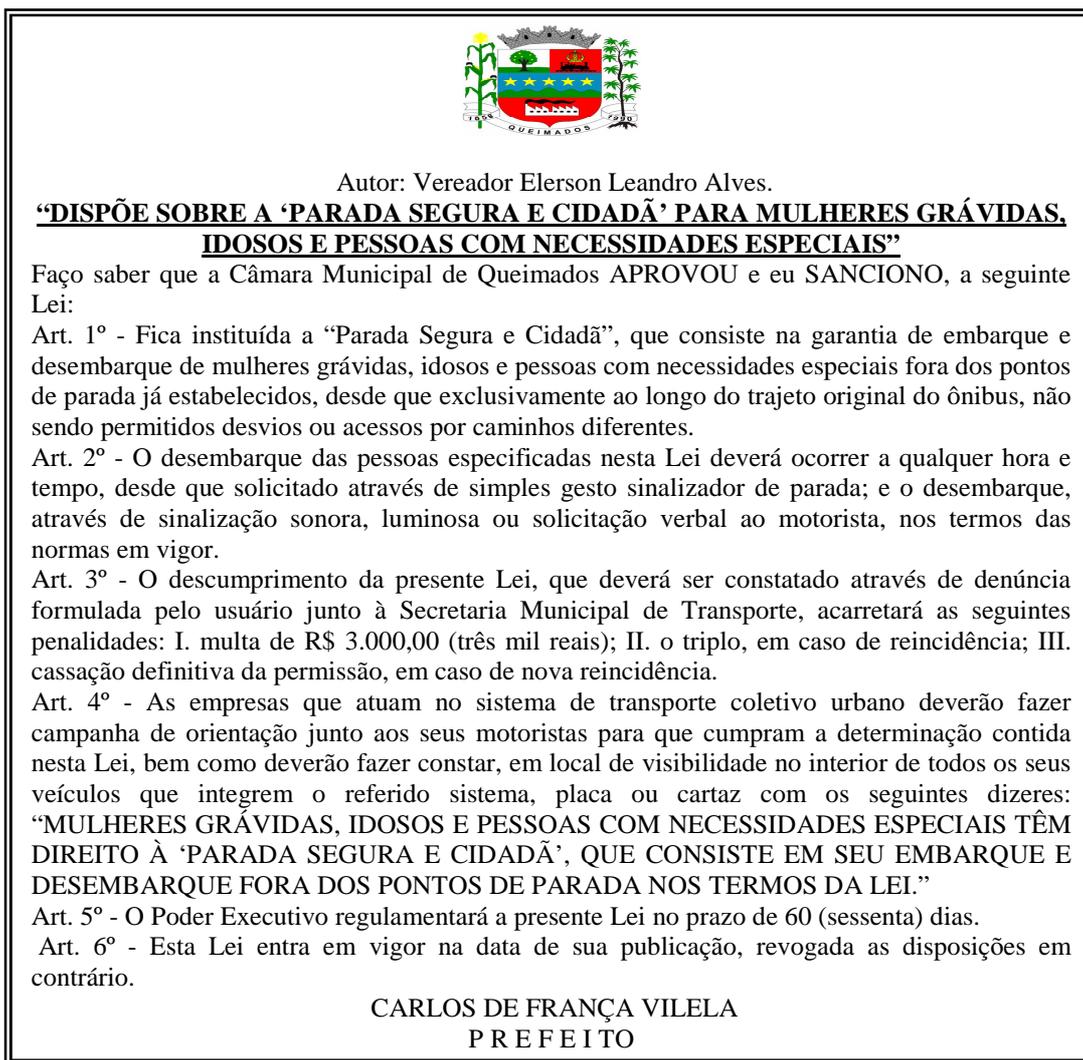
Mesquita, 22 de janeiro de 2020.

JORGE MIRANDA  
Prefeito

Fonte: Arquivo de documentação da Câmara municipal de Mesquita. Organizado pelo autor, 2021.

A lei 1.377 de 2017 do município de Queimados/RJ, atestada na figura 60, também tem no âmbito dos transportes públicos de massa um ordenamento legislativo específico de regulação destinado a pessoas em condição de maior vulnerabilidade física e/ou motora que regularmente utilizam os transportes coletivos de massa, como são os exemplos das mulheres grávidas, idosos e pessoas com limitação de deslocamento.

Figura 60 - LEI Nº 1.377/17, DE 21 DE JUNHO DE 2017.



Fonte: Arquivo de documentação da Câmara municipal de Queimados. Organizado pelo autor, 2021.

Portanto, a catalogação e classificação dos ordenamentos legislativos acima mencionados objetivaram debater mesmo num contexto de sub-representação feminina nos parlamentos municipais da Baixada Fluminense/RJ, a centralidade que a questão do gênero assume em termos de formulação de políticas públicas. Nessas 21 leis aprovadas em plenário atesta-se a finalidade de discutir e encaminhar políticas públicas, sob a ótica do gênero feminino, destinadas a garantir a igualdade de oportunidades e direitos entre homens e mulheres de forma a assegurar à população feminina o pleno exercício de sua cidadania, na perspectiva de sua autonomia e emancipação.

A análise das leis permitiu a certificação de que o protagonismo feminino na formulação de trabalhos parlamentares, que se desdobram em políticas públicas, vão desde leis que versam acerca da dinâmica de denúncia dos agressores até campanhas educativas

componentes nos currículos escolares, passando pela responsabilização financeira dos custos médicos de reparo à saúde de mulheres violentadas. Visam, conseqüentemente, garantir os direitos humanos das mulheres no âmbito das relações domésticas e familiares no sentido de resguardá-las de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

Todavia, em consonância com aquilo que assevera quanto à violência de gênero a Integração Operacional dos Órgãos Públicos (IOOP), órgão que se constitui na comunicação entre os setores governamentais (Judiciário, Ministério Público e Defensoria) e suas interfaces com as áreas de segurança, assistência social, saúde, educação, trabalho e habitação, para tratar do tema da violência contra a mulher de forma multidisciplinar, se pode perceber a ausência no portfólio das leis aqui apresentadas vários assuntos (preconceitos, outros tipos de violência que não somente a física, mas a moral, sexual, patrimonial, psicológica, entre outras) que ainda perfazem o cenário de violência em geral contra as mulheres, tais como:

- a) um programa de atenção humanizada ao aborto legal e juridicamente autorizado;
- b) reserva de vagas em creches para crianças em idade compatível, filhos de mulheres vítimas de violência doméstica, de natureza física e/ou sexual;
- c) proteção à mulher no ambiente de trabalho em caso de necessidade de afastamento (trabalhadora) ou remoção (servidora pública), sem penalidade do seu vínculo trabalhista com vistas a garantir a sua integridade física e psicológica.

### 3. A SUB-REPRESENTATIVIDADE ÉTNICO-RACIAL NA BAIXADA FLUMINENSE/RJ

*“Sempre quis saber porquê o  
Tarzan era o rei da selva  
na África e era branco”  
Muhammad Ali<sup>54</sup>*

O capítulo corrente irá aprofundar a temática da inserção e participação dos negros na representação parlamentar na Baixada Fluminense/RJ, caracterizada por uma substancial sub-representatividade étnico-racial nos 13 municípios componentes da região supracitada.

Como substrato teórico-conceitual do tema aqui privilegiado, o componente étnico-racial como categoria de análise política, será lançado os principais autores especializados do objeto de análise em questão e as possíveis conexões com a realidade empírica encontrada na pesquisa quantitativa e qualitativa: a observância das leis aprovadas em plenário.

A segunda importante inserção do vigente capítulo é discorrer acerca da histórica exclusão dos negros na política do Brasil, seguido da matéria da sub-representatividade de raça, tanto na desproporcionalidade existente entre o que os negros representam no “colégio eleitoral” da Baixada Fluminense/RJ e o seu número reduzido na representação parlamentar, como na soma ínfima de leis que versam sobre seus direitos básicos.

Adiante, demonstram-se os resultados de uma das metodologias utilizadas na presente tese: as entrevistas com os vereadores autodeclarados pretos e pardos. Os questionamentos elaborados buscaram clarificar os principais obstáculos de inserção, permanência e disputas no interior do quadro político que os parlamentares negros, dentro de um cenário estruturalmente racista da Baixada Fluminense/RJ, enfrentam.

Para arrematar o capítulo, por outro lado, a tese elenca através da observância e análise das leis aprovadas em plenário, a resistência dos negros dentro das treze Câmaras municipais no contexto da formulação e recepção de políticas públicas de afirmação racial (leis) que garantam seus direitos básicos de cidadania.

---

<sup>54</sup> Nascido Cassius Marcellus Clay Jr em 1942, foi um pugilista norte-americano, tendo se convertido ao islã em 1961. Foi eleito o “desportista do século” pela revista Sports Illustrated em 1999 e grande ativista a favor direitos civis/raciais.

### 3.1 A interface “raça-política”: a centralidade étnico-racial como categoria social e conceito analítico

“Só uma diversidade cultural expressa numa multiplicidade étnico-racial é que formará um patrimônio comum que irá compor e justificar a humanidade”. Esta frase de Claude Lévi Strauss em sua obra “Raça e História”, publicada originalmente em 1952 na França, oferece a reflexão acerca da inaceitabilidade de se marginalizar ou até mesmo eclipsar a preponderância do elemento étnico-racial como constitutivo das relações sociais e políticas hodiernamente.

O conceito de raça aqui apreendido será na acepção de entendê-lo como conceito não biológico constitutivo dos trabalhos de estudos raciais indispensáveis para desnudar o viés racista que marcam a produção e a reprodução das desigualdades sociais no Brasil. Assim, a contribuição de Guimarães (1995, 1999, 2000 e 2001) sustenta que a raça não poderá ser concebida no âmbito do campo dos estudos raciais no Brasil um estatuto biológico, ou seja, as raças não são um fato do mundo físico, elas existem, contudo, de modo pleno, no mundo social (GUIMARÃES, 1999, p. 9).

O pressuposto teórico que se torna imperioso ressaltar é que os conjuntos representados pela variável “não brancos” (pardos e pretos) não devem ser entendidos como categorias biológicas separadas de sua incorporação histórica, cultural e política. Pelo contrário, trata-se precisamente de analisá-los como são historicamente construídos através da política.

Pois é exatamente neste contexto que o racismo pode se configurar numa forma deveras específica de se naturalizar a vida social, ou seja, de explicar as profundas desigualdades sociais e distinções culturais e políticas a partir de diferenças tomadas como naturais.

Dentre as muitas clivagens que concorrem para a reprodução das desigualdades sociais no Brasil como as de gênero, as de classe e de origem (ainda pouco adequadamente estudadas), são as clivagens de raça, na sua composição política, que terão ênfase na presente seção deste capítulo, e que concorrem como uma determinante estrutural no entendimento das desigualdades sociais no país.

Por conseguinte, edificada sob esse prisma, a raça existe como critério persistente de exclusão e não pode, portanto, ser desconsiderada na construção de uma sociedade democrática. Em diversas referências como Guimarães (1999), Hasenbalg (2005) e Winant

(1999), seus postulados residem na preocupação em explicar e compreender a raça como fenômeno social. Reforçam, portanto, a necessidade de se ter o constitutivo étnico-racial como um fenômeno social relevante e, que se não apreendê-lo desta forma, corre-se o risco de se contribuir para agravar a manutenção de um *status quo* reiteradamente racista.

Até mesmo autores que rejeitam o distintivo étnico-racial como Miles (2000), Fields (2003) e Azevedo (2004), enquanto categoria analítica para se evitar a reprodução da visão racista da sociedade, apoiam o fato do entendimento da raça como realidade social e não biológica.

Para consubstanciar a importância do ingrediente étnico-racial como categoria de análise social, o termo raça também deve ser apreendido no contexto da “política de identidade”. Para isso, Plutzer e Zipp (1996), asseveram que:

A raça se refere às alianças políticas formadas com base em alguma semelhança demográfica; aplicada à demografia racial, a política de identidade utiliza a noção de uma origem racial comum para alavancar políticas públicas, incluindo a eleição de candidatos com identificações raciais politizadas; procura-se, assim, entender as relações entre a sub-representação não branca e as variáveis contextuais como cor da pele, educação e crenças sobre a estratificação racial (PLUTZER e ZIPP, 1996, p. 35).

Os supracitados autores perfazem de modo analítico exatamente o que será evidenciado na última seção deste capítulo: com o instrumental metodológico da observação das leis aprovadas em plenário, e tendo como o distintivo político de atuação parlamentar os ordenamentos regulatórios identitários de afirmação racial, a constituição de políticas públicas direcionadas à consagração dos direitos fundamentais dos negros na Baixada Fluminense/RJ.

O propósito de se erigir o componente étnico-racial como conceito analítico para aprofundar o debate no tocante à inserção e participação dos negros na política reside na tese de que o fortalecimento da consciência racial na sociedade e a subsequente e possível, “racialização das relações políticas” – nesse caso da representação parlamentar -, constituem-se em caminhos de excelência no combate ao racismo. Um exemplo, como será tematizado na última seção do presente capítulo, são as leis de afirmação racial aprovadas em plenário na legislatura 2017-20 em municípios da Baixada Fluminense/RJ que buscaram o reconhecimento, a preservação e valorização da cultura e história negra.

Inseridos no contexto de se intentar otimizar o debate acerca da representação política de grupos sociais historicamente desfavorecidos, teóricos políticos contemporâneos como Young (2000), propõe uma perspectiva social no diagnóstico do ingrediente étnico-racial na política como fundamental e indispensável para a consolidação da democracia, em vez de uma abordagem baseada apenas na promoção de interesses individuais ou coletivos. O

supradito autor faz emergir a ideia de “perspectiva” (social) para a teorização do objeto temático em tela. Sendo assim, conclui:

A representação política de grupos marginalizados é necessária não só porque seus integrantes compartilham dos mesmos interesses, mas porque compartilha de uma mesma “perspectiva social”, ou seja, um modo de se ver o mundo determinado por certos padrões socialmente estruturados de experiências de vida; trata-se, portanto, de um “ponto de partida”, não de chegada; a ideia de “perspectiva” permite captar a sensibilidade da experiência formada pela posição do grupo (YOUNG, 2000, p. 190).

Campo historicamente dominado pelos homens, a política está estruturada de forma a possibilitar a reprodução e institucionalização das hierarquias de raça. O próprio *ethos* político privilegia valores e crenças associados à cor da pele, prejudicando consideravelmente a aspiração política de candidatos políticos não brancos, ainda nas etapas iniciais do processo eleitoral.

Por isso, o postulado de uma mesma “perspectiva” social preconizada em Young (2000), que cria nexos entre os integrantes de um mesmo grupo social desfavorecido, historicamente torna-se urgente, por conseguinte, para mitigar a reprodução das hierarquias de caráter étnico racial, como aquelas vigentes na política brasileira.

Outro enfoque da acepção da raça enquanto categoria analítica social, é a sua forma de abordagem por intermédio de uma “perspectiva histórica” contida em Bourdieu e Wacquant (1998) sobre as relações raciais. Os referidos autores insistem que a interpretação do distintivo étnico-racial no Brasil sofreu com um notável imperialismo cultural e acadêmico norte-americano (BORDIEU e WACQUANT, 1998, p. 112). Tal fato se explica no papel que instituições filantrópicas norte-americanas como Ford e Rockefeller tiveram ao patrocinar o treinamento de cientistas brasileiros e a produção intelectual de pesquisadores norte-americanos, dentre os quais muitos afrodescendentes, na construção de campos de estudos das relações raciais baseados no imperativo da dicotomia bipolar branco *versus* negro, característico da sociedade norte-americana.

A assertiva referenciada em Bordieu e Wacquant (1998) remete ao fato de que nos Estados Unidos prevalece a “regra de uma gota” (one-drop rule), a qual estabelece que os filhos de casamentos entre brancos e negros são classificados como “negros” e não como “mistos” ou “pardos”. Pelo contrário, o Brasil rejeitou o sistema racial bipolar e adotou o reconhecimento histórico de categorias raciais intermediárias.

Destarte, os mencionados escritores sem tergiversarem, concluíram que:

No Brasil, a identidade racial é definida por referência a um *continuum* de “cor”, por em meio difuso e/ou flexível que levando em conta aspectos físicos, como cabelo,

pele, nariz, lábios, posição de classe baseado na renda e escolaridade, engendra um grande número de categorias intermediárias (BOURDIEU e WACQUANT, 1998. P. 112).

Tais categorias intermediárias perfazem uma miríade de mestiçagem étnica e coloração epidérmica, que teriam impulsionado a edificação de uma ambiência de ambiguidade racial pouco fértil à mobilização política baseada na identidade e subjetividade raciais. Em resumo, Lívio Sansone em sua obra intitulada “*Blackness without ethnicity: constructing race in Brazil*”, preconiza que no Brasil, “há racismo sem etnicidade organizada para a política eleitoral” (SANSONE, 1998, p. 9).

Consagra-se, assim, a inadequação conceitual para a significação da raça no Brasil nesses moldes impostos pelo imperialismo cultural e acadêmico dos Estados Unidos, que no entender dos aludidos autores são conjecturados dentro de uma *realpolitik* acadêmica norte-americana que carece de maior convencimento (BOURDIEU e WACQUANT, 1998, p. 114).

Por outro lado, a utilização sociológica da categoria raça no âmbito dos estudos “estruturalistas” dos finais da década de 1970 encontrados em Winant (1999) sofreu muita influência dos postulados da *Realpolitik* acadêmica norte-americana. Assim, a denominada polarização branco/não branco fica emblematicamente exemplificada nas pesquisas e análise de dados estatísticos oficiais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) referentes aos brancos, pretos, amarelos, indígenas, pardos, mas, sendo agrupados em dois grandes grupos, ora chamados de brancos e não brancos, ora nomeados de brancos e negros.

Tal “realidade estrutural” polarizada e desigual socialmente vem acoplada de implicações políticas. Se a dicotomia, branco *versus* não branco, é imperativa nas oportunidades sociais, mormente num país historicamente injusto como o Brasil, ela também teria que corrigir assimetrias no campo da política, rompendo a cortina ideológica do mito da democracia racial que permite que a ordem racial seja reproduzida.

Outra dimensão de abordagem teórico-conceitual da raça e seu nexos com a política são os estudos sobre os movimentos negros. Estes movimentos são guiados por três pilares principais a conferir:

- a)- à mobilização racial no país;
- b)- aos efeitos do pertencimento racial na mobilização política no Brasil;
- c)- aos fatores que geram essa mobilização política racialmente orientada.

Constituindo-se num dos principais campos de estudos sobre raça e política no Brasil, o movimento negro e a literatura que se debruçou sobre o tema, entretanto, enfatizou mais o escopo do “ativismo cultural” da bandeira racial que o assunto sempre determinou. Já

Guimarães (2008) revela que a mobilização racial coletiva sempre esteve mais associada ao trabalhismo.

No Brasil, quando comparado aos países que tiveram uma incontestável adesão em larga escala aos movimentos de “bandeira racial” como nos Estados Unidos com o Civil Rights Movement ou na África do Sul com os Black Consciousness Movement, a baixa politização da clivagem racial caracterizou os movimentos negros mais dotados de se criar um “caldo efervescente” de cultura negra do que reivindicações estritamente políticas.

Assim, a Frente Negra Brasileira (FNB) no início do século XX, caracterizou-se pela gênese da integração dos negros na sociedade brasileira, mas sem se inserir em questões com conotações políticas. Num outro exemplo, Hanchard (1993) apregoa que o Movimento Negro Unificado (MNU) na década de 1970, foi de cunho político, mas com uma formatação política com registro fortemente cultural e identitário como o Black Soul da mesma década.

Não obstante, a partir da década de 1980 é que podem ser averiguadas alterações fundamentais no movimento negro. Apesar de permanecer associado ao trabalhismo e ao feminismo, o mote se deu em torno da formação de uma identidade própria e colocar em debate as políticas afirmativas para o ensino superior. O já referido Movimento Negro Unificado (MNU), por exemplo, a partir de um racionalismo radical capitaneado por Abdias do Nascimento tornou o afrocentrismo como mola propulsora para afirmação do quilombismo<sup>55</sup>.

Já nas décadas subsequentes, a análise de Guimarães (2001) pormenoriza a temática em pauta:

Nos anos 1980 e 1990, várias organizações surgiram para abordar a agenda racial, que vai desde a implementação de políticas de reconhecimento, a luta contra o racismo e preconceito, até a criação de políticas afirmativas e de redistribuição; as reivindicações por políticas e legislação contra a discriminação, assim como por redução das desigualdades raciais, são nitidamente diferentes das demandas culturais – tradicionalmente mais palatáveis ao Estado brasileiro como parte do mito fundacional oficial do sincretismo entre indígenas, negros e brancos (Guimarães, 2003).

Outra base de apoio no percurso teórico em pauta é a possibilidade de paralelismo conceitual entre os empregos dos termos raça e etnia. Cientistas sociais que têm analisado essas questões do ponto de vista da perspectiva do “Cultural Studies”, por exemplo, propõem a substituição do termo “raça” por “etnia”, para salientar o lugar da história, da cultura e da política no processo de construção de identidades coletivas. Neste caso, o termo “etnia”, é analiticamente empregado para evitar o essencialismo contido no termo “raça”, tal como

---

<sup>55</sup> Movimento de resposta ao racismo institucionalizado no Brasil. Propôs soluções e temas que buscaram descortinar novos horizontes em que anti-racismo tivesse uma atuação estritamente política.

usado na linguagem comum e na naturalização da abordagem dos aspectos que envolveriam questões raciais necessariamente politizadas.

Todavia, tal como foi abordado teoricamente alhures com base em distintos autores, a congruência conceitual entre os dois termos, raça e etnia, deve-se à premissa da apreensão daquele enquanto escopo analítico que se afasta do determinismo biológico. Ao contrário, a raça passa a ser inserida fundamentalmente no seio das perspectivas social e histórica, incluindo-se também a afiliação racial por intermédio dos movimentos da cultura negra.

Posto isto, a categorização social da raça enquanto conceito analítico, que vai estruturar as mediações do debate teórico da importância do distintivo étnico-racial na política, é apresentado nas presentes linhas, sinteticamente em:

- a) a raça apreendida como conceito não biológico;
- b) a raça como política de identidade, isto é, a utilização da noção de uma origem racial comum para alavancar políticas públicas com representantes eleitos com identificações raciais politizadas;
- c) a raça espelhada numa “perspectiva social” em que se possa permite captar a sensibilidade da experiência formada pela posição do grupo;
- d) na rejeição ao modelo norte-americano bipolar da questão racial, a “regra de uma gota” (one-drop rule), uma vez que no Brasil se engendrou um grande número de categorias intermediárias;
- e) nos estudos dos movimentos negros, no qual mais profundamente se sublinhou a importância de uma cultura genuinamente negra do que aspirações estritamente políticas.

### **3.2 A histórica exclusão étnico-racial na representatividade política do Brasil**

Os debates que alicerçaram o prisma étnico-racial na inserção política no Brasil, desde fins do século XIX com a abolição da escravatura, tiveram como eixos norteadores as análises da formação dos movimentos negros e as pretendidas representações políticas do segmento não branco da população brasileira.

Com relação ao primeiro eixo, Guimarães (2008), assevera a importância do trabalhismo na consecução da mobilização racial e de movimentos sociais em prol da adesão em larga escala de uma “bandeira” racial na política. Já no segundo eixo, Hasenbalg (2005) se aprofunda tanto nas especificidades em que a mobilização racial repercute e age na

representação política, como foca nos desdobramentos do pertencimento racial na mobilização política no Brasil.

Apoiando-se, desta forma, nos dois aludidos autores, evidencia-se de forma inequívoca um pressuposto basilar na sociedade brasileira: a permanência da raça como princípio estruturante da flagrante estratificação social e da organização política do Brasil. O mesmo Hasenbalg (2005) aborda a insistência da ordem racista na sociedade brasileira com a seguinte explanação:

A pouca mobilidade social entre os negros e o fato de permanecerem ocupando uma posição subordinada na estrutura de classe e estratificação social brasileiras constituía uma evidência de que eles estavam sujeitos a “uma desqualificação peculiar e a desvantagens competitivas que derivavam de sua condição racial” (HASENBALG, 2005, p. 20).

De forma ainda mais consubstanciada, o mesmo autor arremata:

O mito da democracia racial teve os seguintes desdobramentos no Brasil: fez com que as questões raciais fossem tratadas como questões de desigualdade de classe e, conseqüentemente, levou à invisibilidade da raça através de “formas sutis de manipulação ideológica que tendiam a esconder a divisão racial através da ênfase nas formas simbólicas de integração” (HASENBALG, 2005, p. 225).

Por conseguinte, a raça existe e persiste atualmente no Brasil como critério notório de exclusão e não pode, portanto, ser desconsiderada na construção de uma sociedade democrática.

Como prova deste cenário de dificuldades e até mesmo exclusão dos negros no âmbito da política, somente em 1982 foi eleito o primeiro político negro a ocupar a chefia de um executivo municipal: Wagner do Nascimento na prefeitura de Uberlândia/MG, conforme demonstrado na figura 61.

Figura 61 - Wagner do Nascimento: primeiro político negro a assumir a prefeitura de uma cidade brasileira: Uberlândia/MG, 1982.



Fonte: Google, 2022.

Já na escala federal, somente em 1967, o industrial e empresário Adalberto Campos, em conformidade com a figura 62, tornou-se o primeiro político a obter uma cadeira na Câmara dos Deputados em Brasília, eleito pelo estado de São Paulo.

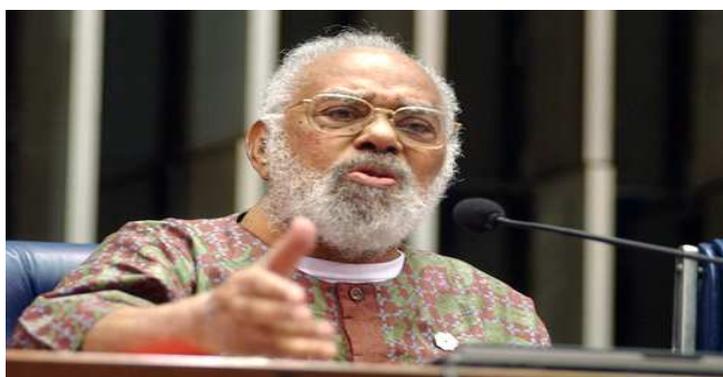
Figura 62 - Adalberto Camargo: primeiro deputado federal negro eleito do país pelo estado de São Paulo - 1967



Fonte: Google, 2022.

Mas a comprovação mais irrefutável do caráter discriminatório e excludente da representação política brasileira em relação aos negros, foi atestar que, somente no final do século XX, mais de um século após à abolição da escravatura, um político negro conseguiu ocupar um assento na mais importante “casa legislativa” do país, o Senado Federal, com Abdias do Nascimento<sup>56</sup> pelo estado do Rio de Janeiro, evidenciado na figura 63. Tal figura tornou-se um personagem protagonista muito além da dimensão política, que se estendeu da poesia à docência, passando pela poesia, dramaturgia, artes plásticas e curadoria. Mereceria uma exposição acadêmica ampla e irrestrita de sua pan-africanidade, mas que em razão do escopo delineado aqui no presente espaço, não será foco de maior pormenorização, malgrado reconhecida e reverenciada sua importância histórica nas várias frentes em que atuou.

Figura 63 - Abdias do Nascimento: primeiro senador negro do Brasil, estado do Rio de Janeiro, 1997

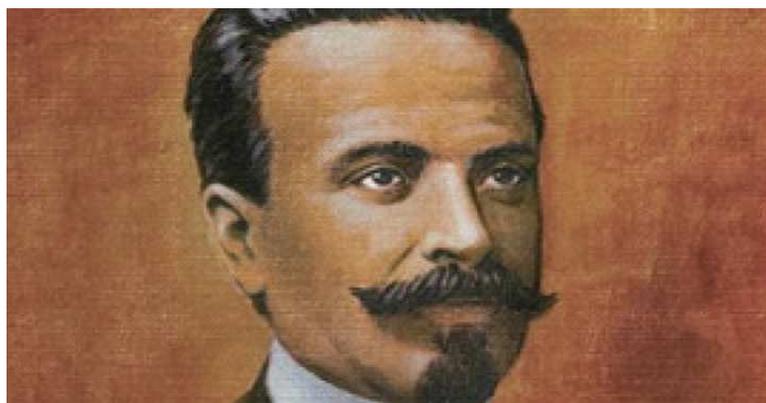


Fonte: Google, 2022.

<sup>56</sup> Sua importância na questão étnico-racial reside em projetos pioneiros de sua autoria como o Teatro Experimental do Negro (TEN) e o Museu da Arte Negra (MAN) que tiveram o fito de divulgar a influência africana na arte moderna ocidental.

Diante dos vários exemplos do cenário tardio de aceitação dos negros na política brasileira, o fato do Brasil ter tido apenas um único político negro a ocupar o posto máximo do executivo nacional, a Presidência da República com Nilo Peçanha<sup>57</sup> em 1909, conforme atesta a figura 64, ratifica, num contexto demográfico brasileiro de profunda diversidade, que não existe no país um paralelismo entre sua configuração étnico-racial e sua representação política.

Figura 64 - Nilo Peçanha: primeiro e único presidente negro na história do Brasil - 1909



Fonte: Google, 2022.

Diante do exposto, a questão da exclusão dos negros na política, configurando a sub-representação étnico-racial como premente no quadro político brasileiro, assume posição nevrálgica nos debates que circundam a problemática de grupos historicamente excluídos na sociedade e na política do Brasil.

Da mesma forma, as medidas regulatórias institucionais que visavam ampliar o leque de oportunidades para a inserção dos negros na política no Brasil, foram tardias e/ou se mostraram anódinas devido ao elevado grau de resistência que sistematicamente sofreram por parte de classes/grupos políticos conservadores.

Assim, primeiro projeto de lei sobre políticas públicas de igualdade racial na política brasileira só aconteceu em 1983. Chamada de ação compensatória, o PL 1.332/83 tornou-se a primeira proposta de implementação do princípio da isonomia social do negro em relação aos demais segmentos étnicos do Brasil. O texto, apresentado em 1983, era de autoria de Abdias Nascimento, já reportado anteriormente como o primeiro senador negro do Brasil, além de ser

---

<sup>57</sup> Nilo Procópio Peçanha não foi eleito pelo voto direto. Assumiu a Presidência da República após o falecimento de Afonso Pena, em 14 de junho de 1909 e governou até 15 de novembro de 1910. Apesar de haver controvérsias em relação a sua identidade racial, Nilo Peçanha é considerado o primeiro e único presidente negro da história do Brasil (FAUSTO, 2002, p. 151).

uma figura marcante da cultura negra e fundador do Instituto de Pesquisas e Estudos Afro-Brasileiros (Ipeafro). A proposta recebeu parecer favorável nas comissões, mas uma resolução da Câmara determinou que todas as proposições de deputados que tramitavam até a véspera da publicação da Constituição de 1988 fossem arquivadas. Entre elas, estava o projeto de Abdias do Nascimento.

Em 1993, o sociólogo Florestan Fernandes, também engajado no combate ao racismo, foi reeleito deputado federal pelo PT-SP. Florestan elaborou uma proposta de emenda constitucional que previa políticas para redução da desigualdade racial no Brasil, tais como a garantia de terra e a inserção de afrodescendentes nas instituições de ensino público. Mas um acordo entre líderes partidários conservadores resilientes à agenda inclusiva de negros na política, determinou que a proposta não pudesse ser votada.

Os esforços de Florestan Fernandes à causa étnico-racial na política brasileira recebeu de José Henrique Artigas<sup>58</sup> a seguinte explicação:

“Florestan propôs o primeiro e único projeto para incluir o capítulo dos negros na Constituição; embora não tenha sido aprovada, a iniciativa se consolidou mais tarde com a autodeclaração de etnia, a consideração da afrodescendência na formulação de políticas públicas e também com as cotas.”

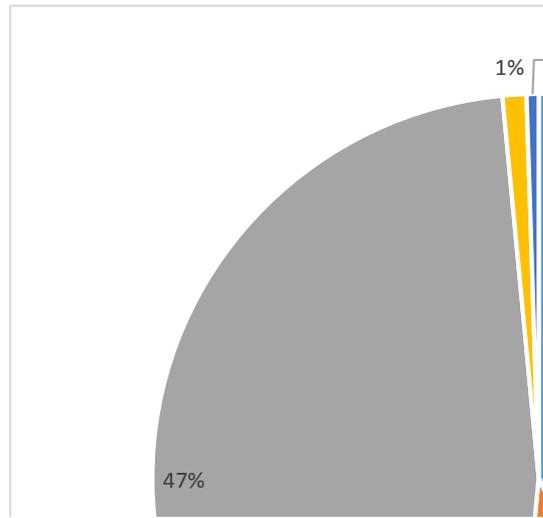
Como instrumentos analíticos da realidade da temática em tela, os gráficos 20, 21, 22 e 23, na devida ordem, ratificam, para as eleições de 2018, o caráter estrutural de exclusão da participação dos negros na política brasileira. Deste modo, a correlação entre a totalidade de políticos eleitos no Brasil em 2018, atestado na figura 20, com a sua composição étnico-racial, certificado na figura 21, demonstra a inexistência de uma congruência entre as duas configurações, isto é, mesmo os negros (pretos e pardos somados) sendo maioria em termos demográficos (52%), constituem-se em apenas 27% dos políticos eleitos em 2018 no Brasil.

O mesmo gráfico 21 corrobora a discrepância entre a composição étnico-racial profundamente preta e parda brasileira com a representação parlamentar nas duas “casas” do Congresso Nacional brasileiro: a Câmara dos Deputados e o Senado Federal. Enquanto que naquela os negros são apenas 24% dos 513 deputados federais, comprovado no gráfico 23; nesta, são somente 16% dos 81 senadores, fato demonstrado no gráfico 22. Assim, estes números demonstram claramente que os negros são representados politicamente com índices muito aquém do que verdadeiramente equivalem no total da população brasileira.

---

<sup>58</sup> Doutor em Ciência Política pela USP e professor do Departamento de Ciências Sociais da Universidade Federal da Paraíba (UFPB).

Gráfico 20: políticos eleitos no Brasil, 2018



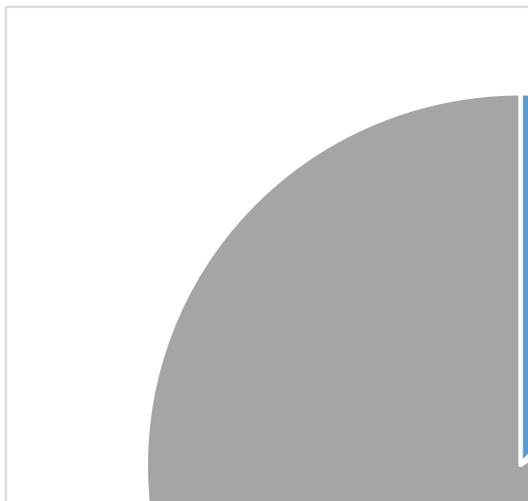
Fonte: IBGE. Organizado e elaborado pelo autor, 2022.

Gráfico 21: população por cor/raça no Brasil, 2010



Fonte: TSE. Organizado e elaborado pelo autor, 2022.

Gráfico 22: senadores eleitos no Brasil - 2018



Fonte: TSE. Organizado e elaborado pelo autor, 2022.

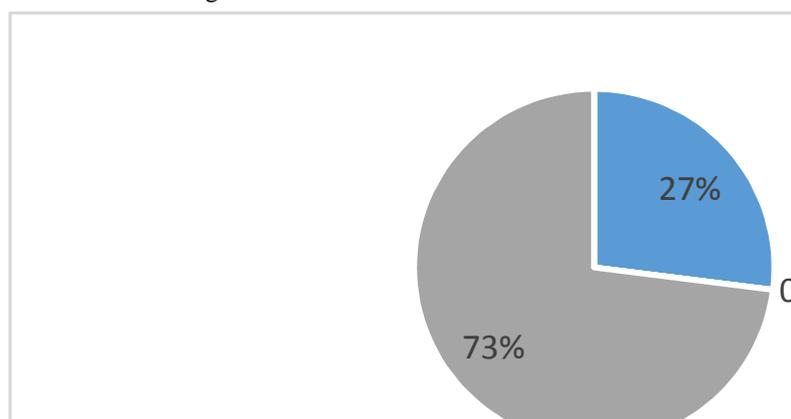
Gráfico 23: deputados federais eleitos no Brasil - 2018



Fonte: TSE. Organizado e elaborado pelo autor, 2022.

No entanto, o que mais chama a atenção neste contexto de sub-representatividade étnico-racial na política brasileira é o que está verificado no gráfico 24. Os políticos brancos abocanham quase 3/4 dos postos dos 26 executivos estaduais e do Distrito Federal, enquanto que só 27% destinam-se aos pardos. A culminância da sub-representação de raça no Brasil verifica-se no fato de que não há sequer um só governador de estado autodeclarado preto no interior deste interregno histórico.

Gráfico 24: governadores eleitores no Brasil - 2018



Fonte: TSE. Organizado e elaborado pelo autor, 2022.

A realidade representativa política brasileira, ao não exprimir proporcionalmente a diversidade étnico-racial da população do país, impacta de forma negativa a tomada de decisões no tocante às políticas públicas direcionadas a uma parte significativa dos brasileiros: os pretos e pardos.

Portanto, assim como na escala federal, mas também no recorte territorial da Baixada Fluminense/RJ, conforme demonstradas nas próximas seções deste capítulo, essa baixa representatividade dos negros no sistema de representação política acarreta reflexos no insuficiente número de leis que enfrentem o racismo estrutural, como na baixa presença ou mesmo inexistência de orçamento público para a pauta.

Torna-se imperioso ressaltar, neste contexto de sub-representatividade étnico-racial, todavia, que um grande número de representantes políticos negros assegurasse de forma certa e segura grandes conquistas legislativas de empoderamento social e econômico para pretos e pardos. Em entrevista ao site “Congresso em Foco” do dia 20/11/2021, o deputado federal pelo Maranhão, Bira do Pindaré, enfatiza o problema da má reputação:

“Há o problema da má representação: o baixo número de parlamentares não significa que todos estejam conectados e prontos a discutir e apoiar uma sociedade menos racista para o Brasil; a gente não conta com todos que se declaram pretos; de maneira que nós somos minoria na representação do Congresso e uma parte não se envolve e não assume a bandeira da pauta de lutas antirracistas”. (BIRA DO PINDARÉ, Congresso em Foco, 2021)

Considerando essencialmente o efeito temporal político do momento em que se edifica e redige a presente Tese de doutoramento (2022/2023), pode-se inferir no Brasil como um todo que, com poucos representantes políticos negros e com o insuficiente engajamento de parte deste grupo, o momento é de retrocesso. O próprio governo do Presidente da República, Jair Bolsonaro, pressionou contra políticas públicas de equidade racial. Exemplos como o do presidente da Fundação Palmares, Sérgio Camargo, e do ministro da Educação, Milton Ribeiro, são corolários do problema: enquanto este se posiciona contra o emprego de cotas raciais nas universidades, aquele subdimensiona o racismo e a defesa da afrobrasilidade.

Assim, a questão discorrida aqui, a histórica exclusão representativa política dos negros no Brasil com desdobramentos nas políticas e orçamentos públicos destinados as causas étnico-raciais tem como arremate proposto, a explanação do senador do Partido dos Trabalhadores (PT) pelo Rio Grande do Sul, Paulo Paim, um dos apenas três autodeclarados pretos entre os 81 senadores, no site “Congresso em Foco” na data de 20/11/2021:

“À medida que não há legisladores negros, que não há essa representação nas casas legislativas, não há, portanto, pessoas com essas preocupações, pensando a formulação de políticas públicas; a ausência da representação de pessoas negras no Parlamento reflete nisso, ou seja, quem pensa na formulação de políticas públicas para negros, para se tornar lei? Não existe política para todas e todos, quando não somos representados”; no parlamento federal brasileiro, não é diferente.” (PAULO PAIM, Congresso em Foco, 2021)

Diante do exposto, a próxima seção terá o foco central da abordagem da sub-representatividade parlamentar dos negros na Baixada Fluminense/RJ. Da problemática percebida na escala nacional aos treze municípios que compõem o escopo territorial de análise, ver-se-á como a supracitada região pode ser considerada como exemplo emblemático da baixa representatividade política dos negros.

### **3.3 A Baixada Fluminense/RJ como exemplo paradigmático da exclusão étnico-racial na representação política brasileira**

Conjugado ao processo de quase “invisibilidade do feminino” na política atestado no capítulo 2 desta Tese de Doutorado, neste momento, a matéria a ser tratada será de verificar os possíveis nexos entre a representação parlamentar e o componente étnico-racial na Baixada Fluminense/RJ.

As interseções entre estas duas variáveis poderão denotar algumas importantes características do cenário político existente no recorte territorial analisado, tal qual a notável sub-representatividade de raça nos parlamentos municipais em questão. Como consequência institucional de tal fato, o intuito é de revelar os desdobramentos sociais e econômicos desta conjuntura política sub-representativa materializada em insuficiente número de leis que possam nortear políticas públicas mitigadoras das desigualdades derivadas da referida sub-representação.

Em 1997, a então senadora Benedita da Silva, para explicar a contradição que um país como o Brasil em que 54%<sup>59</sup> da população era, majoritariamente, constituída por pretos e pardos, mas que na representação política não passava dos 8%<sup>60</sup>, deixava límpido que a ausência de negros no Parlamento representava um contrassenso, em que a minoria passaria a resolver os problemas da maioria. Atestando o contexto parlamentar sub-representativo de raça a mencionada parlamentar concluiu: “há um estereótipo sobre quem pode ser inteligente e competente, quem pode exercer o poder político; no Brasil, são homens brancos e ricos que representam a face do poder na política”, arrematou a então senadora.

A tabela 17 servirá de apoio para as várias correlações entre população e representatividade parlamentar na Baixada Fluminense/RJ que se verá amiúde. Ela demonstra

---

<sup>59</sup> Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

<sup>60</sup> Tribunal Superior Eleitoral (TSE).

que os negros (pretos + pardos) são maioria absoluta na totalidade dos treze municípios da região. A diversidade racial é tão profundamente significativa na “baixada” que, em se considerando apenas o segmento populacional autodeclarado pardo, este também se apresenta como majoritário frente ao segmento autodeclarado branco, tendo apenas o município de Paracambi como exceção.

Tabela 17: população por cor e raça na Baixada Fluminense/RJ – 2010

Municípios	População Total	Brancos	Pardos (A)	Pretos (B)	A + B
Belford Roxo	469.332	151.838	240.233	72.300	312.533
Duque de Caxias	855.048	301.439	420.050	123.130	543.180
Guapimirim	51.483	19.898	23.668	7.511	31.179
Itaguaí	109.091	42.797	54.008	11.024	65.032
Japeri	95.492	27.462	50.540	15.754	66.294
Magé	227.322	80.737	108.481	34.918	143.399
Mesquita	168.376	62.095	80.464	24.205	104.669
Nilópolis	157.425	65.604	68.880	22.065	90.945
Nova Iguaçu	796.257	288.461	387.156	112.692	499.848
Paracambi	47.124	20.232	20.093	6.238	26.331
Queimados	137.962	46.007	66.858	22.851	89.709
São João de Meriti	458.673	163.070	218.341	72.325	290.666
Seropédica	78.186	30.855	36.973	9.486	46.459
Total	3.651.771	1.300.495	1.775.745	534.499	2.310.244

Fonte: IBGE. Organizado e elaborado pelo autor, 2021.

Desse modo, ver-se-á reiteradamente que a maioria negra da população da Baixada Fluminense/RJ não encontra congruência na sua representatividade parlamentar, além do fato de todos os municípios apresentarem uma representação parlamentar majoritariamente branca, mesmo sendo minoritários na questão demográfica, configurando a extrema sub-representatividade étnico-racial característico da região em tela.

Em conformidade com o que acontece na escala federal da representação parlamentar, na Baixada Fluminense/RJ, os negros<sup>61</sup> (pretos e pardos), encontram-se dramaticamente sub-representados nos parlamentos municipais. A tabela 18 demonstra a sub-representatividade de gênero e de raça na ocupação total dos parlamentos municipais da Baixada Fluminense/RJ. Percebe-se nitidamente uma hegemonia parlamentar branca em ambos os sexos, tendo a sub-representatividade parlamentar não branca (pretos e pardos) como principal elemento estruturante da política representativa da região em tela.

<sup>61</sup> Foi considerada aqui para fins de pesquisa (coleta e sistematização de dados estatísticos) o termo “negro” formado por cidadãos de cor de pele preta ou parda baseado no critério institucional do IBGE da autodeclaração.

Tabela 18: Representação Parlamentar total de brancos e não brancos segundo o sexo na Baixada Fluminense/RJ – Legislatura 2017-20

Vereadoras	(%)
Brancas	4,83%
Pardas	2,15%
Pretas	0,53%
Vereadores	(%)
Brancos	63,97%
Pardos	24,19%
Pretos	4,30
Total	100%

Nota: O município de Queimados não apresentou dados

\*No município de Itaguaí aparece um vereador de etnia amarelo.

Fonte: arquivos de documentação das Câmaras municipais da Baixada Fluminense/RJ. Organizado pelo autor, 2022.

De acordo com a mesma tabela 18, as assimetrias proporcionais de representação parlamentar na região em pauta dizem respeito ao gênero (já tratado no capítulo precedente), em que as mulheres vereadoras não somam mais que oito por cento (7, 51% exatamente) do total de parlamentares, e na culminância desta sub-representatividade política, as vereadoras negras ocupam apenas um pouco mais de meio por cento (0,53%) do total. Emblematicamente, tal análise remete a um simbólico contexto de uma dupla assimetria representativa parlamentar: a sub-representatividade de gênero e de raça.

Já a representação parlamentar masculina ocupa cerca de noventa e dois por cento (92, 46% exatamente) do total de cadeiras legislativas na Baixada Fluminense/RJ. Não obstante, há somente cerca de vinte e oito por cento de representatividade (28,49% exatamente) quando se reporta aos legisladores negros (pretos + pardos), segundo a tabela 18.

Da mesma forma, se a análise percentual dos dados for concebida de uma sistematização segmentada, isto é, da verificação por gênero em separado, a sub-representatividade por raça e por gênero fica mais clarividente ainda. De acordo com a tabela 19, a sobrerrepresentação parlamentar branca é absolutamente expressiva tanto para a representação parlamentar masculina quanto feminina, ficando, assim, as vereadoras e vereadores negros sub-representados no conjunto total dos parlamentos municipais da Baixada Fluminense/RJ.

Tabela 19: Representação Parlamentar de brancos e não-brancos segundo o sexo na Baixada Fluminense/RJ – Legislatura 2017-20

Vereadoras	(%)
Branca	64,28%
Parda	28,57%
Preta	7,14%
Total	100%
Vereadores*	(%)
Branco	69,18%
Pardo	26,16%
Preto	4,65%
Total	100%

Nota: \*O município de Queimados não apresentou dados.

\*\*No município de Itaguaí aparece um vereador de etnia amarelo.

Fonte: arquivos de documentação das Câmaras municipais da Baixada Fluminense/RJ. Organizado pelo autor, 2022.

Partindo do pressuposto que um cenário legislativo sub-representativo de raça acontece quando o segmento populacional negro não se encontra numericamente e/ou percentualmente representado politicamente face ao seu contingente demográfico total, passando a participar passivamente ou ainda representados por outros grupos, ficam alheios e marginalizados de dinâmicas decisórias políticas, a tabela 20 demonstrará em cinco casos selecionados (Itaguaí, Nova Iguaçu, Magé, Duque de Caxias e Nilópolis) a extrema desproporcionalidade entre população negra representada e representantes parlamentares negros eleitos.

Tabela 20: sub-representação de raça na Baixada Fluminense/RJ (municípios selecionados), legislatura 2017-20

Municípios	População Total	População não branca (em %)	Vereadores não brancos (em %)	Diferença (em %)
Itaguaí	133.019	60,1%	11,7%	48,4%
Nova Iguaçu	796.257	63,6%	17,6%	46,0%
Magé	227.322	63,1%	23,5%	39,6%
Duque de Caxias	855.046	64,7%	37,9%	26,8%
Nilópolis	157.425	57,8%	33,3%	24,5%

Fonte: Arquivos de documentação das Câmaras municipais da Baixada Fluminense/RJ e IBGE, população estimada, 2020. Organizado pelo autor, 2022.

Uma maneira de se confirmar a aludida sub-representatividade étnico-racial, atestada na tabela 20, é a diferença entre a representação parlamentar negra e sua composição demográfica. À guisa de exemplificação, tal diferença alcança quase os cinquenta por cento (48,4% exatamente) no caso de Itaguaí, isto é, são 60,1% de cidadãos itaguaienses autodeclarados negros, que só encontram sua respectiva representação parlamentar de raça em

11,7% dos parlamentares eleitos. Malgrado com menores diferenças entre o conjunto étnico-racial e sua atinente representação parlamentar, os outros municípios aludidos na mesma tabela 20 só confirmam a extrema desproporcionalidade representativa política baseada no critério da diferença qualificada na supradita tabela.

Já a tabela 21, concede uma visão geral analítica do quantitativo parlamentar por raça em toda a Baixada Fluminense/RJ nos seus treze municípios para a legislatura 2017-20. Ela demonstra em números absolutos e relativos os contingentes parlamentares nos segmentos autodeclarados, brancos, pardos e pretos, individualmente, além destes somados, totalizando o segmento autodeclarado negros pelo IBGE.

Enquanto tenha sido atestado na tabela 17 que os negros, ou seja, a soma de pretos e pardos, constitui-se demograficamente maioria absoluta em todas as treze unidades municipais da Baixada Fluminense/RJ, a tabela 21 não confirma a proporcionalidade representativa parlamentar. Diversamente, demonstra que em sete dos treze municípios, a soma de vereadores não brancos (pretos e pardos) não chega sequer à metade do total.

Tabela 21: Distribuição do quantitativo parlamentar por raça na Baixada Fluminense/RJ – Legislatura 2017/2020

Mu ni cí pios	B R A N C O S	Vereadores auto decla- rados brancos (em %)	P A R D O S  (A)	Vereadores auto decla- rados pardos (em %)	P R E T O S  (B)	Vereadores auto decla- rados pretos (em %)	NÃO B R A N C O S  (A +B)	Vereadores auto decla- rados não brancos (em %)	To tal  de  Ve re a do res
Belford Roxo	10	40	15	60	0	0	15	60	25
Duque de Caxias	18	62,06	10	34,48	1	3,44	11	37,93	29
Guapimirim	3	33,33	3	33,33	3	33,33	6	66,66	9
Itaguaí	15	88,23	2	11,76	0	0	2	11,76	17
Japeri	5	45,45	4	36,36	2	18,18	6	54,54	11
Magé	13	58,82	2	11,76	2	11,76	4	23,52	17
Mesquita	6	50	4	33,33	2	16,66	6	50	12
Nilópolis	8	66,66	4	33,33	0	0	4	33,33	12
Nova Iguaçu	14	82,35	2	11,76	1	5,08	3	17,64	17
Paracambi	3	33,33	4	44,44	2	22,22	6	66,66	9
Queimados	8	47,05	6	35,29	3	17,64	9	52,94	17
São João de Meriti	12	57,14	8	38,09	1	4,76	9	42,85	21
Seropédica	3	30	7	70	0	0	7	70	10
Total	118	57,28	71	34,46	17	8,25	88	42,71	206

Fonte: Arquivos de documentação das Câmaras Municipais da Baixada Fluminense/RJ. Organizado e elaborado pelo autor, 2021.

Portanto, esse cenário de apreensão constata que no espaço político-representativo de poder na Baixada Fluminense/RJ, o segmento negro sub-representado tende a não participar dos processos decisórios legislativos, não tendo, assim, suas demandas atendidas. Tal asserção, no entendimento de Pitkin (1967), apregoa que o estabelecimento de uma semelhança entre representados e representantes negros, não só politicamente, mas identitariamente, também seria de fundamental importância para amenizar os problemas gerados pela sub-representação étnico-racial.

Desta maneira, para mais uma comprovação da aludida sub-representatividade parlamentar de raça presente na Baixada Fluminense/RJ com seus desdobramentos sobre as leis que são aprovadas em plenário, escolheu-se cinco exemplos de unidades municipais (Nova Iguaçu/RJ, Duque de Caxias/RJ, Itaguaí/RJ, Paracambi/RJ e Seropédica/RJ), conforme atestado nas tabelas 2 (f. 95), 3 (f. 97), 4 (f. 99), 5 (f. 100) e 8 (f. 103), nesta ordem, em que se observa uma diminuta percentagem de ordenamentos legislativos que versam sobre os direitos da população negra, especialmente as ações afirmativas raciais. No caso específico do último município mencionado, Seropédica/RJ, na presente legislatura de análise 2017-20 não há sequer uma única lei aprovada em plenário que homologue diretamente os direitos da população negra. Portanto, observa-se um axioma na representação parlamentar da Baixada Fluminense/RJ: um menor número de parlamentares negros (sub-representação de raça) gera uma atividade legislativa incipiente no tocante à produção de leis e políticas públicas de promoção da igualdade racial e combate ao racismo por vias institucionais.

Este paralelismo entre o baixo número de ordenamentos regulatórios contemplativos da população negra com a sub-representação parlamentar não branca, que se estabelecem por intermédio da falta de democratização efetiva de alcance de poder político pelos negros, encontra em Quijano (2000) uma assertiva das barreiras encontradas pela população negra e as esferas decisórias do poder político, denominada “colonialidade do poder”, que se configura:

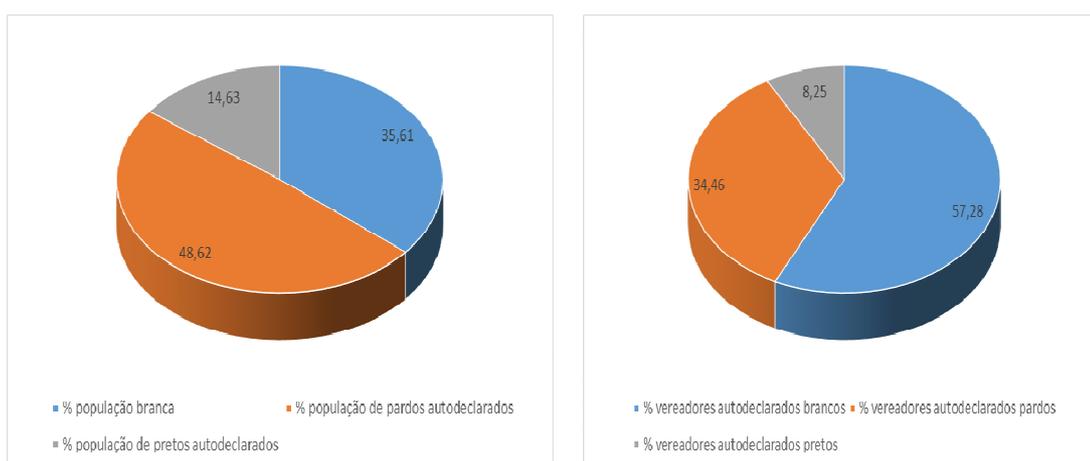
No negro como não tendo sentido de pertencimento a lugares de poder político; do não interesse dos partidos por recrutar e lançar candidaturas de pessoas negras; e a dificuldade desse grupo em conseguir recursos (tanto públicos quando privados) para o financiamento das campanhas (QUIJANO, 2000, p. 117).

Ainda segundo o autor em evidência a “colonialidade do poder” se expressa no fato do lócus político não ser socialmente predestinado a pessoas não brancas. A hegemonia branca nas instituições políticas cria um imaginário coletivo de que esse é o “normal”, *status quo*

inalterável, causando o isolamento da atividade política da população negra que não se participantes das dinâmicas políticas e institucionais (QUIJANO, 2000).

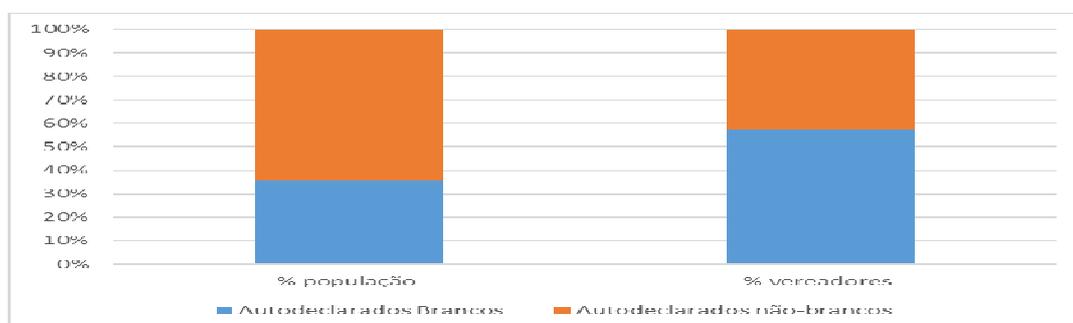
O panorama de sobrerrepresentação política branca da Baixada Fluminense/RJ é certificado nos gráficos 25 e 26. Atesta-se um cenário em que o segmento branco, sendo minoria enquanto população total constitui-se maioria no número de cadeias legislativas ocupadas nos parlamentos municipais do recorte territorial em tese. A soma de população autodeclarada pretos e pardos (não brancos) totaliza quase o dobro do contingente estritamente autodeclarado branco (64% daqueles contra 36% destes). No entanto, a representação parlamentar branca abarca mais da metade (58%) do total de cadeiras nos parlamentos municipais da Baixada Fluminense/RJ.

Gráfico 25: Sub-representação de raça na Baixada Fluminense/RJ – Legislatura 2017 – 2020



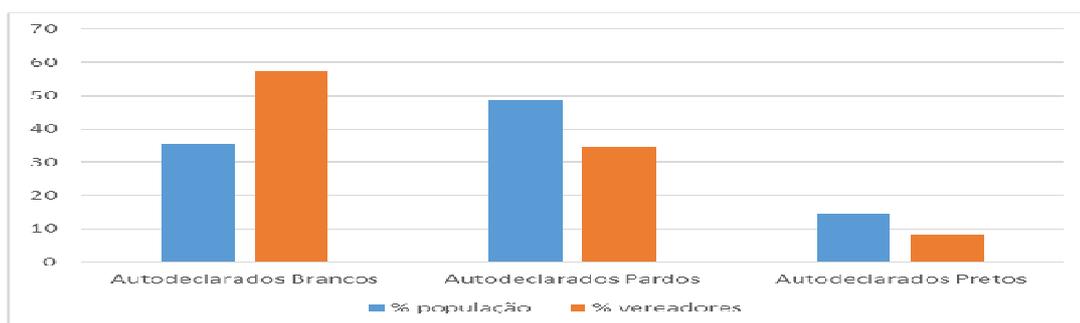
Fonte: IBGE, 2010. Arquivos de Documentação das Câmaras Municipais, 2022.

Gráfico 26: Sub-representação de raça na Baixada Fluminense/RJ – Legislatura 2017 – 2020



Fonte: IBGE, 2010. Arquivos de Documentação das Câmaras Municipais, 2022.

Gráfico 27: Sub-representação de raça na Baixada Fluminense/RJ – Legislatura 2017 – 2020



Fonte: IBGE, 2010. Arquivos de Documentação das Câmaras Municipais, 2022.

Já a tabela 22 demonstra a sub-representatividade parlamentar étnico-racial nos parlamentos municipais da Baixada Fluminense/RJ através do cruzamento dos registros populacionais de raça da região. Por intermédio da comparação entre a proporcionalidade representativa parlamentar étnico-racial na Baixada Fluminense/RJ, denominada quociente representativo, é possível verificar que o segmento populacional não branco, mesmo sendo maioria no conjunto total da população da Baixada Fluminense/RJ (2.310.244 de contingente de pretos e pardos frente a 1.300.495 de população total de brancos), só contam com 88 parlamentares não brancos, no tempo em que a minoria branca conta com 118 deste segmento étnico-racial.

O quociente étnico-racial atesta, sobretudo, a desproporcionalidade representativo-parlamentar na medida em que, enquanto um representante parlamentar branco representa pouco mais de 11 mil habitantes do seu segmento étnico-racial, um parlamentar não branco (pretos + pardos) chega a representar mais de 26 mil deste segmento. Sendo assim, a proporcionalidade representativa política entre um parlamentar branco e um não branco na Baixada Fluminense/RJ é de 2,4, ou seja, o “peso” ou a “responsabilidade” da representação parlamentar dos representantes parlamentares não brancos é, conforme demonstrado na tabela 22, cerca de duas vezes e meia maior que o dos vereadores brancos. Portanto, a discrepância entre essa proporcionalidade indica de modo irrefutável a sub-representatividade não branca no âmbito da representação parlamentar nas Câmaras municipais da região.

Já se o destaque comparativo da representatividade política do segmento branco se efetivar em relação somente aos parlamentares autodeclarados pretos, tal desproporcionalidade representativa alcança quase três vezes (11.021 da proporcionalidade branca para 31.441 de pretos autodeclarados), configurando um quadro ainda mais

exacerbado de sub-representatividade parlamentar étnico-racial com ampla desvantagem para a população autodeclarada preta.

Tabela 22: Baixada Fluminense/RJ: quociente representativo étnico-racial – legislatura 2017 - 2020

População Branca autodeclarada	1.300.495	Proporção 1 / 11.021
Vereadores autodeclarados brancos	118	
População não branca autodeclarada	2.310.244	Proporção 1 / 26.252
Vereadores autodeclarados não brancos	88	
Pretos autodeclarados	534.499	Proporção 1 / 31.441
Vereadores autodeclarados pretos	17	
Pardos autodeclarados	1.775.745	Proporção 1 / 25.010
Vereadores autodeclarados pardos	71	

Fonte: IBGE, 2010. Arquivos de Documentação das Câmaras Municipais, 2021.

A sub-representatividade parlamentar étnico-racial na atuação legislativa da Baixada Fluminense/RJ, conforme compreendido anteriormente, não se restringe apenas ao quantitativo relativamente baixo de parlamentares negros ou pardos nas Câmaras municipais da região. Ela se revela, mormente, no baixo número de leis de afirmação racial aprovadas pelos parlamentos municipais.

Inclusive quando se compara o total de leis aprovadas que buscam assegurar os direitos básicos das mulheres, temática pormenorizada no capítulo anterior, com as leis afirmativas raciais, verifica-se que mesmo com todo o cenário sub-representativo parlamentar feminino, ainda assim as leis afirmativas de gênero se encontram em número muito maior que as leis assertivas raciais. Destarte, pode-se inferir por este prisma que a sub-representatividade étnico-racial é maior que a de gênero na Baixada Fluminense/RJ.

Por conseguinte, a tabela 23 ratifica a premissa aludida: as leis afirmativas raciais na legislatura 2017-20 na Baixada Fluminense/RJ constituem o equivalente a um quinto daquelas que se dirigem ao gênero (oito contra quarenta).

Tabela 23 – Leis afirmativas raciais e de gênero – Baixada Fluminense/RJ (2017-20)

	Leis afirmativas raciais	Leis afirmativas de gênero	Leis de alteração de nome de logradouro público
Baixada Fluminense/RJ*	8	40	195

Nota: Só foram contabilizadas as leis de oito municípios da Baixada Fluminense/RJ, a saber: Duque de Caxias, Nova Iguaçu, Itaguaí, Seropédica, São João de Meriti, Queimados, Paracambi e Guapimirim. Por motivo das regras de isolamento social impostas pela pandemia de COVID/19 e/ou por ordens de restrição à pesquisa acadêmica por parte de funcionários das Câmaras Municipais (os arquivos de documentação das referidas Câmaras Municipais permaneceram fechados durante a pandemia), não foi possível a extração das leis dos municípios de Magé, Nilópolis, Belford Roxo, Mesquita e Japeri.

Fonte: arquivos de documentação das Câmaras Municipais. Organizado e elaborado pelo autor, 2021.

A constatação que se edificou alhures em que a sub-representatividade de gênero tem desdobramentos no número relativamente baixo de leis aprovadas direcionadas aos direitos básicos das mulheres quando comparadas aos ordenamentos legislativos que perfazem o espectro do funcionamento da “máquina pública”, isto é, o burocrático-administrativo, verifica-se que, por exemplo, no total de leis aprovadas somente à alteração de nome de rua, estes ordenamentos constituem-se em quase cinco vezes mais que os de gênero (195 contra 40). Não obstante, o mais impressionante, de acordo com a tabela 23, é quando se compara às leis de asserção raciais, que estas não chegam a perfazer nem 5% do total das que legislam para mudança do nome logradouro público (8 contra 195).

A contradição dos negros constituírem a maior parte do contingente populacional na Baixada Fluminense/RJ, mas não encontrarem representatividade política congruente nas Câmaras dos vereadores da região de análise supracitada, encaminhará na próxima seção as dificuldades da inserção, permanência e atuação do trabalho legislativo dos parlamentares não brancos explicados e demonstrados através das entrevistas realizadas “em campo”.

### 3.3.1 A voz dos parlamentares negros contra a exclusão política étnico-racial na Baixada Fluminense/RJ

Imbuído da mesma metodologia preconizada no capítulo precedente, mas agora tratando da temática da sub-representatividade étnico-racial que engloba as dificuldades de inserção da população não branca (pretos e pardos) na política, além dos obstáculos encontrados para a reprodução de seus trabalhos legislativos/políticos dentro das Câmaras de vereadores dos treze parlamentos da Baixada Fluminense/RJ, alicerçou-se uma pesquisa em profundidade, isto é, a exploração e contextualização de diversos temas que aparecem nitidamente como impedimentos à ação parlamentar dos vereadores negros. Torna-se imperioso ressaltar que tal procedimento metodológico foi circunscrito ao ambiente *on line*, à distância, em virtude das restrições de circulação impostas pela pandemia de Covid-19.

As entrevistas foram realizadas entre 01/10/2021 e 29/10/2021 com vinte e dois parlamentares que cumpriram seus mandatos na legislatura 2017-20 nos treze parlamentos da Baixada Fluminense/RJ. As entrevistas foram degravadas em formato de texto e analisadas verbalmente seguindo a técnica da codificação. Por exigência da maioria absoluta dos

entrevistados, foi mantido o sigilo dos seus nomes nas conversas tanto no que se refere ao pessoal como no município de origem.

Almejou-se, por conseguinte, elencar questões e/ou temas considerados pertinentes por esses parlamentares para se decidir ou não a participar ativamente da vida política municipal. A metodologia consistiu na análise dos depoimentos, em forma textual, com o fito de se enumerar os fatores estimulantes, mas, sobretudo, refratários à sua atividade política.

Por alegados e diversos motivos, que vão desde doenças, aludidas justificativas que já estão em final de mandato ou estão numa “corrida pela reeleição”, muitos vereadores se recusaram a conceder as entrevistas *on line*. Por isso, a presente pesquisa contemplou apenas vinte e dois vereadores negros das seguintes Câmaras municipais: Nova Iguaçu (4 representantes), Duque de Caxias (4 representantes), São João de Meriti (3 representantes), Itaguaí ( 3 representantes), Guapimirim (2 representantes), Queimados ( 2 representantes), Paracambi ( 2 representantes) e Seropédica ( 2 representantes).

Por ampla maioria das falas mencionadas pelos parlamentares não brancos no curso das entrevistas que se seguiram, o tema racismo estrutural na política foi o principal destaque. Tanto no que concerne ao período eleitoral como na caminhada do exercício parlamentar, foi evidenciado que as hierarquias sociais baseadas na cor da pele criam situações objetivas de desqualificação e até sofrimento existencial para os vereadores não brancos que conduzem a práticas preconceituosas e discriminatórias.

As entrevistas a seguir irão corroborar que mesmo no interior das Câmaras municipais e no ambiente do cotidiano político dos debates parlamentares existem muitos mecanismos de discriminação, dentre os quais e o que se quer problematizar nas presentes linhas: o não reconhecimento da diferença de raça no meio político-representativo. Os depoimentos dos vereadores negros demonstraram que tal fato se desdobra tanto em padrões explícitos de discriminação, segregação e até boicote aquelas pautas político-ideológicas defendidas por eles no curso dos expedientes dos trabalhos legislativos, como no próprio “direito de existência” dessa população negra enquanto representantes políticos.

*“Se você vive num grupo social que é declarado o tempo todo como inferior, com o passar do tempo, acredita que a raça negra é inferior... E eu sou um parlamentar, mas com muita honra, um parlamentar negro.”* Vereador autodeclarado preto, município X.

*“Eu não sabia... mas fiquei sabendo. Eu só estou aqui (Câmara de Vereadores, município X), por causa do coeficiente eleitoral. Nós, pretos e pobres, que queremos ajudar o povo aqui na Câmara, só entramos nessa casa por causa da coligação do meu partido. Se não tivesse, não teria sido eleito.”* Vereador autodeclarado preto, município X.

*“Eu tenho uma história de luta aqui na baixada. Sou de esquerda... Vim aqui defender preto, pobre e mulher. Mas tem vereador do meu próprio partido que me olha atravessado. Claro que ele é branco, né...”* Vereador autodeclarado preto, município X.

Muitos entrevistados reclamaram da não institucionalização de uma lei que crie salvaguardas para a eleição da população não branca nos poderes executivo e legislativo como acontece com a cota de gênero, ou como nas ações afirmativas para negros em geral da sociedade em algumas Universidades e concursos públicos.

*“Somos (negros) maioria da população, aqui na baixada nem se fala... Mas aqui num município grande como o nosso só tem eu de preto na Câmara. Tem mais uns dois que falam que são pardos. Por quê? Não tem nenhum tipo de cota mínima obrigatória para partidos candidatarem políticos negros, diferente do que acontece no percentual para gênero.”* Vereador autodeclarado preto, município X.

Outro fator muito falado pelos vereadores negros no que diz respeito às dificuldades de acesso à representação política é ainda o baixo investimento midiático e financeiro concedido aos candidatos políticos pretos e pardos.

*“A arrecadação que eu consegui no partido para a eleição nem se iguala ao daquele branco ali. Por isso, tenho muita dificuldade de chegar a um patamar da elite branca que é mais competitiva aqui dentro... Então é esse negócio aí... o dinheiro não chega para nossa campanha. E não adianta lutar. Mas eu não vou desistir.”* Vereador autodeclarado pardo, município X.

*“Escutei um papo dentro do meu partido... que sabe como é? A campanha daquele candidato que mais teve voto (candidato branco apontado pelo entrevistado) custou três vezes mais que a minha. E mesmo assim fiquei em segundo, apenas atrás dele. Imagine se meu partido colaborasse mais com os candidatos da nossa raça. O povo gosta do nosso trabalho, mas a gente as vezes passa invisível sem dinheiro na campanha.”* Vereador autodeclarado pardo, município X.

*“Nós, candidatos negros, gastamos menos porque não somos fortalecidos por nossos partidos. Creio que a fragmentação das candidaturas negras, não havendo candidaturas de maior envergadura, como de alguma personalidade influente do movimento negro afete também os partidos colocarem dinheiro nos candidatos brancos.”* Vereador autodeclarado preto, município X.

O fato da agenda temática dos negros ser muitas vezes, sobretudo pela questão que é a tese do capítulo em tela, da sub-representatividade étnico-racial nos parlamentos municipais da Baixada Fluminense/RJ, pretensamente originada e capitaneada por parlamentares brancos é incisivamente questionada pelos vereadores negros. O caráter identitário desta pauta, assim asseveram, seria exclusivo dos parlamentares não brancos.

*“Muitas propostas são aprovadas lá na Câmara sem um negro na discussão, sendo que estas impactam diretamente na vida da população de negros e negras do nosso município. Eu mais do que ninguém sei perfeitamente o que eu passei para estar aqui. Então acabo não concordando que um colega, que eu até gosto lá na Câmara, utilize o poder que ele tem para fazer para mim. Isso eu tenho que fazer, ninguém mais.”* Vereador autodeclarado pardo, município X.

*“Olha, sinceramente: eu acho um ato de violência, uma afronta, um fato gravíssimo que é a ausência dos negros para tomarem decisões, óbvio que estou falando de leis, ações afirmativas, que envolvam seus pares, tanto na política, mas, sobretudo, na sociedade em geral.”* Vereador autodeclarado preto, município X.

*“Muitas decisões que são caras à população negra são tomadas sem que um vereador negro esteja envolvido na elaboração e discussão da ideia. Eu acho que isso ocorre porque os atuais grupos dominantes desejam manter a situação como está para não perderem privilégios.”* Vereador autodeclarado preto, município X

Tema subjacente aos relatados até aqui, inerente à sociedade brasileira, que também segundo os entrevistados é imprescindível à compreensão das dificuldades de um cidadão negro alcançar um cargo na vereança municipal e ter a livre fluidez no direcionamento das pautas parlamentares de interesse da população negra é o posicionamento conservador e preconceituoso de grande parte do eleitorado, resquícios de uma sociedade de matriz escravocrata como a brasileira.

*“Já falaram para mim durante a campanha, eu nas ruas, que jamais votariam em mim pelo fato de eu ser preto. Eu fiquei triste, discuti muito... Acho que perdi votos (risos).”* Vereador autodeclarado preto, município X.

*“Eu acho que o racismo do eleitorado torna o candidato à vereador negro, invisível.”* Vereador autodeclarado preto, município X

A última grande questão evidenciada no caso da Baixada Fluminense é, uma vez eleitos, os representantes negros poderem ter a mesma ação persuasiva dentro de suas “máquinas partidárias” no que tange as suas pautas políticas, e isso, só com o apoio de seus partidos. A capilaridade dos seus trabalhos legislativos dentro dos colegiados que são as Câmaras Municipais se dá proporcionalmente ao suporte e cooperação dos seus comandos partidários. Sem isso, na visão dos parlamentares negros entrevistados como o exposto abaixo, será apenas mais um vereador negro para disfarçar o “branqueamento” parlamentar nas Câmaras Municipais da Baixada Fluminense/RJ.

*“Eu, como representante parlamentar negro dessa Câmara há dois mandatos, não desejaria que a população negra simplesmente pudesse competir para um cargo legislativo aqui. Gostaria que ela pudesse efetivamente exercer o poder de influenciar nas decisões dentro desses colegiados e nisso é fundamental o apoio do nosso partido. Aliás, em todas as instâncias do poder, porque não é somente no Legislativo que os negros são preteridos em função das classes dominantes, mas também no Judiciário e no Executivo. É preciso mudar essa cultura de cima para baixo.” Vereador autodeclarado preto, município X*

Posto isto, a metodologia das entrevistas em profundidade trouxe como arremates no que tange as principais dificuldades de ascensão e permanência dos representantes parlamentares negros nas treze Câmaras municipais da Baixada Fluminense/RJ os fatores resumidamente listados a seguir:

- a) Ausência no âmbito da representação política de uma prerrogativa jurídico-institucional que assegure a inserção da população negra, como a instituída no caso das mulheres preconizada na Emenda Constitucional (EC) nº 97/2017;
- b) Falta de apoio à eleição de candidatos negros dentro de suas próprias cúpulas partidárias, que historicamente destinam os vultosos financiamentos de campanhas originários de recursos públicos e privados aos candidatos brancos;
- c) Não reconhecimento e mediatização das pautas políticas da representação negra dentro dos próprios partidos e da baixa capilaridade de seus temas e discursos dentro dos colegiados das Câmaras Municipais da Baixada Fluminense/RJ;
- d) O caráter ainda preconceituoso e conservador de grande parte do eleitorado que, tanto chega a ridicularizar as pretensões políticas de candidatos negros como não enxerga nos negros um representante parlamentar genuíno e digno para a defesa de sua agenda político-ideológica;
- e) A pauta identitária negra seria atualmente preconizada em variáveis casos por parlamentares brancos; isto é, muitas decisões que são caras à população negra são tomadas sem que um representante do seu grupo social esteja envolvido na elaboração e discussão da ideia;
- f) A grandiosa resistência que os colegiados legislativos têm em minimizar e segregar a agenda político-ideológica dos vereadores negros; tal situação se configura em várias frentes dentro dos Parlamentos Municipais da Baixada Fluminense/RJ para desestimular e manter os negros longe da estrutura de poder, por meio da realimentação de mecanismos de exclusão social, e nesse

caso política também, que cooperaram para as suas derrotas consecutivas nos Legislativos da região de pesquisa.

### **3.4 Os negros resistem: da invisibilidade ao protagonismo nas políticas públicas**

Foram poucas as leis que objetivaram garantir a promoção de políticas públicas direcionadas aos interesses e direitos da população não branca na Baixada Fluminense/RJ na legislatura 2017-20. Se a constatação em tela torna-se inteligível quando se depara com a supracitada sub-representação étnico-racial, não obstante, a seguir serão expostas e analisadas as leis que ambicionam, em certa medida, mitigar as assimetrias política, econômica e educacional de brancos e não brancos existentes no Brasil como produto de uma profunda discriminação racial embutida numa cultura que simplesmente nega a existência do racismo e promove a crença no mito da “democracia racial”.

Os ordenamentos legislativos que se seguirão no curso desta seção, malgrado em quantidade inexpressiva para uma “baixada” em que a população não branca é maioria, reafirmam a relevância do reconhecimento das dimensões histórica, social e cultural dos territórios negros constituídos no Brasil do qual a religiosidade e a religião – relação com o sagrado – são algumas de suas principais facetas.

Este é o contexto que alicerça movimentos de base como justificativa para mobilização antirracista e promoção das ações afirmativas, isto é, das políticas públicas amparadas pelo conceito de igualdade material e pelo princípio da isonomia. Nesta perspectiva, portanto, o igual deve ser tratado igualmente e o desigual desigualmente, na medida exata de sua diferença (WINANT, 1999, p. 15).

Todas as leis apresentadas consistirão em ações parlamentares que tentarão emergir a temática da valorização da Diversidade Cultural, tirando-a do mero campo semântico para um real objeto de ação política.

Nesse contexto, Claude Lévi Strauss (2012) presta grande contribuição ao tema. A diversidade cultural torna-se fundamental para a edificação de um patrimônio comum por intermédio dos diversos grupos étnicos que compõem a humanidade. Segundo o autor em foco, a globalização em curso colocaria em risco a diversidade cultural dos povos e comunidades de maneira peremptória, malgrado ainda que no seio da própria globalização possam surgir novas diversidades (CLAUDE LÉVI STRAUSS, 2012, p. 8)

A seção terciária que se segue encaminhará os principais ordenamentos regulatórios dotados das tentativas de promoção, reconhecimento e valorização da igualdade étnico-racial aprovada na Baixada Fluminense/RJ no interregno da legislatura 2017-20, mesmo num contexto parlamentar sub-representativo étnico-racial.

#### 3.4.1 As Leis de Afirmação Racial

O primeiro e relevante ordenamento legislativo refere-se à importância dos povos e comunidades tradicionais de matriz africana como categoria de expressão e pertinência social. Esta categoria emerge da elaboração e na execução de políticas de promoção de igualdade racial difundida pela articulação dos movimentos afro-religioso e negro.

Conseqüentemente, a lei 2.926 de 2018, referente ao município de Duque de Caxias/RJ, certificada na figura 65, preconiza o reconhecimento das formas de organização dos Povos e Comunidades Tradicionais de Matriz Africana existentes no município. É destacado o direito ao território e seus elementos mais imprescindíveis à reprodução de suas condições de vida, tanto material quanto imaterial.

A UNESCO (Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura) preconizou no âmbito do seu encontro “Igualdade Racial e Diversidade Cultural” em 2002, que os *povos e comunidades de matriz africana* passariam a ser concebidos enquanto uma nova categoria analítica discursiva. Seria uma expressão adotada para nomear os grupos das religiões afro-brasileiras no âmbito das políticas públicas ancoradas no debate acerca da diversidade cultural no Brasil. Decerto, o município de Duque de Caxias com esta lei almeja garantir, deste modo, a preservação da diversidade cultural favorecendo a inclusão e a participação de todos os cidadãos com vistas a garantir a coesão social.

Figura 65: LEI Nº 2.926 DE 30 DE NOVEMBRO DE 2018



**Reconhece as formas de organização de Povos e Comunidades Tradicionais de Matriz Africana existentes no Município de Duque de Caxias.**

A CÂMARA MUNICIPAL DE DUQUE DE CAXIAS decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º O Município de Duque de Caxias reconhece e considera, para fins jurídicos e administrativos, as formas de organizações dos Povos e Comunidades Tradicionais de Matriz Africana, de acordo com suas terminologias e nomenclaturas, na forma do Anexo Único desta Lei.

§ 1º Para os efeitos desta Lei, são considerados Povos e Comunidades Tradicionais de Matriz Africana oriundos da Diáspora Africana:

I – Yorubá;

II – Ewe-Fon;

III – Bantu/Angola; e

IV – outros Povos e Comunidades Tradicionais de Matriz Africana.

§ 2º No caso do disposto no inciso IV, o registro se dará mediante devida comprovação de qualificação.

§ 3º Para fins de entendimento, os Povos e Comunidades Tradicionais de Matriz Africana são definidos como “grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam território e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição africana”.

Art. 2º Compete à Secretaria Municipal de Cultura e Turismo registrar as Unidades Territoriais dos Povos e Comunidades Tradicionais de Matriz Africana, bem como salvaguardar o Patrimônio Imaterial e Material, Cultural e Civilizatório dos povos existentes no Município de Duque de Caxias.

Parágrafo único. São considerados como Unidades Territoriais dos Povos e Comunidades Tradicionais de Matriz Africana os espaços necessários à reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, sendo a base da organização e da identidade dos Povos e Comunidades Tradicionais de Matriz Africana, conforme Anexo Único desta Lei.

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

PREFEITURA MUNICIPAL DE DUQUE DE CAXIAS, em 30 de novembro de 2018.  
WASHINGTON REIS DE OLIVEIRA  
Prefeito Municipal

Fonte: Arquivo de Documentação da Câmara Municipal de Duque de Caxias. Elaborado pelo autor, 2020.

Já a lei 1.099 de 2019 de Guapimirim/RJ, constatada na figura 66, institui uma data para ser celebrado o Dia Municipal dos Povos e Comunidades Tradicionais de Matriz Africana. O caráter simbólico deste ordenamento regulatório no contexto da Baixada Fluminense/RJ é imperioso, na medida em que, como será tratada no próximo capítulo, a região é palco de um intenso ativismo parlamentar evangélico com grande número de leis que versam acerca de uma pauta moral e de costumes de matriz religiosa.

Figura 66: LEI N° 1099 DE 09 DE JANEIRO DE 2019.



Fonte: Arquivo de Documentação da Câmara Municipal de Guapimirim. Elaborado pelo autor, 2020.

Acontece que, historicamente, mais precisamente desde o período colonial, as práticas religiosas de matrizes africanas foram alvo de perseguições por parte da Igreja Católica e mesmo de uma forma mais ampla do Estado brasileiro. Todavia, e mais importante para a análise neste compartimento da Tese, essa perseguição tornou-se mais incisiva e latente dos grupos evangélicos, especialmente os (neo) pentecostais, exatamente estes, conforme pormenorizado no capítulo subsequente, os que dominam a arena político-parlamentar na Baixada Fluminense/RJ.

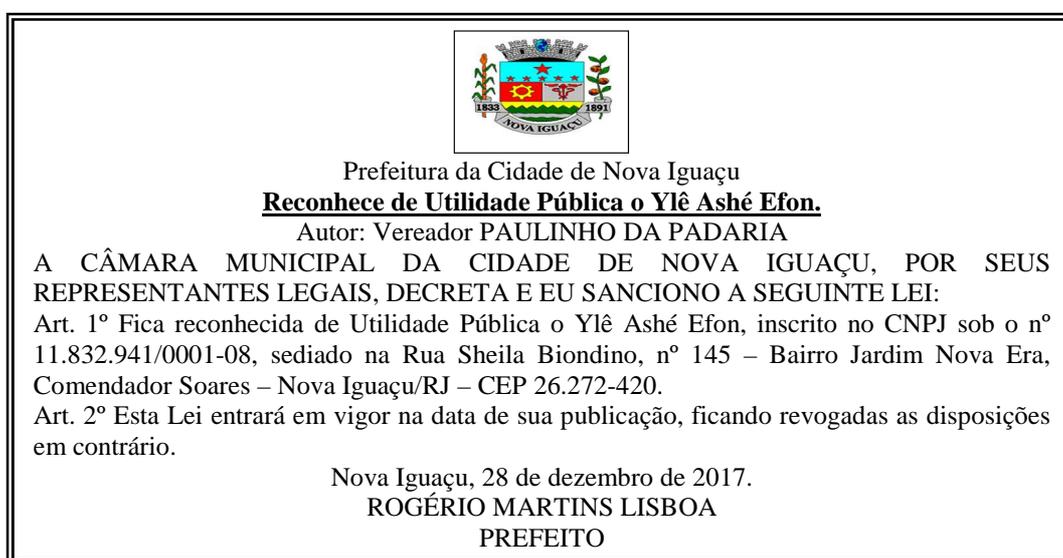
Assim, o reconhecimento de uma data especial para a comemoração dos Povos e Comunidades de Matriz Africana em Guapimirim, enseja uma estratégia no bojo de um movimento afro-religioso em sua luta contra a intolerância religiosa numa região onde exatamente se acentuam os embates com grupos evangélicos, confrontos estes que não se restringem pura e simplesmente à vida social, mas que são alçados à atuação parlamentar marcada por um notável ativismo pentecostal na consecução de leis.

A lei 4.696 de 2017 de Nova Iguaçu/RJ, visualizada na figura 67, é emblemática. Verificar-se-á no próximo capítulo desta Tese de Doutorado que é justamente na unidade municipal em tela onde a atuação político-parlamentar mais se apresenta com profundos nexos com a religiosidade evangélica, sendo esta um parâmetro tanto para o imperativo de uma pauta moral e de costumes, mas, sobretudo, para a consecução de leis que consagrem

interesses econômicos de segmentos/grupos evangélicos, exemplificados nas leis de concessão do título de Utilidade Pública<sup>62</sup>.

A referida lei outorga pelo poder legislativo à organização religiosa de matriz africana Ylê Ashé Efon (Casa de Iansã) o título de Utilidade Pública com o gozo de todas as suas prerrogativas como a isenção de impostos da respectiva esfera municipal (IPTU<sup>63</sup>, ITBI<sup>64</sup> e ISS<sup>65</sup>). Recurso legislativo difundido em ampla escala no município de Nova Iguaçu pela atuação parlamentar evangélica, a destinação da “Utilidade Pública” para uma entidade de matriz africana é a única no município.

Figura 67: LEI Nº 4.696 DE 28 DE DEZEMBRO DE 2017



Fonte: Arquivo de Documentação da Câmara Municipal de Nova Iguaçu. Elaborado pelo autor, 2020.

Por outro lado, o trabalho parlamentar que se desdobrou na asserção/aprovação da supracitada lei remete à legitimação de um movimento negro que absorve parte do discurso afro-religioso e vice-versa. Neste contexto, e sem necessariamente essa articulação implicar diretamente numa filiação partidária, o trabalho de Santos (2005) explica que:

Eles (praticantes das religiões afro-brasileiras) não buscam uma racialização à *la* movimentos negros, mas enfatizam, com base no discurso religioso, a autenticidade e a origem africana de seus terreiros, ao mesmo tempo que deploram as condições de vida dos negros no Brasil. É um discurso em que, se reduzido a uma expressão, eu diria que os terreiros tanto legitimam quanto reforçam simbolicamente a sua religião através de novos conteúdos políticos (SANTOS, 2005, p. 169).

<sup>62</sup> A partir da Constituição Federal de 1988, houve a descentralização das prerrogativas para a concessão dos títulos de Utilidade Pública da esfera federal para os estados e municípios. Utilidade pública reconhece uma entidade como isenta do arcabouço fiscal e tributário condizente à sua escala de administração.

<sup>63</sup> Imposto Predial e Territorial Urbano.

<sup>64</sup> Imposto de Transmissão de Bens Imobiliários.

<sup>65</sup> Imposto Sobre Serviços.

Ademais, o reconhecimento de uma entidade religiosa assumidamente de matriz africana (candomblecista) pela legitimação do poder legislativo assume na Baixada Fluminense/RJ uma diretriz profundamente de política pública. São inúmeros casos relatados pela mídia dos ataques a templos religiosos de matriz africana em todo o estado do Rio de Janeiro. No entanto, é exatamente na região em apreço que os casos deste tipo de violência assumem feições e números dramáticos.

Em 2019, de acordo com a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e de Direitos Humanos (SEDSODH) do estado do Rio de Janeiro, foram 132 casos de violações atendidos/verificados (invasões, depredações e incêndios) pela Superintendência de Igualdade Racial e Diversidade Religiosa. Deste montante, nada menos que 102 casos ocorreram somente na Baixada Fluminense/RJ. Baseado em reportagem do site G1 em 22/11/2020, nem mesmo com a criação da Delegacia de Crimes Raciais e Delitos de Intolerância (DECRADI) e a acusação do Ministério Público do Rio de Janeiro na denúncia e a prisão decretada pela justiça contra grupos que atacavam terreiros na região inibiu os atos de violência contra praticantes de religiões africanas e seus templos, inclusive em plena pandemia de COVID/19.

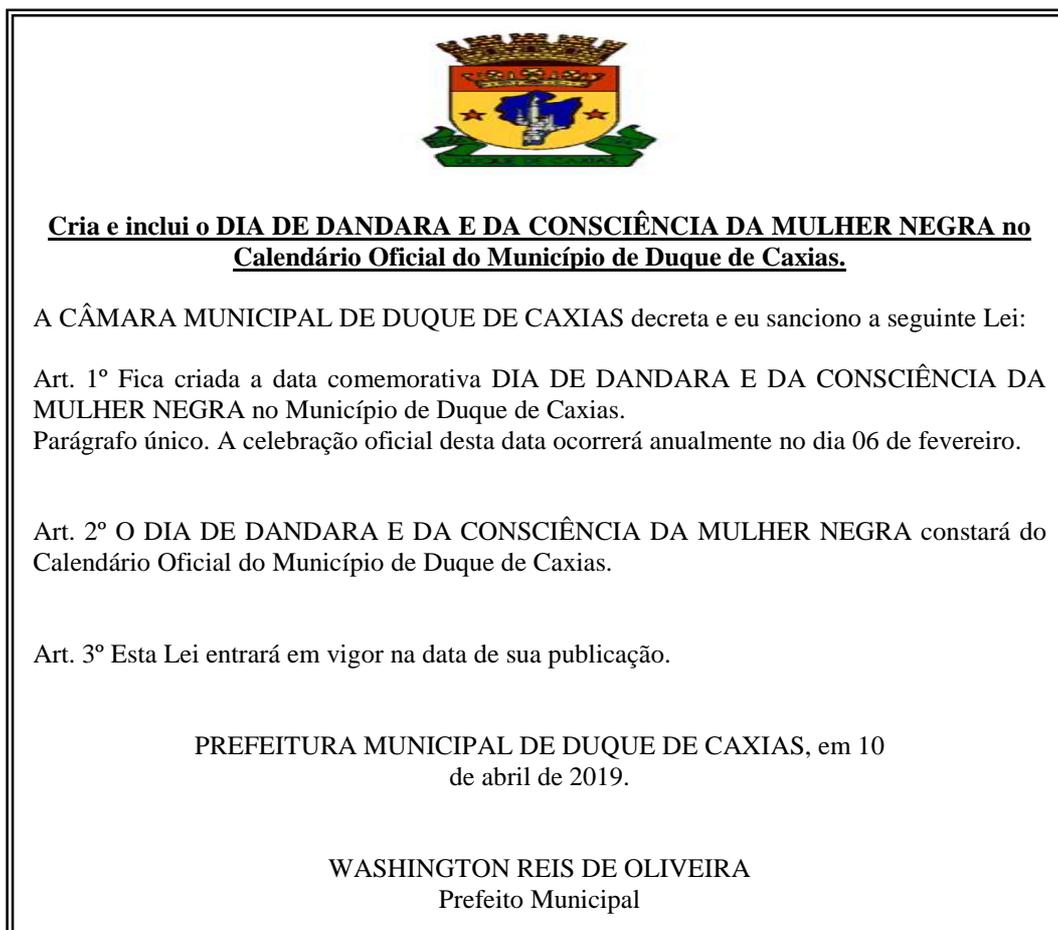
A lei 2.948 de 2019, aprovada em plenário pelo parlamento duque-caxiense, conforme demonstra a figura 68, institui como forma de ação afirmativa da promoção de igualdade racial, o Dia de Dandara<sup>66</sup> e, de maneira mais ampla, a valorização da consciência da Mulher Negra. A lei, por evidenciar uma figura expoente dos povos quilombolas, exalta implicitamente a temática dessas comunidades em seus espaços de resistência territorial, social e cultural no Brasil.

A aludida lei contribui ao debate público a respeito da negligência que os povos quilombolas sofrem das diversas esferas do poder institucional. Dos direitos mais básicos à sobrevivência humana aos mais complexos, as comunidades quilombolas em sua luta pelo direito de existirem, experimentaram ao longo dos séculos no Brasil, a desassistência do poder público.

---

<sup>66</sup> Dandara foi esposa de Zumbi e figura central para que este se tornasse líder em Palmares. Era uma guerreira negra que dominava técnicas de capoeira e lutava ao lado de homens e mulheres nas muitas batalhas geradas por ataques ao quilombo. Segundo Fausto (2002, p. 25), Dandara tornou-se exemplo para todos (as), dedicando sua vida inteira ao quilombo e mantendo-se na luta até o fim. Mas, infelizmente, baseado ainda nas palavras do supracitado escritor, ainda nos dias atuais, pouco valorizada na sua força e história.

Figura 68: L E I Nº 2.948 DE 10 DE ABRIL DE 2019



Fonte: Arquivo de Documentação da Câmara Municipal de Duque de Caxias. Elaborado pelo autor, 2020.

De falta de atendimento médico à ausência de regularização fundiária de seus espaços de identidade territorial e cultural, sendo, por isso, comum, os conflitos por terra com inclusive “grilagem” de terras quilombolas; à falta de água, saneamento básico e, até estratégias que garantam sua segurança alimentar, o fato é que essas comunidades estão, na maioria das vezes, à margem de programas governamentais que valorizem a diversidade e seus status de patrimônio cultural.

Inserido no mesmo contexto da lei anteriormente apresentada, a Câmara Municipal de São João de Meriti/RJ, na lei 2.217 de 2019, revelada na figura 69, exalta a valorização de um importante personagem negro histórico com o fito de promover uma ampla conscientização acerca da importância da igualdade racial e no combate ao preconceito e ao racismo.

Figura 69: LEI Nº 2.217, DE 18 DE DEZEMBRO DE 2019



Fonte: Arquivo de Documentação da Câmara Municipal de São João de Meriti. Elaborado pelo autor, 2020.

A divulgada lei torna o líder da “Revolta da Chibata<sup>67</sup>”, João Cândido Felisberto<sup>68</sup>, herói de São João de Meriti. Passados mais de um século do evento histórico e a despeito da Marinha não reconhecer um “ato de bravura” no episódio por evidenciar quebra de hierarquia e disciplina, o que incomodou foi que João Cândido dirigiu uma revolta no interior da mais poderosa Marinha de Guerra que o Brasil já teve, vencendo contra os oficiais e as elites brasileiras, além do fato de ser negro (MAESTRI, 2000, p. 14).

Um homem negro que se opõe com forte resistência à violação da dignidade humana no seio de umas das mais importantes instituições do Estado brasileiro, a Marinha do Brasil, sendo lembrado como herói num importante município da Baixada Fluminense/RJ por intermédio de um ordenamento legislativo, permite-se inferir que a luta contra o racismo e o preconceito deve estar apoiada, mormente, no âmbito da política e da representação parlamentar como formas de legitimação da promoção da igualdade racial. Esta seria, portanto, emanada de dentro do poder legislativo através da representação parlamentar, como resposta às demandas da sociedade civil organizada.

<sup>67</sup> Movimento em 1910 que lutou contra os maus-tratos, a má alimentação, assim como pôs fim aos castigos físicos na Marinha do Brasil.

<sup>68</sup> A objeção da Marinha e de forma mais ampla do Estado brasileiro em não se deixar reconhecer João Cândido como importante figura da história nacional teve décadas depois eventos de extrema censura, tais como o fato de Aparício Torelly, o Barão de Itararé, ser agredido por oficiais da Marinha depois de publicar capítulos de um livreto que fizera sobre a revolta da chibata em seu jornal em 1934; ou no episódio de censura ao compositor Aldir Blanc, que este foi obrigado a comparecer ao departamento de censura em que sofreu ameaças veladas devido a música de sua autoria junto com João Bosco “O Mestre-Sala dos Mares”, uma clara homenagem à João Cândido.

Segundo a figura 70, a lei 4.665 de 2017, referente ao município de Nova Iguaçu/RJ, versa sobre a oficialização do Dia Municipal contra a Intolerância e o Preconceito. A lei é genérica, englobando qualquer tipo de preconceito e/ou intolerância de cunho racial, religioso, étnico ou de gênero, tendo o intuito da preservação dos objetivos e garantias fundamentais dos cidadãos.

Figura 70: LEI Nº 4.665 DE 03 DE JULHO DE 2017



Fonte: Arquivo de Documentação da Câmara Municipal de Nova Iguaçu. Elaborado pelo autor, 2020.

Já a lei 2.201 de 10 de Abril de 2019, aprovada no parlamento meritiense, em conformidade com a figura 71, versa acerca de um plano com metas e diretrizes que objetive a Promoção da Igualdade Racial no município.

À vista disso, os exames qualitativos das mencionadas leis referentes ao eixo temático da igualdade racial comprovam dois cenários:

a) elas apresentam-se como minoria nos parlamentos da Baixada Fluminense/RJ, até mesmo quando comparadas com as leis que dissertam sobre a questão do gênero, outro tema que é produto de uma notável sub-representatividade parlamentar na região ;

b) entretanto, permite-se inferir que a luta contra o racismo e o preconceito deve estar apoiada, mormente, no âmbito da política e da representação parlamentar como formas de legitimação da promoção da igualdade racial. Esta seria, portanto, emanada de dentro do poder legislativo através da representação parlamentar, como resposta às demandas da sociedade civil organizada.

Figura 71: LEI Nº 2.201, DE 10 DE ABRIL DE 2019.



Fonte: Arquivo de Documentação da Câmara Municipal de São João de Meriti. Elaborado pelo autor, 2020.

Detectaram-se nos ordenamentos regulatórios algumas das medidas reparatórias e compensatórias requeridas por segmentos da sociedade civil direcionadas para a população negra, devido as sequelas e consequências advindas do período da escravidão e das práticas institucionais e sociais que contribuíram para aprofundar as desigualdades raciais presentes na Baixada Fluminense/RJ.

Como política pública, na área de assistência à saúde destinada ao segmento étnico-racial negro e derivados de comunidades quilombolas, verificou-se a inexistência de uma única lei. Não foram encontrados ordenamentos legislativos que garantissem políticas públicas destinadas à redução do risco de doenças que comprovadamente têm maior incidência nos negros, em especial, a doença falciforme<sup>69</sup>, as hemoglobinopatias<sup>70</sup>, o lúpus<sup>71</sup>, a hipertensão, o diabetes e os miomas.

Malgrado as unidades municipais não tenham a prerrogativa constitucional concebida somente à União e aos estados de legislarem acerca da política de cotas<sup>72</sup> para ingresso em universidades e em alguns setores do serviço público federal como medidas compensatórias

<sup>69</sup> Doença hereditária causada pela alteração dos glóbulos vermelhos do sangue, causando anemia (OMS, 2020).

<sup>70</sup> Grupo de doenças de origem genética que causa alteração na produção de hemoglobina (OMS, 2020).

<sup>71</sup> Doença em que as células do sistema imunológico saem de controle, atacando os tecidos do próprio corpo (OMS, 2020).

<sup>72</sup> Lei 12.990/14 reservou 20% das vagas em concursos públicos para cargos na administração pública federal. Lei reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal em 08 de Junho de 2017.

para o segmento étnico-racial negro, também não foi promulgada uma única lei que buscasse promover e incentivar o acesso e permanência dos negros ao ensino, às atividades esportivas e de lazer, exemplificadas em “bolsas de estudos”, assim como apoiar a iniciativa de entidades que mantenham espaço para promoção social desta parcela da população.

Já em relação às políticas públicas especificamente orientadas à educação, também não foi encontrada nenhuma lei. Foi percebida a ausência de campanhas que possam divulgar a literatura produzida pela população negra que reproduzam a história, as tradições e a cultura do povo negro nas instituições de ensino. Ou leis que objetivem nas unidades de educação municipais a constituição de temas transversais às disciplinas acadêmicas que valorizem a diversidade racial e o aprendizado de atividades culturais, lúdicas e esportivas, como a capoeira, que expressem a essência dos negros em sua história.

#### 4 A INTERSEÇÃO POLÍTICA-RELIGIÃO: O ATIVISMO PARLAMENTAR EVANGÉLICO NA BAIXADA FLUMINENSE/RJ

*“Aquele que coloca a política em serviço da religião, contribui para criar as pessoas mais perigosas da humanidade”.*  
(*Sílvio Fagno, artista musical*)

O binômio religião-política inserido no destaque que o ativismo político evangélico assume atualmente na atuação parlamentar e na vida em geral terá nas linhas que se seguirão deste capítulo final o escopo temático que irá arrematar a problemática da representação parlamentar na Baixada Fluminense/RJ.

O substrato teórico-conceitual que irá alicerçar a matéria da influência evangélica na política terá três postulados principais: Selman (2019), em sua obra acerca das razões do crescimento do pentecostalismo e do neopentecostalismo na América Latina; passará por Ramos e Zacarias (2020) que esmiúça os projetos de poder de segmentos neopentecostais no Brasil; além de Mariano (2015) o qual traduz a ocupação evangélica na esfera pública brasileira como um ultraje à laicidade do Estado, derivado do aumento significativo da sua influência sobre as políticas públicas.

Acredita-se que tais postulados teórico-conceituais sejam capazes de fomentar o debate acerca do predito cenário político-parlamentar da Baixada Fluminense/RJ: no conjunto total de leis aprovadas em plenário há uma quantidade expressiva de expedientes legislativos que fazem menção direta a apoios políticos concernentes à existência, funcionamento e expansão institucional de entidades religiosas evangélicas.

A partir disso, este capítulo final tem o desígnio de se demonstrar as dimensões de influência, controle e domínio de um ativismo notadamente evangélico na consecução de leis que objetivam uma reprodução legislativa voltada intrinsecamente para os interesses de cunho religioso. A metodologia empregada, como fora esmiuçada no capítulo inicial desta Tese de Doutorado, teve no exame quantitativo e qualitativo das leis aprovadas em plenário a sistematização para o devido intento.

Por conseguinte, foi alicerçada uma tipologia de leis que percorreram um amplo horizonte formativo capazes de medir a contundente influência e domínio da representação parlamentar evangélica, designadamente pentecostal. Das leis que contemplam o arcabouço fiscal e tributário dos templos religiosos (leis de Utilidade Pública e isenções tributárias); até os ordenamentos que discorrem sobre o ensino religioso; passando por alteração do nome de

logradouros públicos e reverências religiosas que interferem diretamente no espaço geográfico; tais instrumentos legislativos apresentam-se aqui como o produto final mais importante em toda a análise acerca da representação parlamentar na Baixada Fluminense/RJ.

Todavia, antes destes resultados alcançados por meio do trabalho de campo realizado nas Câmaras municipais de onde foram prospectadas essas leis resultantes da atuação parlamentar da legislatura 2017-20, foram percorridos dois importantes eixos históricos e políticos da presença evangélica na sociedade e na política brasileira.

O primeiro eixo abordará uma proposta de tipologias que perfazem as Igrejas/formações evangélicas nos seus cursos institucionais no Brasil. Neste âmbito, se percorrerá na totalidade da esfera evangélica as genealogias do protestantismo e do pentecostalismo brasileiros considerando suas origens, denominações, traços distintivos e aspectos em comum.

O eixo subsequente revelará uma síntese das articulações históricas dos segmentos evangélicos para serem protagonistas na vida política do país após a redemocratização do Brasil em 1985. Dos esforços para a obtenção das concessões públicas de rádio e TV como molas propulsoras de sua expansão midiática e popular; passando pela formação da denominada “bancada evangélica” em diversas escalas políticas; até mais recentemente com a efetiva sustentação religiosa por uma doutrinária pauta moral e dos costumes, este segundo eixo vislumbrará demonstrar como um ativismo evangélico ganhou capilaridade na sociedade e na política brasileira.

#### **4.1 Tipologias das Igrejas/Formações Evangélicas no Brasil**

Tendo como substrato teórico-conceitual os trabalhos de Mariano (2005), Freston (2006), Cipriani (2020), Ramos e Zacarias (2017), Sélman (2019), Chaunu (1993), Martina (1997) e Silvestre (2009), intentou-se aqui a edificação de uma tipologia de classificação das distintas correntes evangélicas no Brasil.

A figura 72 demonstra um esquema distintivo das duas grandes hegemonias de correntes evangélicas no Brasil, a saber:

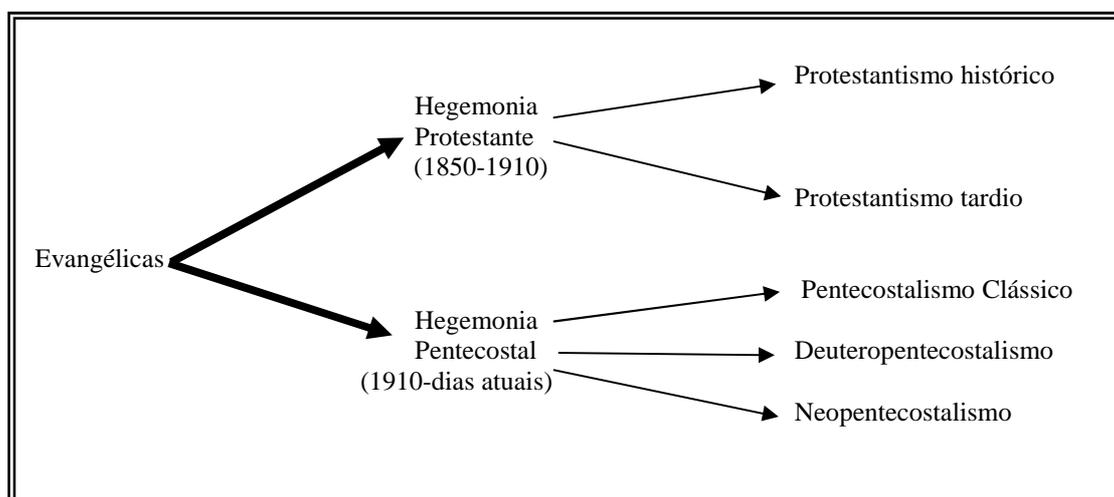
a) a hegemonia protestante, que se torna expressiva com as migrações de europeus, enormemente influenciados pelo luteranismo alemão e/ou anglicanismo britânico, para o mercado de trabalho brasileiro num contexto histórico e político que envolvia pressões pela

abolição da escravatura desde meados do século XIX e pela institucionalização do trabalho livre e assalariado;

b) hegemonia pentecostal, a qual se avoluma ainda no início do século XX baseada na Teologia da Prosperidade e mais recentemente na aquisição de concessões públicas de rádio e TV e na inserção político-partidária.

Tal proposta de tipologia afirma-se em Sélman (2019), no qual se considera que o evangelicalismo seja um rótulo genérico para se denominar o cisma religioso do século XVI em que se emergiram várias igrejas com base na Alemanha, Inglaterra e Suíça. O marco histórico desse processo é o movimento protestante que se institui como o originador da formação de tais entidades evangélicas.

Figura 72: tipologia das Igrejas/formações evangélicas no Brasil



Fonte: Mariano, 2005 e Sélman, 2019. Organizado e elaborado pelo autor, 2022.

As Igrejas que compõem a ampla e variada arena evangélica são de origens históricas distintas e de um sistema organizacional complexo que envolveu grandes reagrupamentos e fusões, mas, sobretudo, inúmeras dissidências que desembocaram numa intrincada rede de Igrejas evangélicas que vão permear do protestantismo clássico ao neopentecostalismo.

Uma vez que a metodologia aplicada aqui, como dito precedentemente, a influência evangélica no exercício parlamentar através do exame qualitativo e quantitativo das leis aprovadas em plenário, que vai apresentar leis sancionadas que contemplam os interesses organizacionais de entidades religiosas de diferentes matizes das religiões evangélicas, buscar-se-á conjecturar brevemente nas duas subseções que se seguem as principais correntes do amplo e variado espectro das religiões evangélicas no Brasil.

#### 4.1.1 Genealogia do Protestantismo brasileiro: “as duas ondas” das Igrejas Protestantes no Brasil

O protestantismo histórico no Brasil torna-se um importante componente social no país com o fenômeno das migrações a partir de meados do século XIX. Neste momento o país recebia migrantes livres europeus que viriam a ocupar a lacuna deixada pela paulatina permuta entre trabalhadores escravizados para o trabalho assalariado, que teria seu marco histórico com a assinatura da Lei Áurea em 1888.

Inicialmente, limitava-se em comunidades de imigrantes dada ainda a sua baixa capacidade evangelizadora. No entanto, o principal inibidor inicial para a expansão evangélica no Brasil, segundo Sélman (2019), era o catolicismo que resultava numa forte limitação normativa e cultural à pluralização do campo religioso do ponto de vista legal.

Verifica-se, dessa forma, o peso que o catolicismo possuía como instituição política e de controle social dentro do aparelho de Estado do país era muito marcante, sendo possível a flexibilização dessa conjuntura com a separação da Igreja (católica) do Estado, fato somente acontecido depois da Proclamação da República em sua primeira Constituição em 1891.

Nessa primeira importante aparição do protestantismo histórico na formação social brasileira nos desfechos do século XIX e no limiar do século subsequente, os protestantes estiveram associados a uma notável ideologia liberal, compromisso social e projetos políticos de transformação de caráter social e de defesa dos direitos humanos (SÉLMAN, 2019, p. 4).

O quadro 3 demonstra, fundamentado nas referências de Chaunu (1993), Martina (1997) e Silvestre (2009), as duas principais “ondas” do protestantismo em território brasileiro: o protestantismo histórico e o tardio.

Quadro 3: as “duas Ondas” do Protestantismo no Brasil

Denominações	Igrejas	Origens	Traços distintivos	Traços em comum
Protestantismo histórico	_Luterana; _Calvinista; _Anglicana; _Anabatista.	Século XVI – Fins do Século XIX	_Reforma Protestante; (contestações à infalibilidade do Papa, lutas contra as indulgências e simonia) _Predestinação à salvação (Calvinismo)	_Prática da vida comunitária em Igreja (eclesiologia); _Pacifismo (violência e cristianismo são incompatíveis); _As relações humanas são balizadas pelo amor;
Protestantismo tardio	_Batista; _Presbiteriana; _Metodista; _Adventista do Sétimo Dia	Último quartel do Século XIX	_Sacerdócio de todos os crentes; _a autoridade, inerrância, infalibilidade e suficiência das Escrituras sagradas; _o crescimento espiritual pela piedade e misericórdia; _a salvação pela graça de Deus é aberta a todos (livre arbítrio e contra à predestinação calvinista)	_Premissa pastoral da expulsão dos infiéis a fim de se manter a pureza dos indivíduos e da Igreja; _Salvação somente pela graça, pela fé e por Cristo; _Bíblia como a palavra de Cristo podendo ser lida e interpretada por todos; _Laicidade do Estado.

Fonte: O autor, 2022, a partir de CHAUNU, 1993, MARTINA, 1997 e SILVESTRE, 2009.

O protestantismo histórico no Brasil em que se destacam as entidades religiosas oriundas da Reforma Protestante do século XVI na Europa como a Igreja Luterana, Calvinista e Anglicana, cumpriu o maior protagonismo no período inicial das religiões evangélicas no país. Ao contrário do catolicismo, o protestantismo histórico baseia-se monopolisticamente na Bíblia como instância superior da autoridade religiosa na tradição sagrada, além de se antagonizarem ao postulado apostólico da infalibilidade do Papa.

Assim, o protestantismo histórico alicerça-se centralmente na não reivindicação de uma autoridade humana suprema em paridade de um papado, nem há a sacralização de santos ou a Virgem. Nas palavras de Sélman (2019), o protestantismo histórico baseia-se:

Não numa religião no sentido de estar inscrito numa burocracia ou em um ritual, mas, sim, em um encontro pessoal com Jesus, o Espírito Santo e Deus Pai; então, a partir desse encontro todo evangélico pode e deve dar testemunho, e é por isso que todo crente é, ao mesmo tempo um sacerdote (SÉLMAN, 2019, p. 5).

Já o protestantismo derivado das tendências evangélicas, sobretudo, dos Estados Unidos que chegaram ao Brasil, de acordo com a asserção da tipologia das formações de Igrejas proposta na presente Tese de Doutorado, é o “protestantismo tardio”. Doravante do primeiro quarto do século XX, tiveram forte sentido missionário e proselitista, sustentadas pelo literalismo bíblico.

A maior expressão evangélica desse momento/corrente é a igreja Batista. Martina (1997), nas suas investigações acerca da história da Igreja, assegura o caráter profundamente conservador em sua rejeição à ciência e qualquer pretensão de pluralismo religioso por parte dos “batistas”.

Nesse segundo momento dos evangélicos no Brasil, os “batistas” e outros como os presbiterianos e metodistas, elevaram um sentimento de consciência de santificação entendido como uma separação do mundo, que no entender de Sélman (2019) promoveu um desenraizamento social devido ao caráter missionário que possuía uma ambição exclusiva: implantar conversões de comunidades de novos cristãos.

Mas com o passar das primeiras décadas do século XX, essas correntes evangélicas tiveram suas posições religiosas, sociais e políticas sendo relativizadas e, em alguns casos, até mesmo confrontadas dentro do próprio campo evangélico. Era a gênese do pentecostalismo, isto é, uma revisão do contato do evangelicalismo com os crentes, agora tidos como “massa de fiéis”, das relações com o Estado e a sociedade e, mormente, na inserção na política partidária; sendo isso o conteúdo a ser tratado na seção terciária que se segue.

#### 4.1.2 Genealogia do Pentecostalismo brasileiro: “as três ondas” das Igrejas Pentecostais no Brasil

O surgimento e expansão das igrejas componentes do “Pentecostalismo Clássico” ao “Neopentecostalismo”, passando pelo “Deuteropentecostalismo”, contribuíram significativamente para o enfraquecimento institucional daquelas entidades religiosas protestantes instaladas no Brasil ainda no século XIX (Luterana, Metodista, Presbiteriana, Batista), estas entendidas como resultado das correntes migratórias que afluíram para o país no período histórico mencionado.

Verifica-se que o grande ímpeto pentecostal assistido nos dias atuais no Brasil, se efetivou com líderes religiosos participando ativamente muitas vezes como protagonistas da

vida política e partidária nacional e com o acréscimo exponencial de fiéis e seguidores com base no impulso midiático que a apropriação de meios de comunicação de massa ofereceu com as concessões governamentais de rádio e TV.

As tipologias de formações evangélicas pentecostais com suas respectivas denominações, origens, igrejas, distinções conceituais, operacionais e atitudinais em relação as Escrituras e a sociedade está demonstrada no quadro 4. Está separada em três grandes denominações:

- a) o Pentecostalismo Clássico, ainda no limiar do século XX, com seu ferrenho anticatolicismo;
- b) o Deuteropentecostalismo, em meados do século passado, com o começo da utilização dos grandes meios de comunicação para a evangelização das massas;
- c) o Neopentecostalismo, do último quarto do século XX, com inserção na política partidária e agressiva presença e penetração nos meios de comunicação de massa.

Assim, a primeira fase corresponde ao “Pentecostalismo clássico” (1910- 1950), que se baseia na crença do poder do Espírito Santo na vida do crente após o Batismo do Espírito Santo, através dos dons do Espírito Santo, começando com o dom de línguas (glossolalia) (FRESTON, 2006).

Já a segunda grande fase corresponde ao “Deuteropentecostalismo” (1950-1970). Enfatiza-se a cura divina e profecias, embora valorize o falar em línguas, distingue-se do Pentecostalismo Clássico pelo seu menor foco nesse carisma. Quanto à ética e costumes, há uma polarização, e tornou-se mais rígido o caso da Igreja Pentecostal Deus é Amor, ou mais liberal como na Igreja do Evangelho Quadrangular. Percebe-se, nesta Igreja, pouca característica sectária e ascética, por isso, há uma tendência de se investir em “atividades extra-igreja” (MARIANO, 2005, p. 115).

Ao contrário do “Pentecostalismo Clássico” em que as abordagens do inferno e do pecado sejam os temas mais nevrálgicos dos discursos em pregação, o “Deuteropentecostalismo”, segundo Freston foca:

Em favor do apelo das necessidades sentidas de cura física e psicológica, sinal de adaptação às sensibilidades da sociedade de consumo e das exigências do mercado religioso; e em que os tabus comportamentais são abrandados, pois já deixaram de ser funcionais para amplos setores urbanos (FRESTON, 1996, p. 113).

Quadro 4: As “três ondas” do Pentecostalismo no Brasil

Denominações	Igrejas	Origens	Traços Distintivos	Traços em comum
Pentecostalismo Clássico	<ul style="list-style-type: none"> <li>_Pentecosta Unida</li> <li>_Congregação Cristã</li> <li>_Assembleia de Deus</li> </ul>	1910 – 1950	<ul style="list-style-type: none"> <li>_Anticaticolismo;</li> <li>_Sectarismo radical;</li> <li>_Ascetismo que rejeita os valores do mundo e defende a plenitude da vida moral.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>_A busca da cura da doença especialmente pela oração, a ponto de evitarem de ir ao médico ou de tomar remédios;</li> </ul>
Deuteropentecostalismo	<ul style="list-style-type: none"> <li>_Evangelho Quadrangular</li> <li>_O Brasil para Cristo</li> <li>_Pentecostal Deus é Amor</li> <li>_Igreja Unida</li> <li>_Casa da Bênção</li> </ul>	1950 – 1970	<ul style="list-style-type: none"> <li>_Cura divina;</li> <li>_Evangelização das massas;</li> <li>_Início da utilização dos meios de comunicação de massa (rádio) para evangelização.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>_A frequente presença de Satanás e, como cura, a prática do exorcismo.</li> <li>_Revelação direta do Espírito Santo;</li> <li>_Batismo somente a adultos;</li> <li>_A crença numa iminente segunda vinda de Cristo;</li> </ul>
Neopentecostalismo	<ul style="list-style-type: none"> <li>_Universal do Reino de Deus</li> <li>_Internacional da Graça</li> <li>_Renascer em Cristo</li> <li>_Sara Nossa Terra</li> </ul>	Pós 1970	<ul style="list-style-type: none"> <li>_ “Teologia de Prosperidade”;</li> <li>_ “Dar para receber”;</li> <li>_Inserção agressiva nos meios de comunicação de massa como instrumento para angariar seguidores;</li> <li>_ Participação ofensiva na política partidária;</li> <li>_Guerra aos cultos afro-brasileiros, espiritismo e catolicismo popular.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>_Grande facilidade em interpretar como avisos ou revelações divinas certos acontecimentos da vida;</li> <li>_Visão das doenças como punições divinas pelo pecado. Não que Deus envie diretamente a doença, mas permite que o diabo a cause como castigo para o crente.</li> </ul>

Fonte: O autor, 2022, a partir de MARIANO, 2005; FRESTON, 2006; e CIPRIANI, 2022.

Já no que concerne ao “Neopentecostalismo”, que ganha destaque no Brasil a partir do último quarto do século XX e se aprofunda nas décadas de 1980 e 1990 com as aquisições de grandes e influentes meios de comunicação de massa via concessões governamentais, o pensamento organizacional/empresarial das igrejas desta “terceira onda” indica que a religião e mídia têm de pertencer aos mesmos proprietários, pois o próprio ato da comunicação e midiaticização são as mediações centrais para a consolidação do poder religioso e político de tais igrejas como Universal do Reino de Deus (IURD), Internacional da Graça ou Renascer em Cristo.

A base teológica dos neopentecostais é a “Teologia da Prosperidade”. Segundo Mariano (2005, p. 160) o neopentecostalismo basicamente demoniza a pobreza e a enfermidade e que a única maneira de exorcizá-los é praticar o “dar para receber”. Conjugadamente, a valorização da prosperidade material mediante contribuição financeira, a ausência do legalismo em matéria comportamental com a liberalização dos tradicionais usos e costumes de santidade pentecostal aparecem como as novas “roupagens” do neopentecostalismo em relação ao “Pentecostalismo Clássico”.

As Igrejas Neopentecostais realizaram as mais significativas flexibilizações à sociedade abandonando vários traços sectários, hábitos ascéticos e o velho estereótipo pelo qual os “crentes” eram reconhecidos e, implacavelmente, estigmatizados, abolindo certas marcas distintivas e tradicionais de sua religião, propondo novos ritos, crenças e práticas, dando ares mais brandos aos costumes e comportamentos como em relação às vestimentas. O prefixo “neo” é utilizado para marcar sua recente formação, bem como seu caráter de “novidade” dentro do protestantismo, mais especificamente do pentecostalismo (SÉLMAN, 2019).

Não obstante, o traço mais marcante do Neopentecostalismo é sua “midiaticização” exacerbada através da forma com que se apodera e utiliza os meios de comunicação para a evangelização no Brasil, mas, também, em outras partes do mundo. Insere-se de forma peculiar, na linguagem das mídias – TV, rádio, gravadora, jornal, internet, arregimentando um número cada vez maior de fiéis.

Por conseguinte, a próxima seção deste último capítulo discutirá as bases históricas da origem, permanência e expansão da arena evangélica na política partidária, bem como suas estratégias de alcance midiático e ideologização de suas pautas político-ideológicas.

## 4.2 Itinerário histórico-político dos evangélicos no Brasil

Os primórdios dos segmentos religiosos evangélicos na arena política brasileira foram marcados por grande apoliticismo. Minoritários, grupos evangélicos demonizavam a política como força estruturadora da sociedade, até pelas suas especificidades de sentimentos de marginalidade e isolamentos sectários.

Somente no Governo de Getúlio Vargas ainda no seu período democrático (1930 – 37) é que foi eleito o primeiro deputado federal evangélico. Eleito sem apoio denominacional, o pastor metodista Guaracy Silveira, em 1933, foi eleito para a Assembleia Constituinte, pelo Partido Socialista Brasileiro. Silveira deixou a Câmara Federal em 1935 e somente retornou à política nas eleições de 1945, quando voltou à Câmara, pelo Partido Trabalhista Brasileiro, que ajudou a fundar, aí permanecendo até 1951. Entre 1951 e 1959, deu-se um notável crescimento da representação evangélica na Câmara Federal, com cinco deputados eleitos, número ampliado para oito nas duas legislaturas seguintes (BURITY, 2020, p. 201).

Já o primeiro deputado federal pentecostal só viria a ser eleito em 1962, o pastor paulista Levy Tavares (PSD-SP), da Igreja Pentecostal O Brasil para Cristo. Tavares atuou na legislatura de 1963 a 1967, sendo reeleito pelo MDB, partido da oposição durante o regime militar, para a legislatura seguinte (CÂMARA DOS DEPUTADOS, [s.d.]).

A efervescente década de 1960, especialmente pós-golpe de 1964, assistiu-se uma substancial guinada quantitativa dos evangélicos no país. Todavia, o campo evangélico posicionava-se à margem das lutas mais radicais e violentas entre governistas militares políticos e grupos de resistência ao governo de exceção, malgrado com apoio tácito aos militares. Considerando a prática política “suja”, os evangélicos continuaram com um perfil discreto e relativamente passivo no que concerne à política.

O “divisor de águas” da presença e importância evangélica na política com a redemocratização em 1985 foi o sufrágio para a Assembleia Constituinte no ano subsequente. Conscientes de seu poder de cooptação e domínio pastoral sobre sua massa de fiéis que crescia exponencialmente, mormente no campo (neo) pentecostal, os evangélicos assumiram uma postura, ao contrário das décadas predecessoras que preconizavam a indiferença em relação à política consagrada no slogan “crente não se mete em política”, agressiva no tocante à participação política. A partir daí, se cunhava a frase “irmão vota em irmão” para expressar o começo da nova estratégia evangélica de se encarar a política como um instrumento indispensável para o firmamento de seus interesses.

A nova Carta Magna que se alicerçava passou a ter interesse vital para os evangélicos acerca de temas que consideravam “cristalizados” dos dogmas cristãos que teriam que estar consagrados na nova Constituição (1988). Na análise de Burity (2020), os esforços do campo evangélico na Assembleia Constituinte para formatação da nova Constituição era:

Marcar posição firme no ingresso dos evangélicos na política partidária brasileira. Entraram na disputa eleitoral, temerosos de que a Constituição devolvesse à Igreja Católica, antigos e exclusivos privilégios. Temiam também que a nova carta incluísse a defesa dos homossexuais, dos comunistas, das feministas, da liberalização do aborto, do uso de drogas, e de outros temas contrários à moral pregada por suas igrejas (BURITY, 2020, p. 202).

No contexto de articulações políticas do Brasil na redemocratização e com o consequente Governo Sarney (1985/89), os evangélicos, já cientes de sua nascente força de inserção político-partidária, aportaram o urgente tema da difusão da fé pelo caminho, até então pouco explorado, da TV e do rádio em rede.

Os debates na Assembleia Constituinte que ensejaram o aumento do tempo de mandato de José Sarney em mais um ano (de quatro para cinco anos), encontraram no campo evangélico um grande apoio à causa. Para tanto, como moeda de troca política, conseguiram obter várias concessões de rádio e TV do governo Sarney. A fé evangélica e, maiormente a (neo) pentecostal, portanto, edifica seu projeto ininterrupto de expansão da massa de fiéis baseado nas novas estações de rádio e emissoras de TV em rede. Estava pronto, por conseguinte, de forma irrefutável e indispensável, o caminho evangélico da inserção político-partidária pela via da obtenção das concessões de rádio e TV em sistemas de rede.

Assim, entende-se a emergência de notáveis *players* evangélicos que se tornam protagonistas na inserção político-partidária em fins da penúltima década do século XX. No entender de Filho (2019), por exemplo:

Anthony Garotinho concorre à Presidência em 2002, graças à reprodução de seus programas em estações de rádio em sistema de rede; Eduardo Cunha e Francisco Silva (proprietário da Rádio Melodia, RJ) ampliam seus capitais eleitorais com suas rádios evangélicas integradas por grande parte do país; Silas Malafaia com seus programas de TV e rádio “em rede” promove a Assembléia de Deus em todo território nacional; mas o maior exemplo é o caso da Igreja Universal do Reino de Deus (IURD) com sua rede de rádio e TV formado com retransmissoras, capitaneado com o bispo Macedo (FILHO, 2019, p. 4 e 5).

Já a partir da década de 1990 os evangélicos, comprovando sua crescente capilaridade no *tecido sociopolítico* brasileiro, investem maciçamente nos pleitos majoritários: é o início da grande competitividade eleitoral evangélica no país. De acordo com Burity (2020):

A bancada no Senado, bem mais modesta do que na Câmara, passou de um a cinco senadores, entre 1991 e 1999, mantendo-se em torno de quatro senadores desde então. Para cargos executivos, os casos de maior projeção foram a chegada ao segundo turno do pentecostal Francisco Rossi na eleição para o governo de São Paulo, em 1994; a eleição do presbiteriano Anthony Garotinho (PDT) e da então assembleiana Benedita da Silva (PT), em 1998, e da presbiteriana Rosângela Matheus, em 2002, para o governo do Rio de Janeiro; as candidaturas à Presidência da República de Anthony Garotinho (2002) e dos pentecostais Pastor Everaldo (2014) e Marina Silva (2010, 2014 e 2018). Muitas outras candidaturas surgiram, em nível municipal e estadual, ao redor do país, a maioria malsucedida (BURITY, 2020, p. 203).

O campo evangélico constituiu-se, dessa forma, uma força econômica, política e midiática, capaz de espalhar a mensagem evangélica com o aumento expressivo do número de fiéis num sistema das grandes telecomunicações que se retroalimenta.

A constatação é que entre o fim do século XX e o alvorecer do presente século a inserção evangélica na arena política produziu abalos sísmicos no *establishment* político brasileiro, tanto no que diz respeito ao aumento de representantes eleitos e sua ativa participação no Congresso Nacional nas denominadas pautas religiosas pétreas (“defesa da família”, posicionamentos contra os direitos sexuais e reprodutivos das mulheres, ações contra garantias à população LGBT), como na ampliação de templos e igrejas que instrumentalizam a fé pastoral como estratégia de ação política. É neste contexto, que Burity (2020) assevera a centralidade do segmento evangélico na política brasileira nas mais distintas escalas eleitorais a partir da primeira década do século XXI:

Para cargos executivos, os casos de maior projeção foram a chegada ao segundo turno do pentecostal Francisco Rossi na eleição para o governo de São Paulo, em 1994; a eleição do presbiteriano Anthony Garotinho (PDT) e da então assembleiana Benedita da Silva (PT), em 1998, e da presbiteriana Rosângela Matheus, em 2002, para o governo do Rio de Janeiro; as candidaturas à Presidência da República de Anthony Garotinho (2002) e dos pentecostais Pastor Everaldo (2014) e Marina Silva (2010, 2014 e 2018) (BURITY, 2020, p. 203).

Expressava-se notoriamente a consciência de que os evangélicos necessitavam de protagonismo político-partidário como trampolim para a satisfação de seus interesses. Pastores de importantes agremiações evangélicas começaram a militar ativamente na formulação de políticas públicas na área social ou em leis que ampliasse seu poder de culto. Ramos e Zacarias (2017) exemplificam:

A atuação dos representantes evangélicos no poder facilitou o acesso das Igrejas em parcerias políticas públicas na área social, beneficiou Igrejas em processos de

construção de teve poder de barganha para revogar decisões tomadas com base nas leis de silêncio; a atuação missionária desses políticos garantia, por exemplo, que o cheque-cidadão, no Rio de Janeiro, fosse distribuído por pastores em Igrejas, em um duplo clientelismo: o dos pastores para o projeto e o dos beneficiários para a Igreja (RAMOS E ZACARIAS, 2017, p. 4).

Ainda na primeira década do século XXI, já bem na sua aurora, também se reconhece para o campo evangélico como um marco temporal solene, uma vez que se toma maior impulso a consagração, no entender de Filho (2019), das “Bancadas Evangélicas”, que acabam por culminar precisamente no ano de 2003 da criação da Frente Parlamentar Evangélica, que viria a ter um papel importantíssimo de visibilização da elite parlamentar e pastoral evangélica. Malgrado os evangélicos nos pareceres de Burity (2020), Sélman (2019) e Suruagy (2016) não se estruturarem de forma monolítica, coesa e unitária nas diversas pautas que perfazem sua agenda política, a criação da Frente Parlamentar Evangélica “instrumentaliza” o jogo de forças políticas interessantes para a Bancada Evangélica.

Tal “instrumentalização”, por exemplo, verifica-se nas denominadas pautas institucionais. Baseados em Suruagy (2016), forças políticas que atendam as predileções de igrejas e agremiações religiosas como alvarás de funcionamento para os templos, doação de terrenos, manutenção das concessões e/ou leis de radiodifusão, reconhecimento da cultura evangélica para a consecução de financiamento por meio da Lei Rouanet; ou, ainda, de leis sobre isenções fiscais, tema que se insere na escala da Baixada Fluminense/RJ no escopo municipal da concessão dos títulos de Utilidade Pública que será examinado na seção a seguir deste capítulo final de Tese.

Neste limiar da primeira década do século XXI, o envolvimento do campo evangélico na política se apresentou como um apelo tanto para os políticos já há muito estabelecidos como para os emergentes empreendedores evangélicos. A enorme quantidade de eleitores evangélicos e o poder de suas redes de publicidade (rádio e TV) ampliaram sobremaneira o fato de que eles, com sua presença “santa”, eram capazes de conceder legitimidade adicional a projetos políticos das mais variadas matizes que denunciariam possíveis casos de corrupção.

É nesse recorte temporal que os evangélicos se dispõem a assumir diversos compromissos plurais e pragmáticos para finalmente se inserirem no circuito de poder político superior. Nos dizeres de Sélman (2019), exemplos desta conjuntura são:

O apoio evangélico, ainda na eleição presidencial de 1989 a Fernando Collor de Melo; depois a Fernando Henrique Cardoso em 1994 e 1998 antes ao “perigo comunista” do Partido dos Trabalhadores (PT); já em 2002, apoio ao antes combatido Partido dos Trabalhadores nas quatro eleições que se seguiram, 2002 e

2006 com Lula (tendo como vice-presidente José Alencar, um importante articulador junto à Bancada Evangélica); em 2010 e 2014, o apoio a Dilma Rousseff; em seguida suporte ao projeto de Marina Silva (evangélica que foi ministra do governo Lula, mas que liderou a época uma de suas primeiras dissidências); além, e de forma mais explicitamente sendo o principal esteio eleitoral de Jair Bolsonaro à presidência da República em 2018 (SÉLMAN, 2019, p. 15).

Esse auge do envolvimento político evangélico representado no seu expressivo “exército” de eleitores chega nesse interregno de tempo num outro estágio: interlocutores e formatadores nos diálogos sobre políticas públicas. A reconhecida capilaridade territorial, sobretudo (neo) pentecostal, (“chegar aonde a Igreja católica com sua pesada burocracia não chega”) e sua agilidade confessional/pastoral os tornaram agentes-chave para os processos pelos quais os Estados levaram em conta, mediante distintos instrumentos públicos, a populações excluídas ou marginalizadas. Cotidianos de violência urbana e vícios introduzidos e ampliados pelo narcotráfico, tornam-se amostras onde os agentes políticos passaram a ver os evangélicos como aliados.

Portanto, uma nova forma de mobilização política e social engendrada pelo poder político/eleitoral evangélico passa a ser atraente para grupos políticos de inúmeros matizes ideológicos, que converteram tal situação religiosa em poder político delineado em relação à conquista da sociedade como um todo para valores cristãos.

É nessa conjuntura que aparece e se entende de maneira mais cristalina a vertente evangélica do neoconservadorismo brasileiro com a eleição de Jair Bolsonaro à Presidência da República em 2018. O apoio evangélico à eleição de Bolsonaro, a sacralização da direita conservadora, a “agenda Bolsonaro” caracterizada na pauta moral e de costumes, a conflagração do campo evangélico como novos grupos de pressão política, instituem-se indelevelmente como nexos indispensáveis à compreensão dos mundos da religião e política estarem em notável simbiose.

Tal conjuntura muito bem delimitada e definida pelo governo de extrema-direita que chega ao poder no Brasil em 2018 com a eleição de Jair Bolsonaro traz à luz o protagonismo na sua “agenda” política aquilo que a subseção a seguir irá discorrer: a pauta moral e de costumes dentro da exacerbação da “onda religiosa-conservadora” que se intensificou no país a partir do impeachment de Dilma Rousseff em 2016 e do resultado da eleição de 2018.

#### 4.2.1 A “onda religiosa-conservadora” no Brasil atual: a retórica pela pauta moral e de costumes

O papel da influência evangélica numa agenda moralizante dos costumes, a denominada pauta moral e de costumes, constitui-se num dos pontos mais nevrálgicos da atuação político-parlamentar de caráter religioso no Brasil atual. Para corroborar o peso do postulado evangélico na consecução de ordenamentos regulatórios da sociedade que o trabalho parlamentar almeja consagrar, Ramos e Zacarias (2017) asseveram que:

A luta pela pauta moral intensificou nos evangélicos a consciência, ou a inclinação, para a construção de um Estado cristão e para uma possível hegemonia amparada pelo crescimento sistêmico e exponencial de sua Igreja no país. Não poucos líderes começaram a vislumbrar a possibilidade, e a necessidade desse Estado evangélico para a imposição de uma agenda conservadora sobretudo na esfera dos costumes. (RAMOS e ZACARIAS, 2017, p. 3).

As investidas políticas do campo evangélico com suas bandeiras moralizantes na política brasileira, como dito alhures, remonta ainda à eleição da Assembleia Constituinte de 1986, marcando definitivamente o ingresso dos evangélicos na política partidária brasileira.

A preocupação era de que a Constituição devolvesse à Igreja Católica, antigos e exclusivos privilégios, daí a razão do campo evangélico ter entrado na disputa eleitoral. Temerosos de que na nova Carta constitucional incluísse o arcabouço temático progressista acerca dos costumes, atuaram de forma decisiva contra essas pautas.

Temiam que a nova Carta assegurasse a defesa dos homossexuais, das feministas, da liberalização do aborto, da descriminalização de determinadas substâncias entorpecentes ou outros temas contrários à moral pregada por suas igrejas.

Essa breve memorização conjuntural torna-se indispensável para a compreensão do atual neoconservadorismo fulgurante no Brasil. A Igreja evangélica sempre olhou o comunismo e seus signos políticos correlatos com incredulidade. A plataforma ideológica do então candidato de extrema-direita Jair Bolsonaro as eleições de 2018 demonstraram inequivocamente que a temática progressista da política estaria à sombra de forte ameaça. A ascensão de temas relacionados aos direitos individuais, como a defesa da comunidade LGBT, fez a Igreja ser despertada e acionada para a possibilidade de que seu principal esteio comunitário, a família, estivesse perante ataque.

A imbricada familiaridade entre a agenda político-ideológica de Jair Bolsonaro e a afirmação e contundência da ordem pastoral evangélica fez se eleger uma pauta moral e de costumes para a “defesa” da família do que entendem ser uma perversão. O principal traço distintivo neste momento político do Brasil (a eleição de Jair Bolsonaro em 2028) é que essa associação Bolsonaro/Igrejas evangélicas se deu como injunções juntos aos circuitos superiores do poder executivo/institucional do país: a Presidência da República, na qual marca presença através de um tradicionalismo moral de aparente cunho bíblico.

Um corolário deste contexto foi o desempenho à frente do ministério da Mulher e Direitos Humanos de Damares Alves. Pastora da Igreja da Lagoinha, em Belo Horizonte/MG, e com um “currículo” neopentecostal de longa atuação missionária, defende e compartilha incisivamente a interpretação bíblica da posição submissa feminina ao homem e a evangelização dos povos indígenas. Este último tema, por exemplo, teve um empenho absoluto por parte da ex-ministra, quando, aliada a grupos internacionais com grande aporte financeiro, se empenhou na “conquista” de povos indígenas, considerados como “povos não alcançados” sob a égide do Evangelho. Assim, se delineou os trabalhos de Damares Alves como ministra no governo Bolsonaro, que muito propriamente se autodenominava “terrivelmente evangélica”.

Outro destaque da agenda moral que se fez no governo Bolsonaro foi o protagonismo nas pautas moralizantes do deputado federal Marco Feliciano/SP. Pastor neopentecostal da Igreja do Avivamento, ligada à Assembleia de Deus, ganhou muita visibilidade no campo político ao propor uma atuação parlamentar baseada no confronto agressivo aos portadores do discurso político progressista. Os supostos referenciais bíblicos engendraram pronunciamentos controversos e performances teatrais que lhe renderam prestígio político junto ao campo neoconservador instituído no governo Bolsonaro.

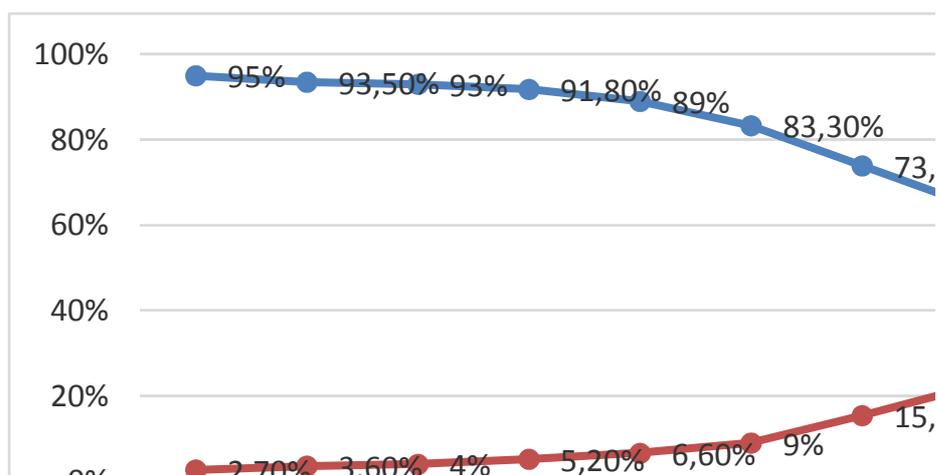
Torna-se imperioso destacar o papel decisivo e fundamental do campo evangélico neoconservador nas articulações que culminaram na votação da admissibilidade do impeachment de Dilma Roussef em 2016. Integrantes da Frente Parlamentar Evangélica, presidida pelo deputado João Campos PSDB/GO, que entre outras prioridades de gestão estão o Estatuto do Nascituro e a PEC que autoriza entidade religiosa a questionar lei no STF, declarou o apoio ao afastamento definitivo de Dilma Rousseff por suposto crime de responsabilidade.

Uma temática imperativa de se notar é a indissociabilidade do aumento exponencial de fiéis dos mais distintos templos evangélicos com a agressividade na aquisição de poder político e a aceitabilidade social da já aludida “agenda conservadora”. A expansão

quantitativa da fé religiosa aparece como o motor mantenedor da ampliação do poder político evangélico. Decerto, o continuado e enérgico processo de conquista de novos fiéis para as religiões evangélicas sustentam a reprodução social de seu conservadorismo nos costumes e sua reprodução eleitoral indispensável ao exercício do poder político.

Neste âmbito, é fundamental destacar o ritmo geométrico de crescimento de população brasileira que diz professar o culto a uma determinada religião evangélica. Em pesquisa realizada pelo demógrafo José Eustáquio Alves no âmbito da Escola Nacional de Ciências Estatísticas do IBGE a religião evangélica cresce cerca de 1% ao ano, enquanto o catolicismo perde 1,2% no mesmo período. Conforme demonstra o gráfico 28, os evangélicos crescendo num ritmo geométrico e mantida a tendência de queda do catolicismo, a partir de 2030 indicará um cenário religioso no Brasil que apontará pela primeira vez na história do “maior país católico do mundo”<sup>73</sup> em termos de fiéis, os evangélicos serem maioria no país.

Gráfico 28: Avanço evangélico no Brasil (em percentual do total de fiéis no país)



Fonte: IBGE. Organizado e elaborado pelo autor, 2022.

Já em matéria realizada pelo jornalista Reinaldo Azevedo para o seu blog<sup>74</sup>, assevera que as religiões evangélicas no Brasil já contariam hoje com cerca de 80 milhões de adeptos. Embora ainda minoritários quando se consideram os cerca de 88 milhões de católicos, isso já torna o Brasil, o maior país católico do planeta, também o maior neopentecostal.

<sup>73</sup> De acordo com o site Aleteia. Consulta em 23/09/2020. Disponível em: <https://pt.aleteia.org/2019/01/21/os-10-maiores-paises-catolicos-do-mundo/>

<sup>74</sup> Pesquisa realizada em 31 de Julho de 2020 pelo World Christian Database, base de dados elaborada pelo Seminário de Teologia Gordon-Conwell dos EUA. Consulta em 16/10/2021. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/blog/reinaldo/brasil-o-maior-pais-catolico-do-mundo-ja-e-o-maior-pais-pentecostal-de-quem-e-a-culpa/>.

Torna-se imperioso destacar que a formação e consolidação de frentes parlamentares evangélicas, e mais precisamente, neopentecostal, é um processo em curso no Brasil com grande capilaridade tanto em outros parlamentos municipais como em outras instâncias legislativas pertencentes a distintas escalas da administração (Assembleias Estaduais, Câmara Federal e Senado).

É pertinente a esta conjuntura que a contribuição teórico-conceitual de Mariano (2015) em sua profunda averiguação sobre as origens e expansão do pentecostalismo no Brasil torna-se imperiosa. O aludido autor destaca, desde a promessa da cura divina, passando pela sustentação religiosa de uma “pauta moral” sobre os costumes, até a apropriação sistemática de importantes meios de comunicação como concessões públicas e/ou aquisições de rádio e TV, comprova que o mais fulgurante aspecto condizente ao pentecostalismo no arranjo social contemporâneo no Brasil é, sem dúvida, as inserções na política partidária com sólidas representações parlamentares. O referido autor sustenta que:

O que nos chama a atenção é que, se outrora havia ainda um passo tímido no sentido da participação política, ou até mesmo um comodismo por parte dos adeptos ao pentecostalismo clássico, hoje, com a explosão do neopentecostalismo, este quadro mudou. Candidatos são lançados e apoiados por grande parte das comunidades evangélicas. Nas palavras de Mariano, a velha máxima “crente não se mete em política” deu lugar ao *slogan* “irmão vota em irmão”. (MARIANO, 2015, p. 354)

Por conseguinte, a apreensão da gênese e evolução/expansão da religião evangélica no Brasil visa subsidiar como as transformações no seio deste segmento no país (criação e dissidências das igrejas) desencadeou o pentecostalismo e o seu elo contemporâneo com a política, seu crescimento exponencial do número de representantes na atividade parlamentar, culminando até na inquestionável contribuição eleitoral que as igrejas pentecostais deram à eleição do ex-presidente do Brasil, Jair Messias Bolsonaro em 2018.

Ademais, o imbricamento do pentecostalismo com a política na escala da Baixada Fluminense/RJ mediante a apreciação dos ordenamentos regulatórios derivados do trabalho parlamentar, parece encontrar inquestionáveis consonâncias noutras escalas, mormente a federal. Filho (2019) em entrevista ao site “Portal da Esquerda”, sentencia que:

Boa parte do país e muitos observadores estrangeiros permanecem em estado de espanto diante da escolha de 57,7 milhões de brasileiros. Entre os muitos fatores que explicam a eleição de Bolsonaro, talvez um dos menos explorados seja o papel do eleitor evangélico que, segundo o diretor do Instituto Vox Populi, Marcos Coimbra, acabou decidindo as eleições – especialmente as mulheres evangélicas. Como foi possível para boa parte desta fatia do povo brasileiro que professa a fé em Jesus

Cristo, perseguido e torturado exatamente por suas posições políticas e religiosas segundo os Evangelhos, apoiar o ex-capitão entusiasta da ditadura militar que inclusive tornou-se o primeiro presidente eleito a determinar que o aniversário do golpe militar fosse comemorado oficialmente? (FILHO, 20019, p. 15).

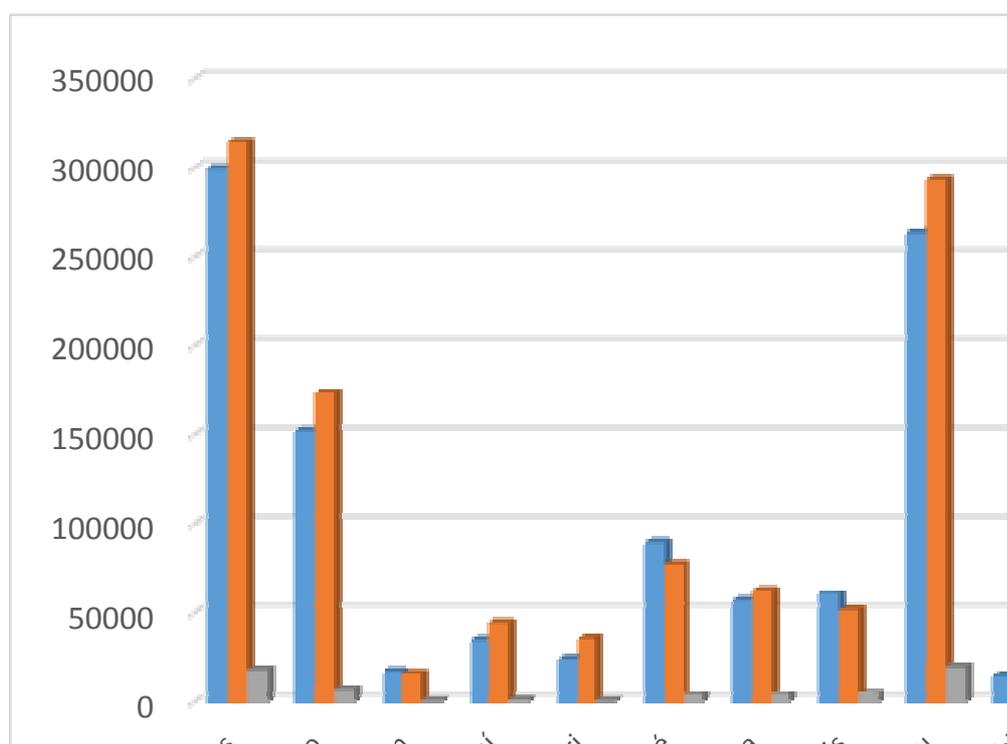
Posto isto, a seção que se segue, alicerçado no exame quantitativo e qualitativo das leis aprovadas em plenário, abordará precisamente os mecanismo de influência, controle e domínio de uma representação parlamentar voltada aos interesses de grupos religiosos de igrejas evangélicas inseridas nas duas grandes tipologias apresentadas: protestantes e pentecostais.

#### **4.3 O ativismo parlamentar evangélico na reprodução legislativa da Baixada Fluminense/RJ**

No escopo territorial em pauta, a ordem de grandeza da influência das igrejas pentecostais reside no fato de que das treze unidades municipais que perfazem o conjunto territorial da Baixada Fluminense/RJ, de acordo com o gráfico 29, nove municípios apresentam mais fiéis da matriz evangélica quando comparados aos católicos, ainda maioria no Brasil, conforme destacado precedentemente.

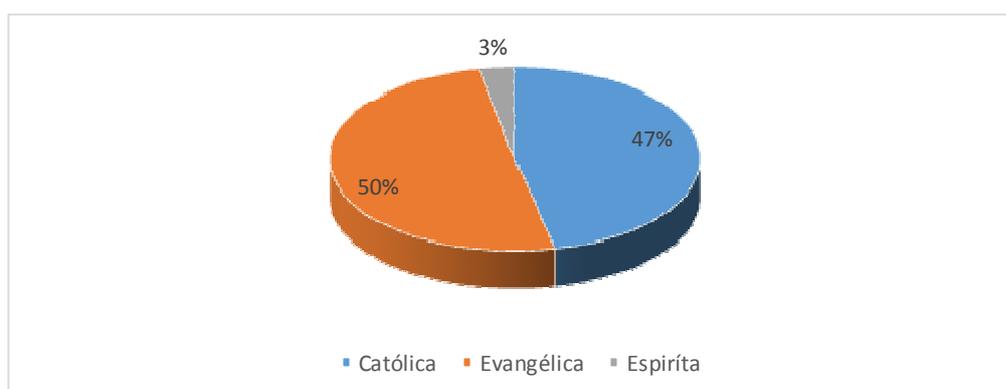
Já quando a análise se direciona para a uma média global de toda região de estudo aqui privilegiada, segundo o gráfico 30, as religiões evangélicas configuram-se maioria. Torna-se importante destacar nesse momento para fins metodológicos que a consecução dos dados baseou-se, conforme demonstrado, no Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), e este só tabulou os dados referentes as três religiões aqui apresentadas, não incluindo o vasto horizonte que perfaz o sincretismo religioso brasileiro.

Gráfico 29 – População residente por religião nos municípios da Baixada Fluminense/RJ



Fonte: IBGE. Organizado e elaborado pelo autor, 2022.

Gráfico 30: População residente por religião na Baixada Fluminense/RJ (%) - 2010



Fonte: IBGE. Organizado e elaborado pelo autor, 2022.

Desse modo, é ambicionada aqui a proposta de investigação sobre como o segmento evangélico/pentecostal se insere na política partidária e nas formulações estruturantes da representação parlamentar nos municípios da Baixada Fluminense/RJ.

Sendo assim, o eixo central da próxima seção do presente capítulo é: a igreja evangélica como um dos elementos constitutivos de poder político e a representação parlamentar baseado no ativismo evangélico/pentecostal atestado nas leis aprovadas em plenário como mola propulsora desse processo.

#### 4.3.1 As leis e suas tipologias: uma sistematização de categorias necessárias à compreensão do poder político evangélico na Baixada Fluminense/RJ

Como produto da metodologia empregada, a presente seção abordará a sistematização das leis vinculadas à difusão e consolidação do poder evangélico na Baixada Fluminense/RJ perpetrado pela representação parlamentar das Câmaras de vereadores.

Tal caminho de investigação buscou distinguir os expedientes legislativos em cinco grandes dimensões de atuação da representação parlamentares evangélicas consagradas em leis:

- a) Leis de Utilidade Pública;
- b) Leis de Isenções Tributárias;
- c) Leis de Reverência Religiosa;
- d) Leis de Alteração de Logradouro Público;
- e) Lei de Ensino Religioso.

##### 4.3.1.1 As Leis de Utilidade Pública

Fato principal a ser considerado para tornar-se inteligível a influência, controle e domínio de segmentos evangélicos no direcionamento de pautas legislativas religiosas de tais grupos é a constituição de um instrumento jurídico, a “Utilidade Pública”, revelador de interesses de grupos específicos. Segundo o artigo 1º da Lei 91/1935:

As pessoas jurídicas poderão obter o título Utilidade Pública, se “servirem desinteressadamente à coletividade” e seus membros diretivos, conselhos consultivos, deliberativos e fiscais não forem remunerados. Apesar da concessão da isenção de impostos as entidades, o título de Utilidade Pública não assegura quaisquer direitos e vantagens na relação com o município.

O título de Utilidade Pública transformou-se praticamente numa etapa para a obtenção de benefícios<sup>75</sup> fiscais e previdenciários, sobretudo, quando cada estado ou município teve a prerrogativa de poder escolher os critérios que bem entenderem para considerar uma entidade

---

<sup>75</sup> Pelos dados disponíveis no Ministério da Justiça, em outubro de 2004 existiam 10.750 entidades declaradas de Utilidade Pública federal. Mas antes da vinculação do título às isenções previdenciárias havia apenas 113 entidades declaradas de utilidade pública.

de utilidade pública estadual ou municipal. Os títulos estaduais e municipais não precisaram mais observar a legislação federal, pois não se trataram mais de competência concorrente, de acordo com o artigo 55 da Lei 8.212/91.

Esta lei muito influenciada pelo viés descentralizador da Constituição de 1988 passa a ter o termo “Utilidade Pública” como uma norma de Direito Administrativo para a qual cada ente federativo possui autonomia plena. Depois de obter todas estas qualificações, a entidade requer ao INSS que a declare isenta.

A concessão do título de Utilidade Pública remete ao reforço de uma territorialidade por parte de quem a concebeu, uma vez que a isenção de impostos para estas entidades garantem uma transferência de recursos para territórios e grupos específicos. Portanto, a concessão do citado título seria de acordo com Sack (1986, p. 22), uma ação não territorial, usada imprescindivelmente para sustentar a territorialidade, concebida como uma estratégia que estabelece um controle sobre uma área, grupos específicos e suas relações.

É imperioso ressaltar a importância e o nexo entre a representação parlamentar com as leis que visam à concessão de título de Utilidade Pública no parlamento de Nova Iguaçu/RJ. A dimensão do domínio da influência evangélica na consecução de leis que se remetem ao vínculo política-religião em tal municipalidade frente ao escopo territorial total da Baixada Fluminense/RJ é emblemático: das 19 leis da legislatura pesquisada (2017-20) que versam sobre a influência evangélica nas ações parlamentares que se destinam a concessão da “Utilidade Pública” e que se transformaram em leis, 11 são exclusivas de Nova Iguaçu.

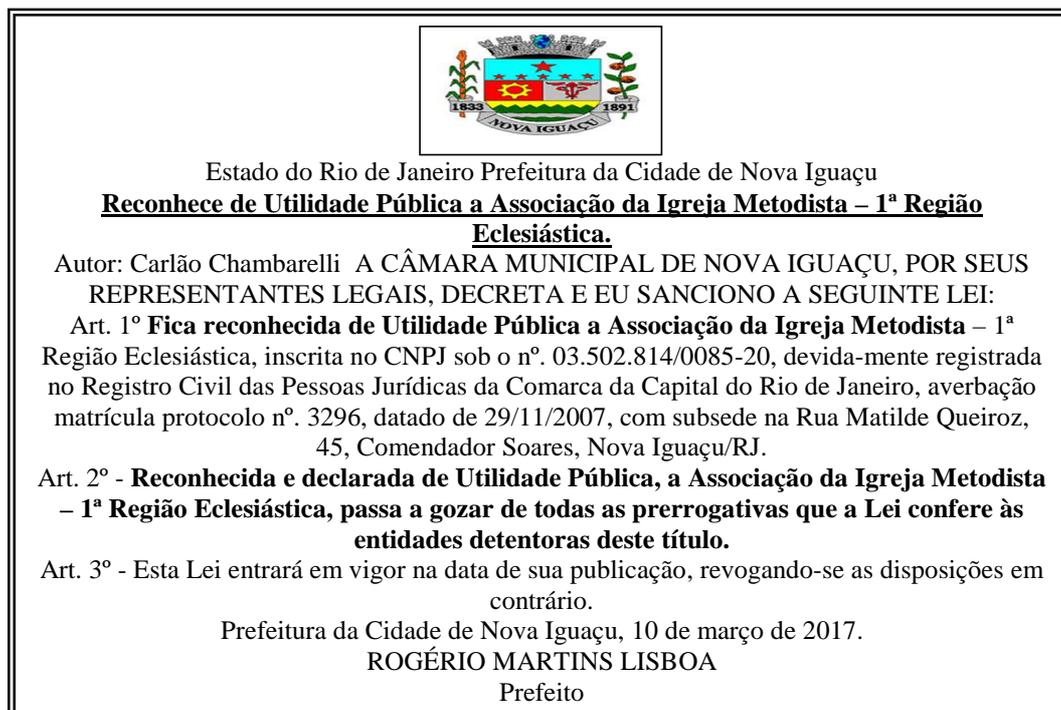
Adiante, estão os ordenamentos legislativos atinentes ao parlamento iguaçuano que expressam o protagonismo parlamentar evangélico, conforme demonstrados nas figuras 73, a lei 4.690; figura 74, a lei 4.651; figura 75, a lei 4.892; figura 76, a lei 4.757; figura 77, a lei 4.698; figura 78, a lei 4.655; figura 79, a lei 4.886; figura 80, a lei 4.842; figura 81, a lei 4.896; figura 82, a lei 4.912; e figura 83, a lei 4.906.

Figura 73: LEI Nº 4.690 DE 06 DE DEZEMBRO DE 2017 – Nova Iguaçu



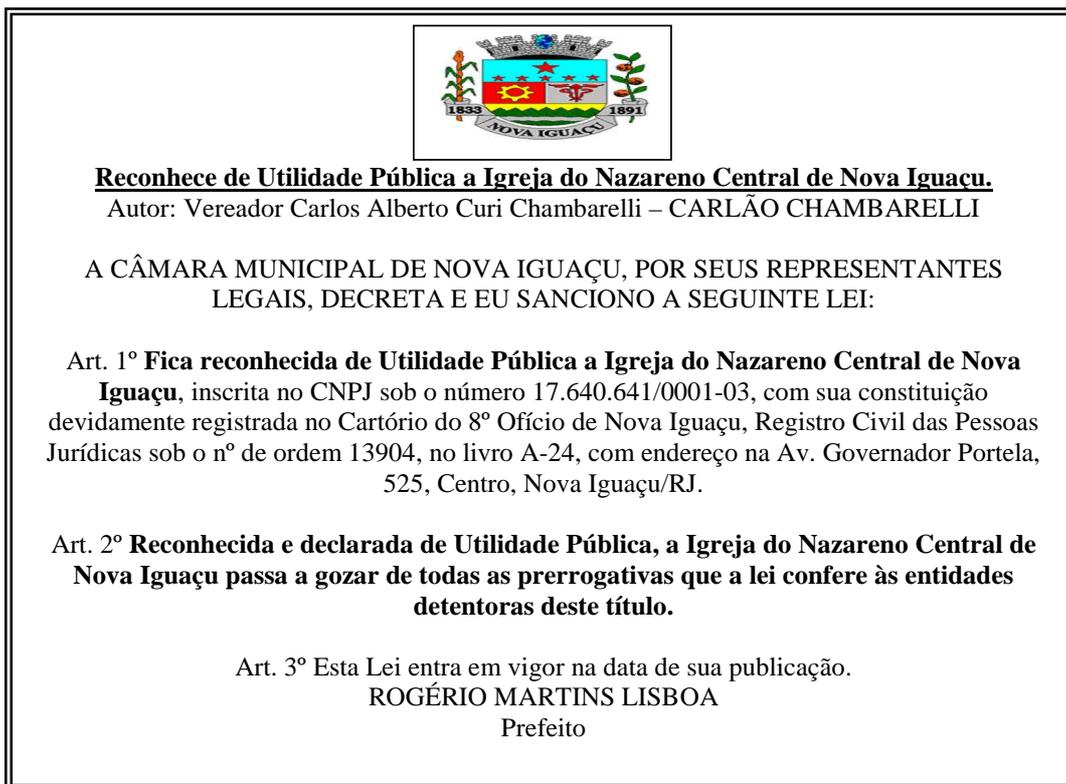
Fonte: Arquivo de Documentação da Câmara Municipal de Nova Iguaçu. Elaborado pelo autor, 2022.

Figura 74: LEI Nº 4.651 DE 10 DE MARÇO DE 2017 – Nova Iguaçu



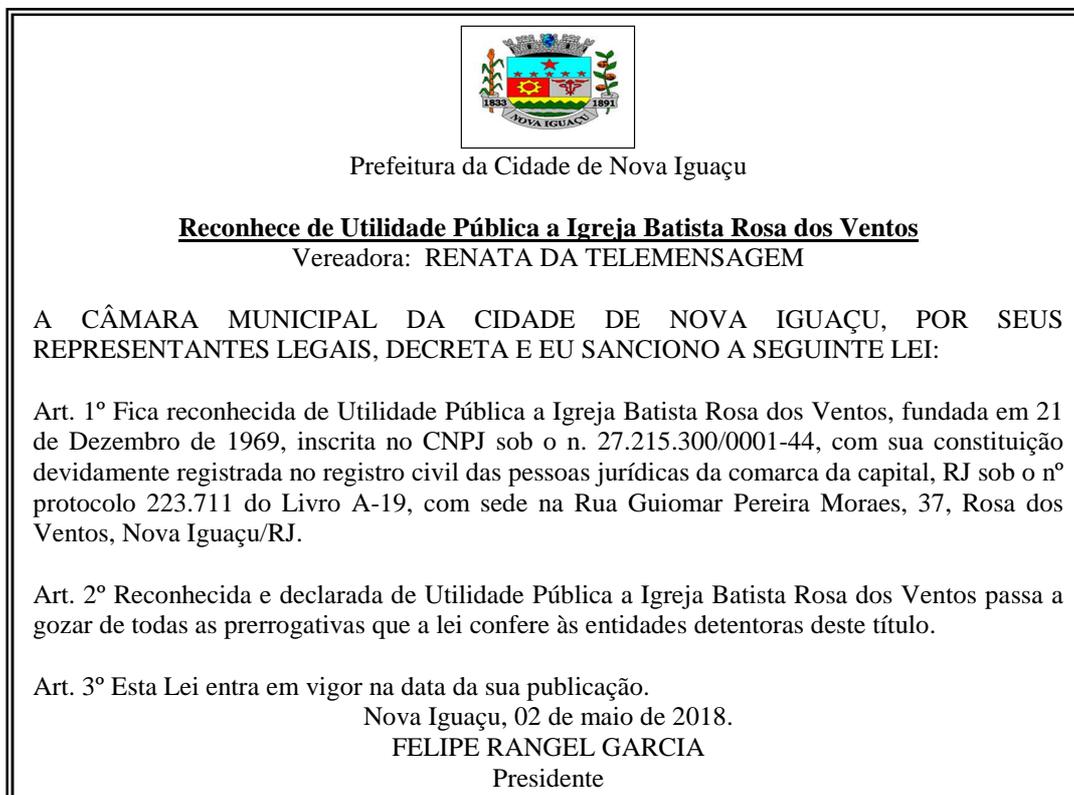
Fonte: Arquivo de Documentação da Câmara Municipal de Nova Iguaçu. Elaborado pelo autor, 2022

Figura 75: LEI Nº 4.892 DE 22 DE ABRIL DE 2020 – Nova Iguaçu



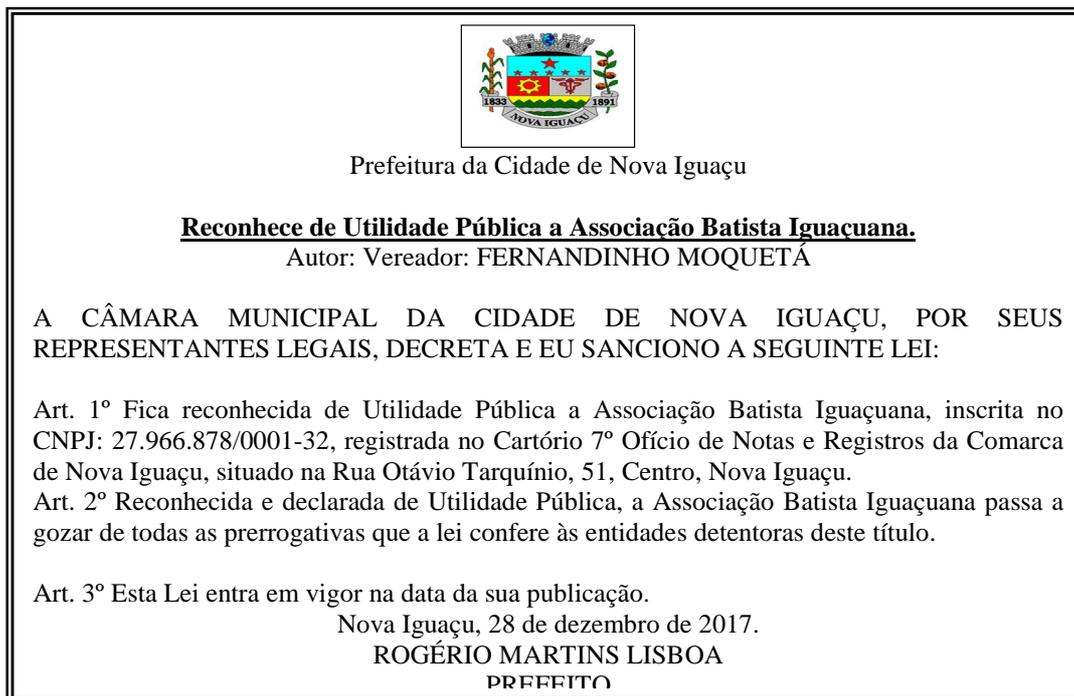
Fonte: Arquivo de Documentação da Câmara Municipal de Nova Iguaçu. Elaborado pelo autor, 2022.

Figura 76: Lei Nº. 4.757 de 02 de maio de 2018 – Nova Iguaçu



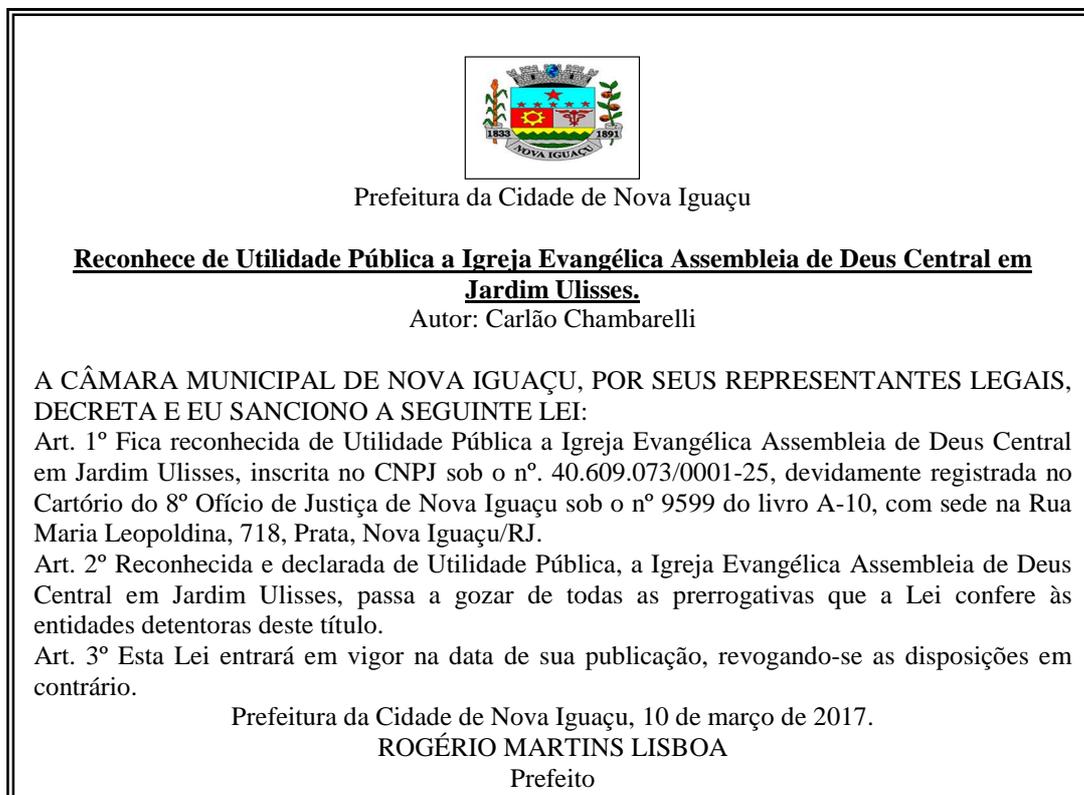
Fonte: Arquivo de Documentação da Câmara Municipal de Nova Iguaçu. Elaborado pelo autor, 2020.

Figura 77: LEI Nº 4.698 DE 28 DE DEZEMBRO DE 2017 – Nova Iguaçu



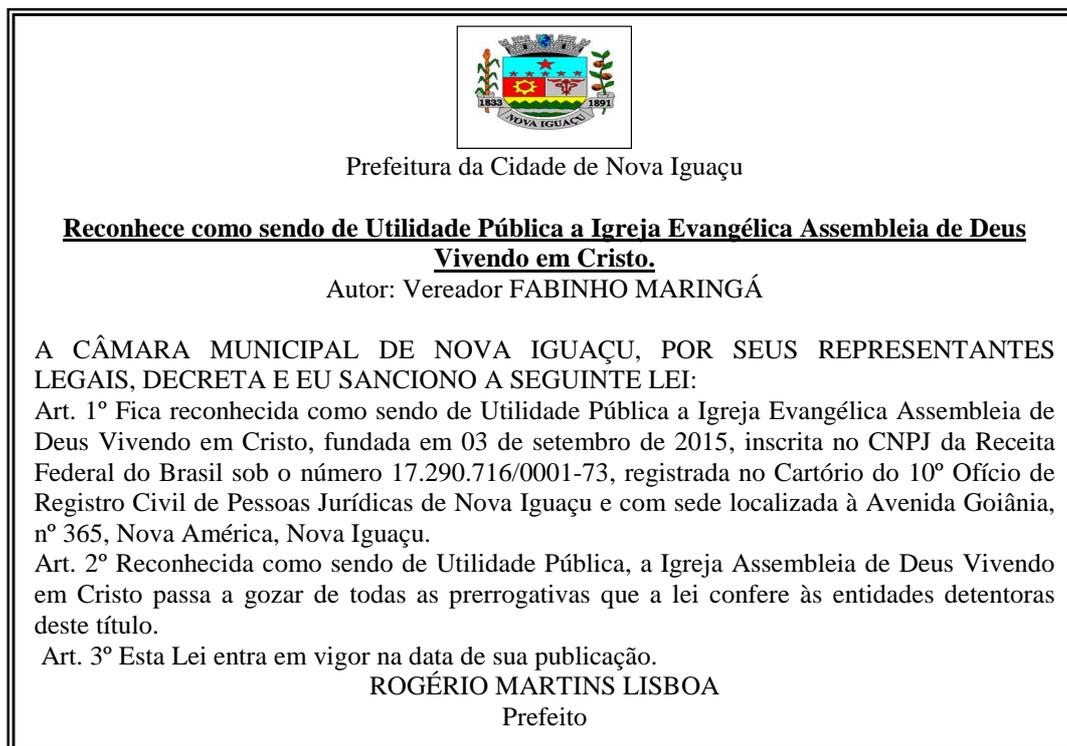
Fonte: Arquivo de Documentação da Câmara Municipal de Nova Iguaçu. Elaborado pelo autor, 2020.

Figura 78: LEI Nº 4.655 DE 10 DE MARÇO DE 2017 – Nova Iguaçu



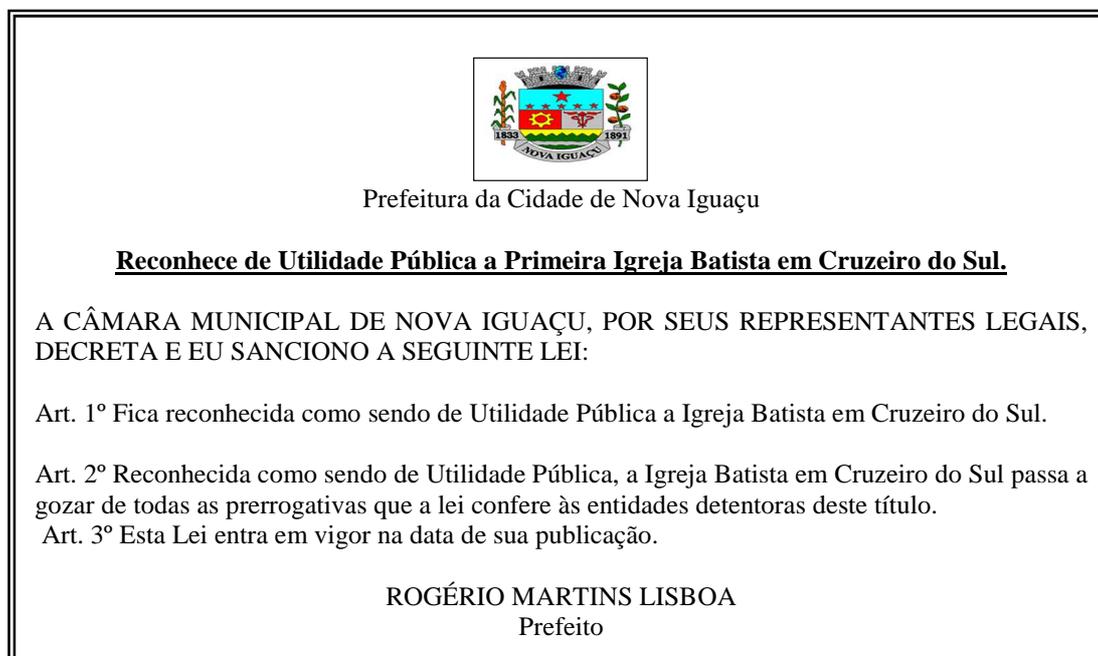
Fonte: Arquivo de Documentação da Câmara Municipal de Nova Iguaçu. Elaborado pelo autor, 2020.

Figura 79: LEI Nº 4.886 DE 06 DE JANEIRO DE 2020 – Nova Iguaçu



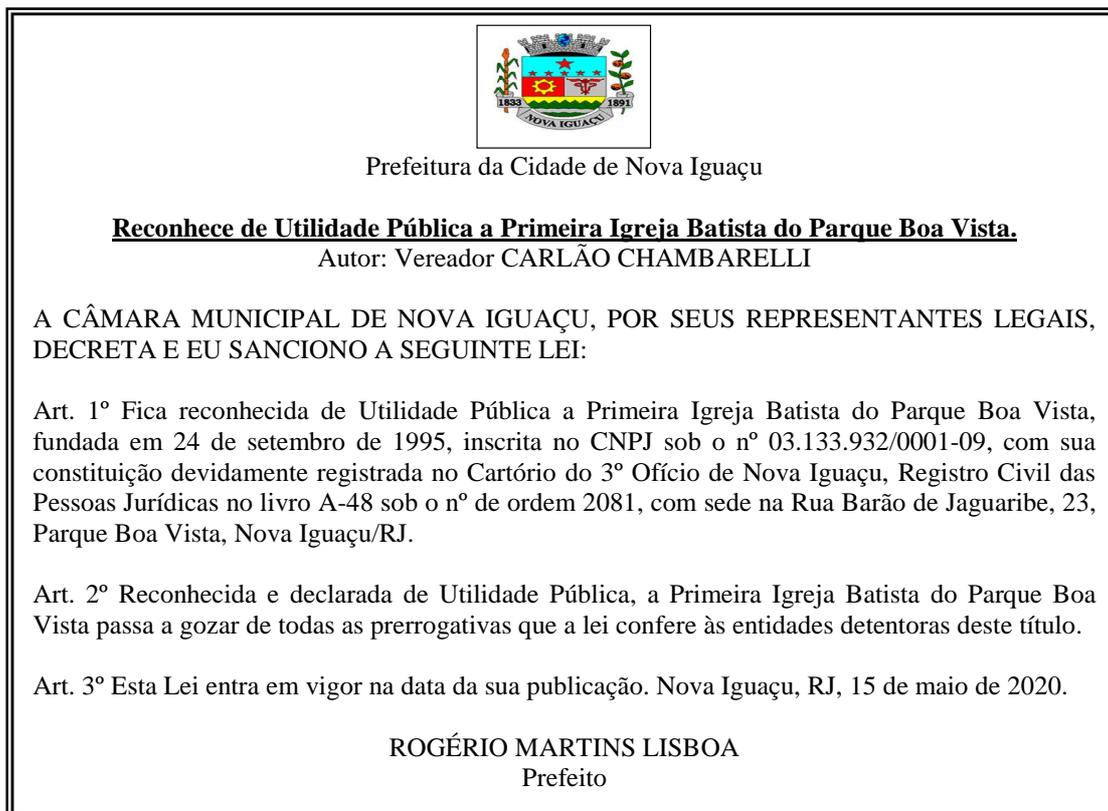
Fonte: Arquivo de Documentação da Câmara Municipal de Nova Iguaçu. Elaborado pelo autor, 2020.

Figura 80: LEI Nº 4.842 DE 04 DE JUNHO DE 2019 – Nova Iguaçu



Fonte: Arquivo de Documentação da Câmara Municipal de Nova Iguaçu. Elaborado pelo autor, 2020.

Figura 81: LEI Nº 4.896 DE 15 DE MAIO DE 2020 – Nova Iguaçu



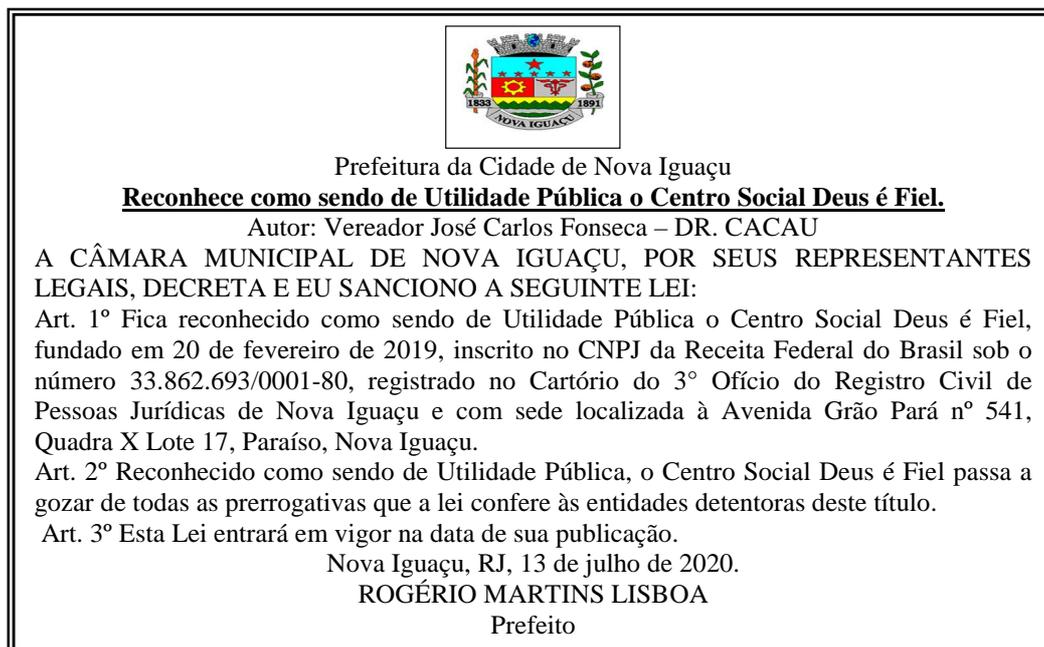
Fonte: Arquivo de Documentação da Câmara Municipal de Nova Iguaçu. Elaborado pelo autor, 2020.

Figura 82: LEI Nº 4.912 DE 28 DE SETEMBRO DE 2020 – Nova Iguaçu



Fonte: Arquivo de Documentação da Câmara Municipal de Nova Iguaçu. Elaborado pelo autor, 2020.

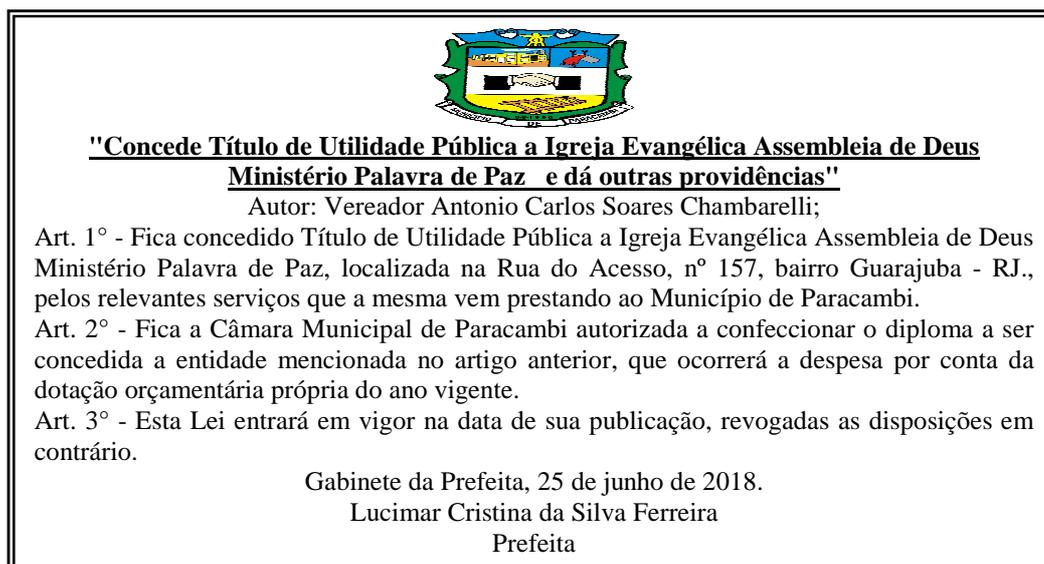
Figura 83: LEI Nº 4.906 DE 13 DE JULHO DE 2020 – Nova Iguaçu



Fonte: Arquivo de Documentação da Câmara Municipal de Nova Iguaçu. Elaborado pelo autor, 2020.

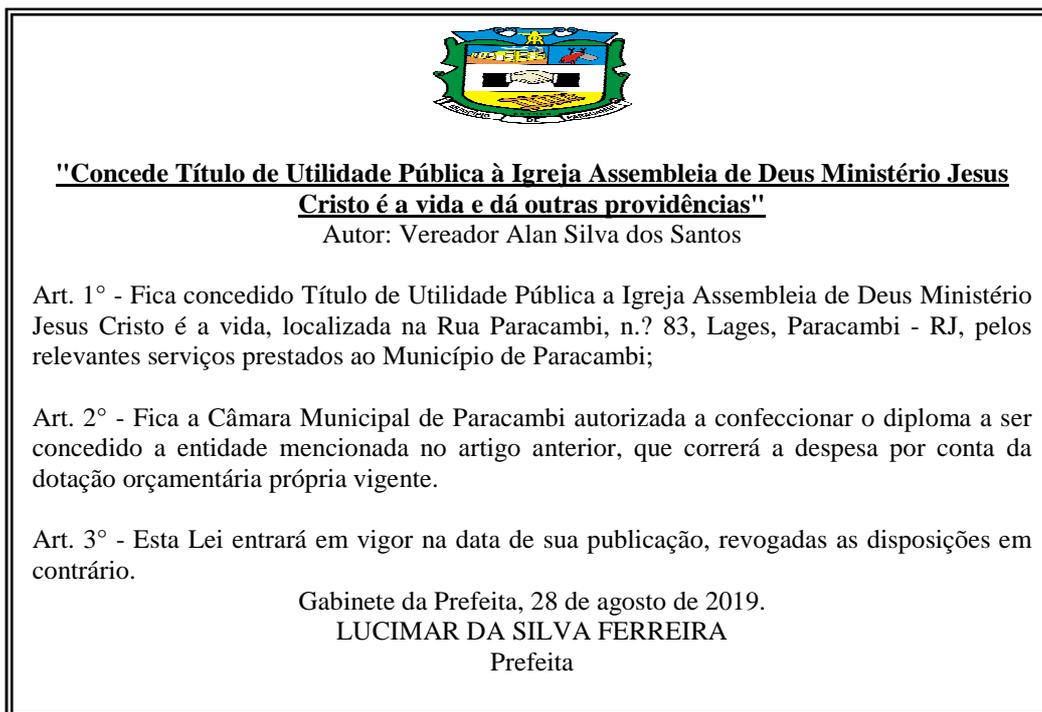
Outra municipalidade de destaque na utilização político-parlamentar da Utilidade Pública com fins ao agraciamento as entidades religiosas evangélicas é Paracambi com quatro leis. Desse modo, as disposições legislativas concernentes ao domínio evangélico na consecução dos trabalhos parlamentares em Paracambi/RJ em prol da concessão do dispositivo da “Utilidade Pública” estão demonstradas a seguir na figura 84, a lei 1.320; figura 85, a lei 1.389; figura 86, a lei 1.501; e figura 87, a lei 1.494.

Figura 84: LEI MUNICIPAL Nº 1.320. DE 25 DE JUNHO DE 2018 – Paracambi



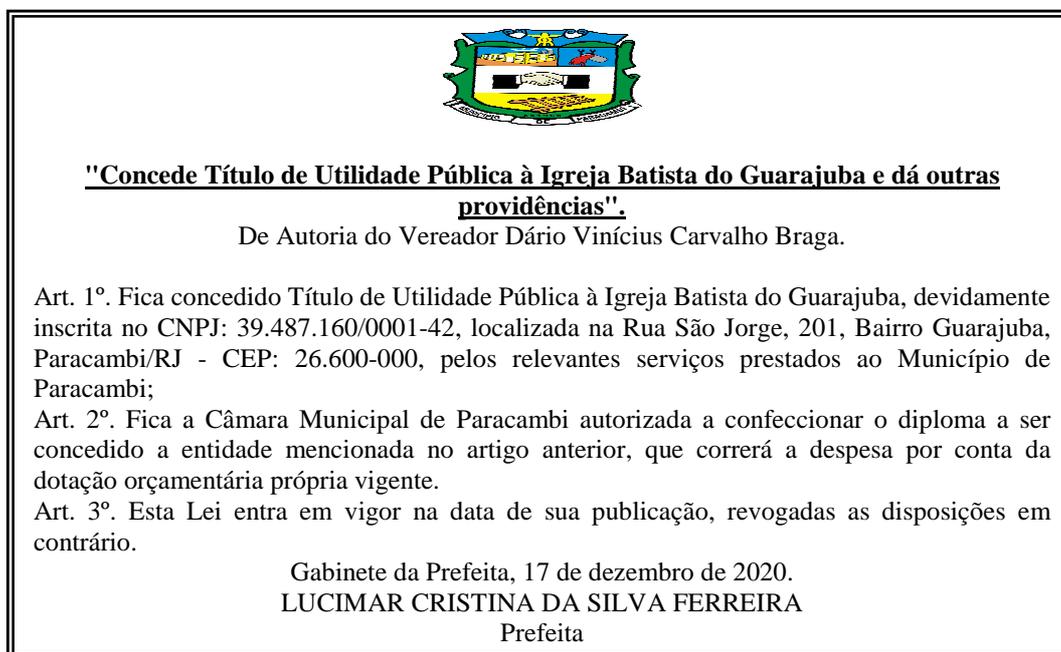
Fonte: Arquivo de Documentação da Câmara Municipal de Paracambi. Elaborado pelo autor, 2020

Figura 85: LEI MUNICIPAL Nº 1.389, DE 28 DE AGOSTO DE 2019 - Paracambi



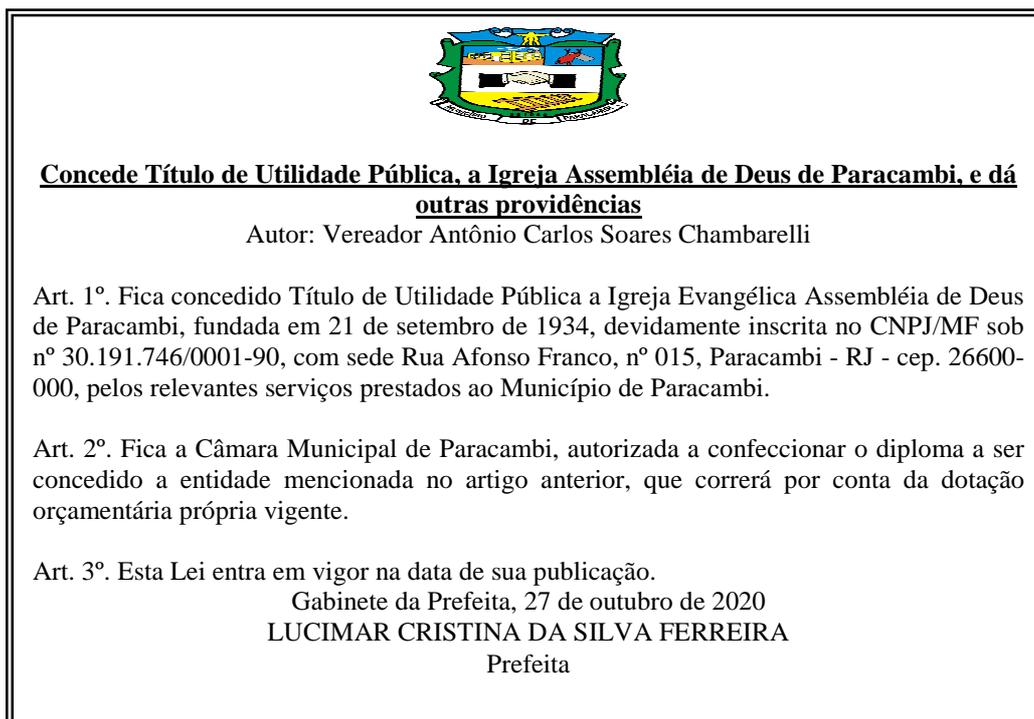
Fonte: Arquivo de Documentação da Câmara Municipal de Paracambi. Elaborado pelo autor, 2020.

Figura 86: LEI MUNICIPAL Nº 1.501, DE 17 DE DEZEMBRO DE 2020 - Paracambi



Fonte: Arquivo de Documentação da Câmara Municipal de Paracambi. Elaborado pelo autor, 2020.

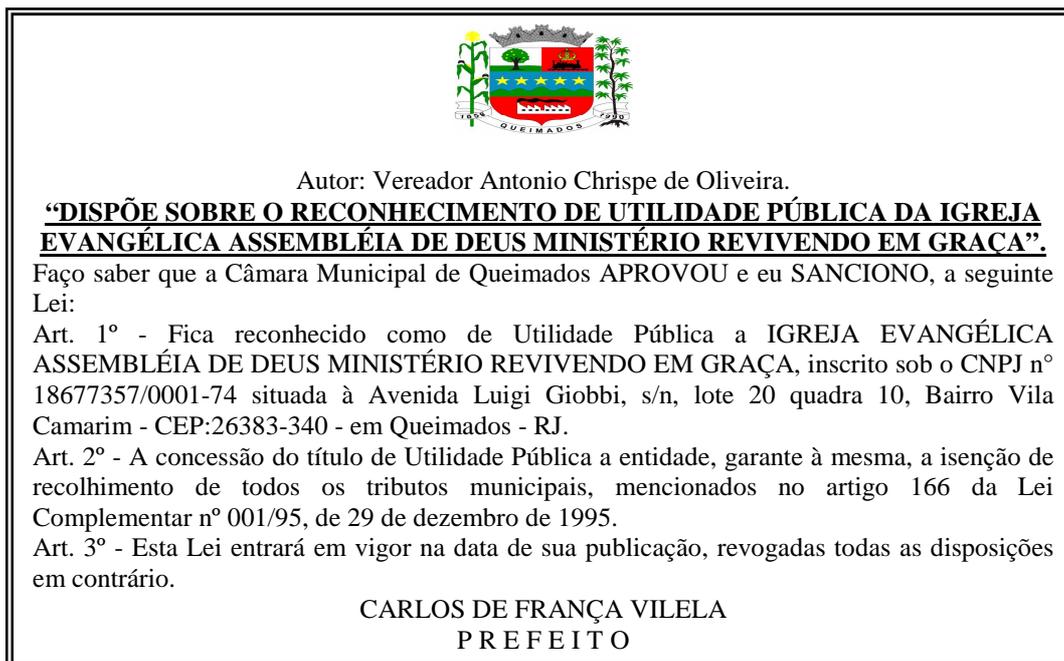
Figura 87: LEI Nº 1.494, DE 27 DE OUTUBRO DE 2020 - Paracambi



Fonte: Arquivo de Documentação da Câmara Municipal de Paracambi. Elaborado pelo autor, 2020.

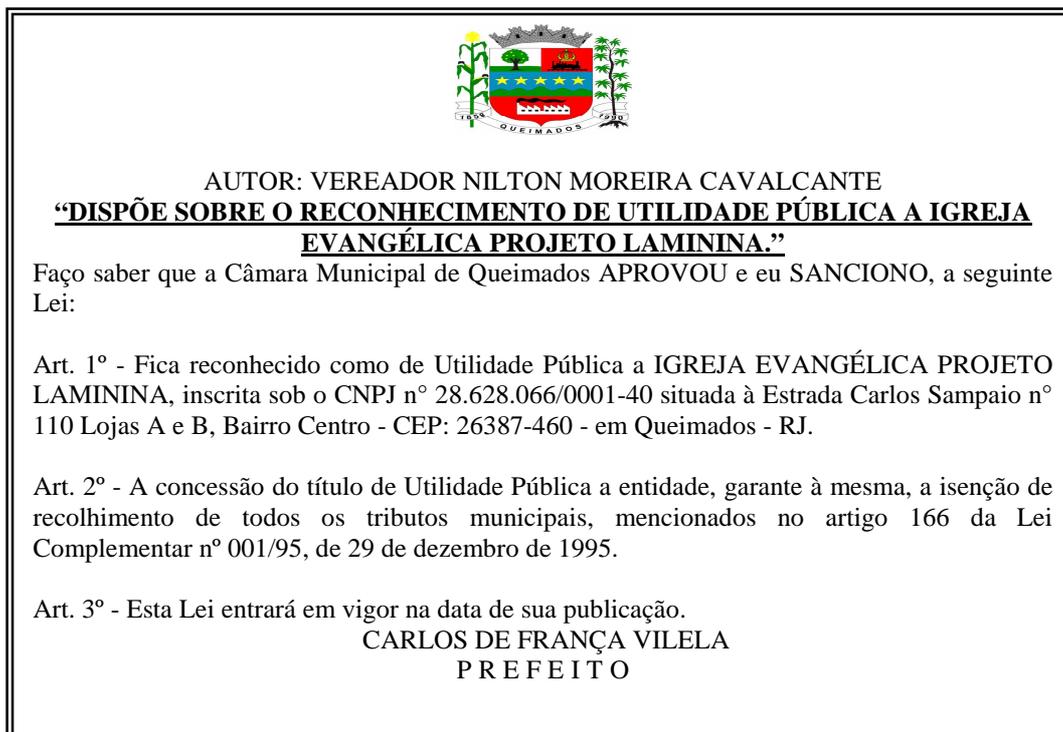
Já no município de Queimados a influência evangélica na condução dos trabalhos parlamentares sancionados em leis a favor da concessão da “Utilidade Pública” está expresso na figura 88, a lei 1.394; e na figura 89, a lei 1.405.

Figura 88: LEI Nº 1.394/17, DE 21 DE SETEMBRO DE 2017 - Queimados



Fonte: Arquivo de Documentação da Câmara Municipal de Queimados. Elaborado pelo autor, 2020.

Figura 89: LEI N.º 1.405/17, DE 20 DE OUTUBRO DE 2017 - QUEIMADOS



Fonte: Arquivo de Documentação da Câmara Municipal de Queimados. Elaborado pelo autor, 2020.

O portfólio legislativo evangélico, incluindo todos os municípios da Baixada Fluminense/RJ, mas com a liderança inquestionável de Nova Iguaçu que aludem ao tema da concessão da Utilidade Pública somam dezenove leis.

Dessa forma, mostram-se como exemplos emblemáticos em que se pode apreciar a representação parlamentar municipal favorecendo as igrejas evangélicas, essencialmente as (neo) pentecostais, as outorgas dos títulos de Utilidade Pública pelos Parlamentos municipais.

Com a justificativa do reconhecimento a essas entidades da “*função social*” e que, por isso, devem ser agraciadas com isenção e/ou redução de impostos que competem à esfera municipal como o Imposto Sobre Serviços (ISS), o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) e o Imposto de Transmissão de Bens Imóveis (ITBI); além de outras vantagens institucionais, tais como facilidades na obtenção de alvarás de funcionamento, doação de terrenos para edificação dos templos religiosos; a Utilidade Pública se consolida como o mais perfeito expediente de articulação política para a consagração e reprodução institucional do domínio evangélico na Baixada Fluminense/RJ.

Por outro lado, das dezenove leis destacadas que fazem menção ao arcabouço legislativo parlamentar evangélico na adjudicação da Utilidade Pública para a legislatura

analisada, existem mais duas que não dizem respeito diretamente ao espectro religioso evangélico.

Sendo assim, a lei 4.653 da Prefeitura de Nova Iguaçu/RJ, demonstrada na figura 90, é a única a se pronunciar acerca da concessão do dispositivo da Utilidade Pública para uma entidade religiosa não evangélica, que é o caso da Igreja Católica Apostólica Constantinopla. Tal circunstância de excepcionalidade só corrobora o cenário de amplo e irrestrito predomínio da influência e controle do parlamento iguaçuano por uma consolidada “bancada evangélica”.

Outra excepcionalidade à conjuntura de domínio de um ativismo parlamentar evangélico no campo de forças estruturantes da política iguaçuana é a lei 1.389, que outorga o Título de Utilidade Pública à União Missionária de Evangelização e Assistência Social (UMEAS), conforme verificada na figura 91. Malgrado com tendência predominantemente evangélica, a referida associação não se descreve e/ou se outorga como Igreja na sua compreensão *stricto-sensu*.

Figura 90: Lei nº 4.653 de 10 de março de 2017 – Nova Iguaçu



Fonte: Arquivo de Documentação da Câmara Municipal de Nova Iguaçu. Elaborado pelo autor, 2020.

Figura 91: Lei nº 1.389/17, de 31 de agosto de 2017 - Queimados



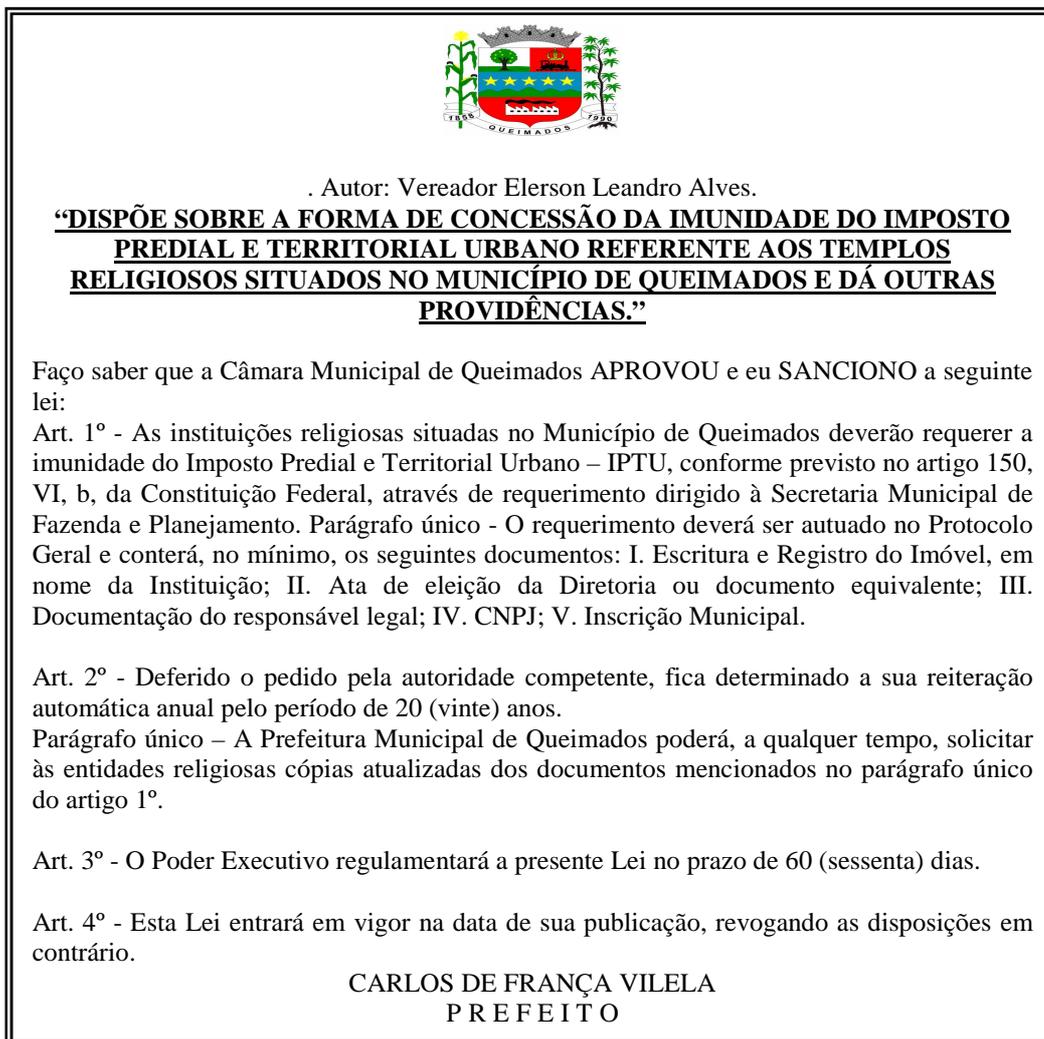
Fonte: Arquivo de Documentação da Câmara Municipal de Queimados. Elaborado pelo autor, 2020.

#### 4.3.1.2 Leis de Isenções Tributárias

A guisa de constatação do fato das correntes evangélicas serem também em outros municípios da Baixada Fluminense/RJ um elemento de injeção nas suas relações com a política, com desdobramentos na sociedade e no espaço geográfico em tela, alguns exemplos evidenciados nas figuras 92 e 93 atestam, deste modo, como essa nova força de poder pentecostal busca tornar-se um dos elementos hegemônicos do poder político municipal.

A figura 92 faz menção no município de Queimados/RJ a um ordenamento em que prevê a prerrogativa em que as entidades religiosas passam a dispor de isenção do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU);

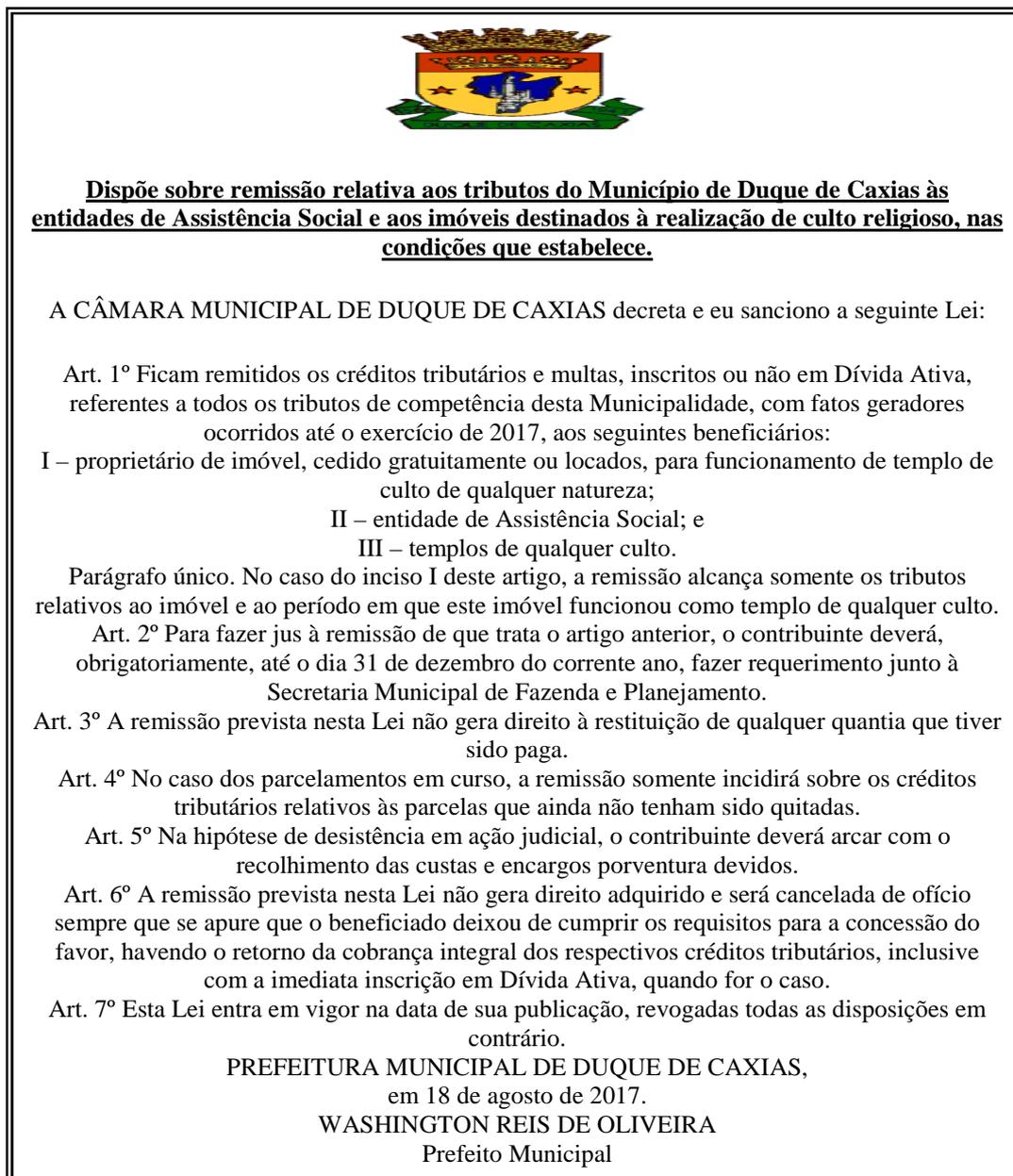
Figura 92 - Lei n.º 1.398/17, de 27 de setembro de 2017 – Queimados



Fonte: Arquivo de Documentação da Câmara Municipal de Queimados. Elaborado pelo autor, 2020.

Já a figura 93 atesta a lei 2.859 que concede a prerrogativa para os imóveis localizados no município de Duque de Caxias/RJ, que atendem aos princípios de “culto de qualquer natureza”, ser regalados com remissão de seus tributos municipais devidos por tais entidades. Entrariam na contabilidade da renúncia tributária da referida unidade municipal as dívidas e seus respectivos parcelamentos não quitados até a promulgação da lei.

Figura 93: Lei nº 2.859 de 18 de agosto de 2017 – Duque de Caxias



Fonte: Arquivo de Documentação da Câmara Municipal de Duque de Caxias. Elaborado pelo autor, 2020.

#### 4.3.1.3 Leis de Reverência Religiosa

Fato de grande expressividade em algumas municipalidades da Baixada Fluminense/RJ é a aprovação de leis que objetivam alçar ao protagonismo nos calendários oficiais dos municípios o papel dos irradiadores da fé evangélica: o Pastor evangélico.

Alguns parlamentos do recorte territorial em pauta consolidam na política mediante leis, com a criação do dia do Pastor evangélico, a liderança institucional daquele que se investe da hegemonia das congregações locais e das necessidades espirituais dos fiéis. Deste modo, as leis 4.804 de Nova Iguaçu/RJ e a 3.728 de Itaguaí/RJ, demonstradas nas figuras 94 e 95, respectivamente, ratificam uma ação política não territorial que reverbera na influência e controle evangélico nos ordenamentos regulatórios dirigidos à sociedade.

Figura 94 - Lei nº 4.804 de 03 de dezembro de 2018 – Nova Iguaçu



Fonte: Arquivo de Documentação da Câmara Municipal de Nova Iguaçu. Elaborado pelo autor, 2022.

Figura 95 - Lei nº 3.728 de 02 de abril de 2019 – Itaguaí



Fonte: Arquivo de Documentação da Câmara Municipal de Itaguaí. Elaborado pelo autor, 2020.

Já a figura 96, ao demonstrar a lei 1.098 de Mesquita/RJ, endossa a capilaridade das pautas evangélicas na vida social do referido município. Um simples cidadão fiel da sua religião protestante passa a ser reconhecido identitariamente no calendário oficial da supracitada municipalidade ao ter um dia em específico e comemorativo da sua particular religião com direito a festividades promovidas pela administração municipal.

Figura 96: Lei nº 1098 de novembro de 2018 - Mesquita



**“INSTITUI O DIA DO EVANGÉLICO NO MUNICÍPIO DE MESQUITA”**

Autor: Vereador Professor Max

A CÂMARA MUNICIPAL DE MESQUITA, por seus representantes legais aprova e eu sanciono a seguinte, LEI:

Art. 1º - Fica instituído, no âmbito do Município de Mesquita, o “Dia do Evangélico”, a ser comemorado sempre no dia 23 de setembro.

Art. 2º - No “Dia do Evangélico”, a Administração Municipal com as entidades representativas do mesmo segmento promoverá em parceria, eventos públicos voltados para a parcela evangélica da população, com livre acesso à comunidade.

Art. 3º - O “Dia do Evangélico” deverá constar no Calendário Oficial do Município.

Art. 4º Para a realização dos eventos, o Poder Executivo poderá celebrar convênios com Igrejas e Entidades Evangélicas do Município.

Art. 5º - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Mesquita, RJ, 23 de Novembro de 2018.  
**JORGE MIRANDA**  
 Prefeito

Fonte: Arquivo de Documentação da Câmara Municipal de Mesquita. Elaborado pelo autor, 2020.

Já no que concerne à reverência religiosa em sua dimensão legislativa-representacional, o arcabouço teórico-conceitual legado por Cosgrove (1998) sedimenta o entendimento das promulgações de leis que dizem respeito às construções de monumentos em homenagens à Bíblia nos municípios da Baixada Fluminense/RJ.

Cosgrove (1998) não considera a paisagem na perspectiva apenas da morfologia. Influenciado fortemente por John Ruskin, intelectual inglês do século XIX, que se dedicou ao estudo da paisagem, Cosgrove (1998) enfatiza a experiência que se pode ter da paisagem, possibilitando a criação de significados. A paisagem não é apenas morfologia, mas insere-se também no mundo dos significados, estando impregnada de simbolismo. Neste contexto, a paisagem seria um “modo de ver”, traduzida em uma “polivocalidade” ao interpretá-la à luz de diferentes olhares; ou ainda, uma síntese pictórica externa, que representa esteticamente as relações entre vida humana e natureza (COSGROVE, 1985, p. 71).

Consubstanciados em alguns exemplos, frutos de suas investigações acadêmicas, como a “paisagem do consumo” ao se estudar a ocupação suburbana do sul da Califórnia; a paisagem como teatro, espetáculo e texto; e como paisagem da classe dominante, paisagem residual, paisagem emergente ou excluída; a paisagem tem assim, um sentido político, sendo um “poderoso meio através do qual, sentimentos, ideias e valores, são expressos” (COSGROVE, 1985, p. 8) e simultaneamente modelam esses mesmos sentimentos, essas ideias e esses valores.

Por conseguinte, as leis 4.686 de Nova Iguaçu/RJ e a 1.326 de Paracambi/RJ, demonstradas nas figuras 97 e 98, que discorrem acerca da construção de monumentos em homenagem à Bíblia sagrada, constituem-se em exemplos paradigmáticos da matriz cosgroveana da paisagem. As edificações em homenagem à Bíblia sagrada inseridas num cenário político de amplo domínio evangélico na consecução de ordenamentos regulatórios na Baixada Fluminense/RJ tornam-se, deste modo, uma imagem visual permeada de significações; uma imagem cultural; uma estrutura pictórica que representa, simboliza e estrutura uma realidade (COSGROVE, 1985, p. 18).

Figura 97 - Lei nº 4.686 de 06 de dezembro de 2017 – Nova Iguaçu



Estado do Rio de Janeiro Prefeitura da Cidade de Nova Iguaçu

**Dispõe sobre a construção de Monumento à Bíblia, no bairro da Califórnia**, e dá providências.

Autor: Vereador Alexandre Rocha de Azeredo – Alexandre da Padaria

A CÂMARA MUNICIPAL DA CIDADE DE NOVA IGUAÇU, POR SEUS REPRESENTANTES LEGAIS, DECRETA E EU SANCIONO A SEGUINTE LEI:

**Art. 1º Fica autorizado a construção de um Monumento à Bíblia** na praça pública, s/nº, delimitada pelas ruas Carmen de Freitas Salgado e João Batista Rodrigues, ao lado do Colégio Padre Agostinho Pretto, no bairro da Califórnia, nesta cidade.

Parágrafo único. O Monumento à Bíblia deverá ser construído e mantido única e exclusivamente através de doações de particulares e instituições privadas.

**Art. 2º** O Poder Executivo deverá determinar um prazo para que quaisquer interessados apresentem projeto para edificação do monumento.

**Art. 3º** Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação.

Nova Iguaçu, 06 de dezembro de 2017.  
**ROGÉRIO MARTINS LISBOA**  
 PREFEITO

.Figura 98: Lei municipal nº 1.326, de 27 de agosto de 2018 - Paracambi

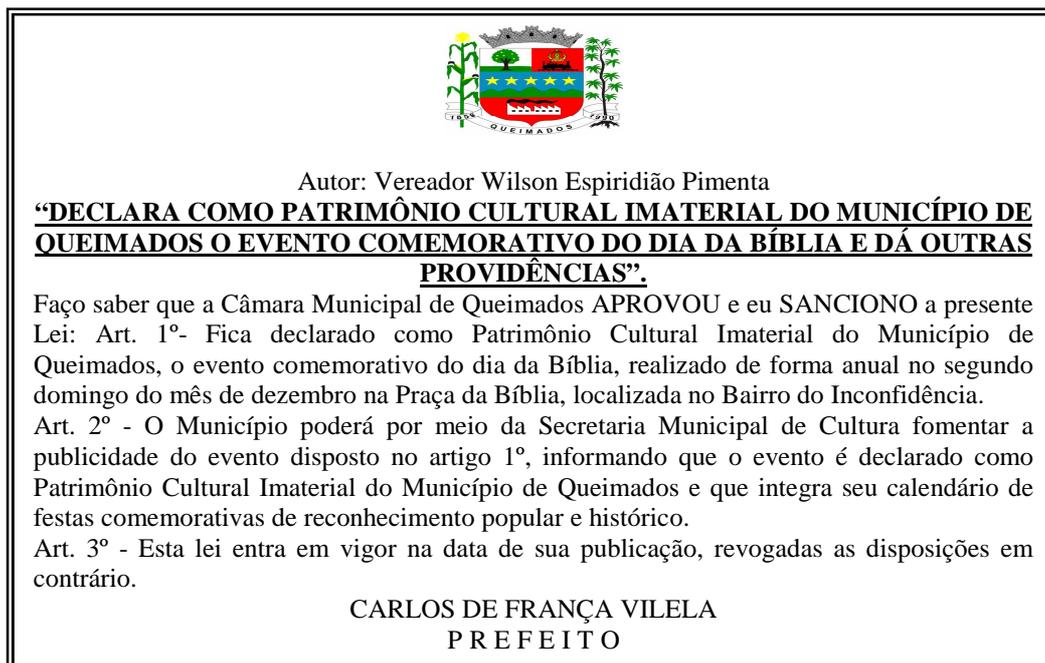


Fonte: Arquivo de Documentação da Câmara Municipal de Paracambi. Elaborado pelo autor, 2020.

O supracitado controle e domínio evangélico nas pautas laborativas parlamentares na Baixada Fluminense/RJ encontra agora a oportunidade de deixar a paisagem impregnada de um sistema de objetos (SANTOS, 1996) que possa explicar essa teia de significados, tanto visuais quanto verbais, cuja imbricação entre a política e religião possui uma complexa história tanto no seu campo material quanto representacional-político. Em resumo, uma paisagem como imagem e símbolo.

Em complementação as intervenções da influência evangélica em ações territoriais concretas na paisagem, demonstradas nas edificações de monumentos que homenageiam a Bíblia sagrada, as leis 1.446 de Queimados/RJ e a lei 3.721 de Itaguaí/RJ, em conformidade com as figuras 99 e 100, nessa ordem, enaltecem o Livro Sagrado do cristianismo como objeto de ações não territoriais de domínio evangélico no interesse da representação parlamentar. Enquanto aquela lei versa sobre a propriedade da imaterialidade de Patrimônio cultural do dia em específico e/ou comemorativo à Bíblia, esta, atesta como Patrimônio cultural imaterial uma entidade em sua reverência, no caso uma escola de ensinamentos bíblicos no supracitado município.

Figura 99: Lei nº 1.446/18, de 14 de junho de 2018 - Queimados



Fonte: Arquivo de Documentação da Câmara Municipal de Queimados. Elaborado pelo autor, 2020.

Figura 100: Lei nº 3.721 de 14 de Março de 2019 - Itaguaí



Fonte: Arquivo de Documentação da Câmara Municipal de Itaguaí. Elaborado pelo autor, 2020.

Duas outras ações não territoriais que demonstram a liderança evangélica nas pautas políticas da representação parlamentar na Baixada Fluminense/RJ são, em consonância com as figuras 101 e 102, as leis 3.855 de Itaguaí/RJ e a 2.133 do município de São João de Meriti/RJ, na devida ordem, que aludem as igrejas como atividade essencial e sobre a instituição e fixação no calendário oficial do município do Dia da Família Cristã, respectivamente.

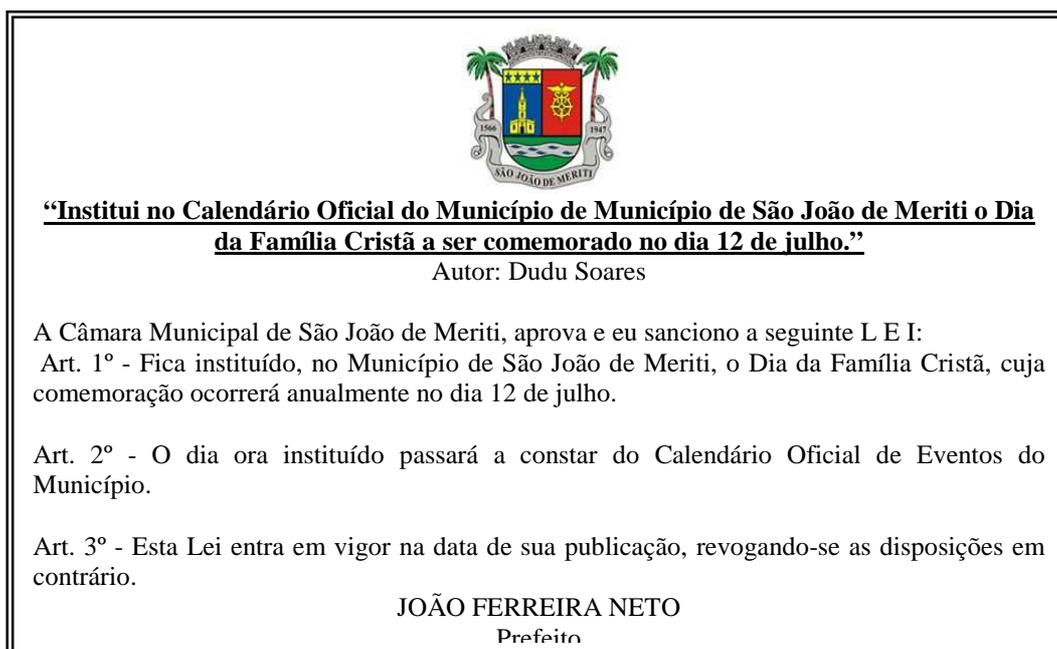
O simbolismo da representação parlamentar evangélica destes dois ordenamentos regulatórios se identifica com uma construção individual e coletiva e numa herança historicamente religiosa identitária na política da Baixada Fluminense/RJ.

Figura 101: Lei nº 3.835 de 14 de maio de 2020 - Itaguaí



Fonte: Arquivo de Documentação da Câmara Municipal de Itaguaí. Elaborado pelo autor, 2020.

Figura 102: Lei nº 2.133 de 08 de fevereiro de 2017 – São João de Meriti



Fonte: Arquivo de Documentação da Câmara Municipal de S. J. de Meriti. Elaborado pelo autor, 2020

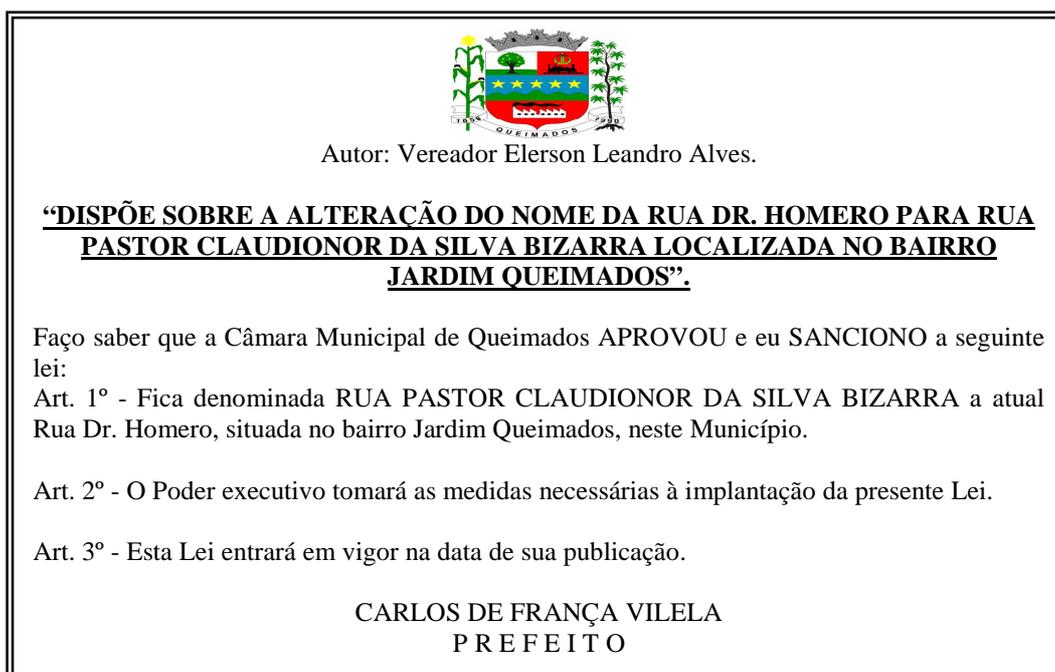
#### 4.3.1.4 Leis de Alteração de Nome de Logradouro Público

Um eixo de apreciação qualitativa das leis que corrobora a ingerência evangélica na linha de atuação parlamentar nos municípios da Baixada Fluminense/RJ é o tema da expressiva ocorrência das alterações de nomes de logradouros públicos, objetos dos trabalhos parlamentares.

Consoante ao que já foi versado alhures, o tema da alteração do nome de rua constitui-se na Baixada Fluminense/RJ um dos mais importantes no total das leis aprovadas em plenário na legislatura 2017/20. Igualmente já foi atestado o caráter controverso de sua existência, uma vez que o total de leis que visam esse expediente legislativo ultrapassam as somas de outras providências parlamentares indispensáveis ao bem estar coletivo dos cidadãos (saúde, educação, habitação), tendo seu valor de política pública, dessa forma, severamente contestado.

Nesse cenário, a ascendência do controle evangélico sobre as pautas parlamentares que se consolidam sob a forma de ordenamentos regulatórios, ganham os exemplos, as leis 1.396, 1.393 e 1.381, referentes ao município de Queimados/RJ, conforme demonstram as figuras 103, 104 e 105, na devida ordem.

Figura 103: Lei n.º 1.396/17, de 27 de setembro de 2017 - Queimados



Fonte: Arquivo de Documentação da Câmara Municipal de Queimados. Elaborado pelo autor, 2020.

Figura 104: Lei nº 1.393/17, de 21 de setembro de 2017 - Queimados



Fonte: Arquivo de Documentação da Câmara Municipal de Queimados. Elaborado pelo autor, 2020.

Figura 105: Lei nº 1.381/17, de 28 de junho de 2017 - Queimados



Fonte: Arquivo de Documentação da Câmara Municipal de Queimados. Elaborado pelo autor, 2020.

Já no que concerne ao município de Duque de Caxias/RJ, as leis 2.978 e 2.990, evidenciadas nas figuras 106 e 107, por essa ordem, também referenciam geograficamente as marcas e registros da dimensão simbólica da religião evangélica no espaço geográfico aludido.

Figura 106: Lei 2.978 de 2019 – Duque de Caxias



Fonte: Arquivo de Documentação da Câmara Municipal de Duque de Caxias. Elaborado pelo autor. 2022.

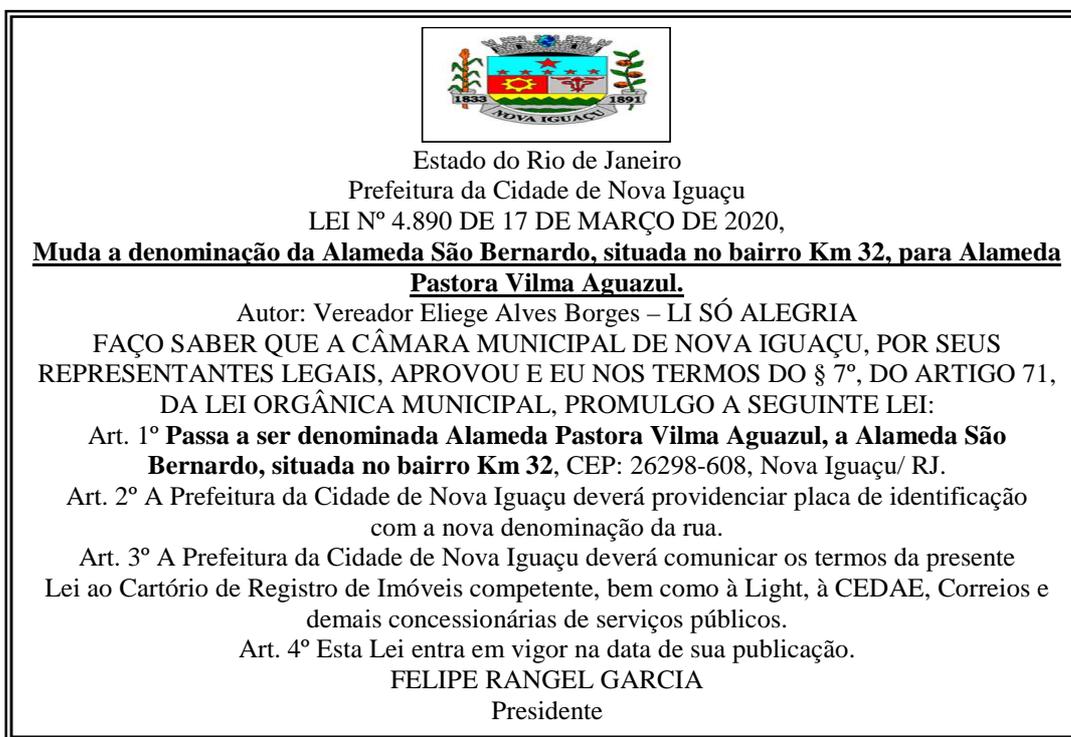
Figura 107: Lei 2.990 de 2019 – Duque de Caxias



Fonte: Arquivo de Documentação da Câmara Municipal de Duque de Caxias. Elaborado pelo autor. 2022.

Em Nova Iguaçu/RJ, a lei 4.890 de março de 2020, exposta na figura 108, ao utilizar o expediente do trabalho parlamentar, altera, por meio de uma ação não territorial, o nome de um logradouro público alusivo à dimensão simbólica evangélica, igualmente corrobora a “cristalização” da influência religiosa em sua regulamentação sobre a sociedade e o território.

Figura 108: Lei 4.890 de Março de 2020 – Nova Iguaçu



Fonte: Arquivo de Documentação da Câmara Municipal de Nova Iguaçu. Elaborado pelo autor. 2022.

As evidências da dimensão religiosa no fortalecimento da influência evangélica presente até no estabelecimento dos nomes de espaços públicos como ruas demonstram-se inquestionavelmente uma territorialidade religiosa no recorte territorial em questão.

As referidas leis usadas como exemplos, de alteração do nome de rua já existente para uma personalidade religiosa dirigente que hierarquicamente na estrutura da Igreja lidera seus fiéis, o pastor evangélico, só vêm ratificar a existência de um paradigma evangélico na gênese do exercício parlamentar que conjuga espaço e religião na imbricada rede de relações de poder político na Baixada Fluminense/RJ.

#### 4.3.1.5 Lei de Ensino Religioso

Em 29 de setembro de 2017 o Superior Tribunal Federal (STF) decidiu manter a oferta do ensino religioso em escolas públicas do Brasil. De matrícula facultativa para o corpo discente, estabeleceu que o ensino confessional fosse ministrado por um credo específico.

Nesta perspectiva, a lei 4.865 de Nova Iguaçu/RJ, conforme demonstra a figura 109, faz saber a oferta do ensino religioso nas suas escolas municipais. A promulgação dessa lei na referida municipalidade em que a presença de uma dimensão religiosa na vida política é muito significativa, denota uma convergência entre o mencionado ativismo político evangélico na consecução de leis que chegam até o ensino de crianças e adolescentes.

Figura 109: Lei nº 4.865 de 07 de outubro de 2019 – Nova Iguaçu



Prefeitura da Cidade de Nova Iguaçu

**Implementação do Ensino Religioso na Cidade de Nova Iguaçu.**

Autor: Vereador FERNANDINHO DO MOQUETÁ

FAÇO SABER QUE A CÂMARA MUNICIPAL DE NOVA IGUAÇU-RJ, POR SEUS REPRESENTANTES LEGAIS, APROVOU E EU, NOS TERMOS DO § 7º, DO ARTIGO 71, DA LEI ORGÂNICA MUNICIPAL, PROMULGO A SEGUINTE LEI:

Art. 1º O Ensino Religioso, de matrícula facultativa é parte integrante da formação básica do cidadão e constitui disciplina obrigatória dos horários normais das Escolas Municipais, na Educação Básica, sendo disponível na forma NÃO CONFSSIONAL, assegurado o respeito à diversidade cultural e religiosa do país, vedadas quaisquer formas de proselitismo: I - observância do caráter laico de acordo com a Constituição Federal e do princípio do pluralismo de ideias no ministrar do ensino; II - respeito e valorização da diversidade religiosa; III - articulação entre Ensino Religioso e os demais aspectos da formação escolar, especialmente a formação para a cidadania; IV - o exercício das funções da Coordenadoria de Ensino Religioso, cuja composição será aberta aos docentes da rede municipal que tenham Curso de Teologia reconhecido pelo MEC; Parágrafo único. No ato da matrícula, os pais ou responsáveis legais pelos alunos deverão expressar se estão conscientes da importância e do conteúdo, se desejam que seus filhos 2 ou tutelados frequentem as aulas de Ensino Religioso. Caso não expressem formalmente, a Secretaria Municipal de Educação estará apta e autorizada a ofertar a disciplina.

Art. 2º Só poderão ministrar aulas de Ensino Religioso nas escolas oficiais, professores que atendam às seguintes condições: I - que tenham registro no MEC e de preferência que pertençam aos quadros do Magistério Público Municipal; II - que o ingresso seja mediante o concurso público para professor I ou professor II, considerando as exigências de formação do Artigo 2º, parágrafo III; III - que tenha graduação em curso de licenciatura plena e pós-graduação nas áreas de Ciências da Religião ou Ensino Religioso, de caráter não confessional; que tenha Cursos de Teologia com comprovação e evidências no histórico escolar de ecumenismo e interreligiosidade.

Art. 3º Fica estabelecido que o conteúdo do ensino religioso é atribuição do corpo docente e da coordenação do Ensino Religioso, cabendo ao Município o dever de apoiá-lo integralmente.

Art. 4º A carga horária mínima da disciplina de Ensino Religioso será estabelecida pelo Conselho Municipal dentro das 800 (oitocentas) horas aulas anuais.

Art. 5º O ensino religioso será oferecido em todas as unidades mantidas pelo Município, durante todas as séries do 1º e 2º Segmento do Ensino Fundamental.

FELIPE RANGEL GARCIA  
Presidente

Fonte: Arquivo de Documentação da Câmara Municipal de Nova Iguaçu. Elaborado pelo autor, 2020.

Num país em que historicamente se configurou um sincretismo religioso muito expressivo, o grande desafio é que o ensino religioso não privilegie uma só crença, mas que envolva as múltiplas matrizes religiosas que constituíram o grande arcabouço da fé no Brasil.

Entretanto, nos municípios da Baixada Fluminense/RJ em que os estamentos da vida política, pautados em expedientes parlamentares marcadamente de orientação evangélica como os explicados nas seções progressas (título de Utilidade Pública, isenções tributárias, reverência religiosa, alteração de nome de rua), pode se presumir que o intuito da referida regulamentação possa gerar divisões e rachas ideológicos a partir de uma suposta imposição do ensino de um credo sobre outros ou sobre aqueles que se declaram ateus ou agnósticos.

Com efeito, os documentos legislativos apresentados só vêm corroborar um explícito cenário parlamentar em que o ativismo evangélico estrutura e organiza a fundamentação religiosa em que se baseia expressiva parcela da representação política observada nas leis aprovadas em plenário.

Trata-se de leis que versam não somente ao emprego e aproveitamento de vantagens institucionais conforme mencionado alhures como isenções fiscais municipais aferidas nas concessões de Utilidade Pública, mas similarmente como endossa os referidos autores, uma representação parlamentar compromissada com uma agenda conservadora nos costumes.

A consonância do referencial teórico-conceitual dos autores supracitados e os pilares da pesquisa aqui propostos, encontra exatamente nesta perspectiva do binômio religião-política seu ponto nevrálgico: o domínio, o controle e a influência de uma representação parlamentar evangélica/pentecostal inserida nos Parlamentos municipais da Baixada Fluminense/RJ na criação de leis que criem “uma consciência evangélica” sobre os costumes e a moral na sociedade, além dos símbolos (objetos geográficos) construídos no território.

Enfim, a abordagem da expansão do pentecostalismo no Brasil reside no questionamento, no recorte territorial da Baixada Fluminense/RJ, da visível aliança entre religião e poder político. Essa associação com o intuito de reivindicar uma representação religiosa, propriamente (neo) pentecostal, no âmbito da representação legislativa, objetiva a criação e sustentação de uma maioria para garantir e fortalecer sua agenda.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

É provável que a palavra política seja uma das mais polêmicas de todo léxico da língua portuguesa e aquela que mais acarrete discussões acaloradas tanto no cotidiano popular quanto nos círculos acadêmicos e intelectuais contemporâneos.

Rechazando de imediato se evitar a pretensa ambição de querer ser a panaceia para os descaminhos que a política atual apresenta, especialmente no Brasil, a presente Tese de Doutorado intentou contribuir para o questionamento acerca da natureza das leis, tendo no exemplo da Baixada Fluminense/RJ na legislatura 2017-20, os recortes territorial e temporal, nessa ordem.

A proposta metodológica da apreciação analítica das leis também traz a luz a autocrítica do autor das presentes linhas no sentido de que se tentou evitar ao máximo que esta Tese de Doutorado se transformasse num estudo do campo do Direito. Na verdade, o que se tentou edificar foram as injunções que as leis aprovadas em plenário repercutiram na paisagem e no território concernentes à Baixada Fluminense/RJ.

Sem querer e ter tido a presunção do “olhar crível e técnico” de um Bacharel em Direito ou um jurista especializado, a metodologia empregada destinou-se a ser concebida como uma ferramenta didática no campo da Geografia Política para desvendar os caminhos político e ideológico que o poder legislativo toma para si e se desdobra sobre o espaço geográfico.

Sem ter tido o propósito de enveredar para um criticismo exacerbado do exercício da política, o fato acadêmico aqui exposto e discorrido analiticamente é que a configuração da representação parlamentar na Baixada Fluminense/RJ apresentou sensíveis desvios em suas funções laborais e institucionais.

Quando se arquitetou o recorte temático da Tese em que aqui se conclui, esperava-se encontrar como premissa fundadora da laboração parlamentar a indissociabilidade da atuação legislativa com a consecução de uma cidadania concreta. Deveria ser impossível imaginar uma cidadania completa que prescindisse de uma representação parlamentar obstinada. Ou ainda, que se tornaria imperioso a exigência de se ter como passo nevrálgico para a questão dos problemas sociais a mudança de ótica no seu tratamento, de modo a incorporar impreterivelmente o dado social da representação parlamentar como basilar ao assunto.

Ao contrário, os resultados dissertados nos respectivos capítulos atestaram que o interesse público das leis aprovadas em plenário ficou sempre subjacente ao poder quase soberano de suas naturezas mercantil, burocrática, exclusivistas e estritamente eleitorais.

Como exemplos comprovados do exposto, o primeiro capítulo evidenciou a representação parlamentar atrofiada num substancial círculo burocrático-administrativo. Corroborou de forma apenas tímida com uma possibilidade legítima de ações cidadãs-coletivas, mostrando-se como uma perversidade enquanto instrumento afirmador de políticas públicas. O resultado foi o exercício parcial e incompleto da cidadania, ou por outra, uma cidadania retardatária, que ainda não chegou.

A incongruência dos pesos distintos das ações legislativas na reprodução da “máquina” burocrático-administrativa com as políticas públicas evidenciou com clarividência uma quase subalternização da cidadania na Baixada Fluminense/RJ. Enquanto instância superior da democracia, a representação parlamentar conseguiu enviesar o raciocínio lógico e humanista do seu ofício/papel popular. Desarmou a própria essência e finalidade para a qual foi criada e estimulada.

A observação da natureza das leis por eixos temáticos demonstrou que a instrumentação política da representação parlamentar mostrou-se subordinada à reprodução de um vigoroso complexo burocrático-administrativo muito mais que a disponibilidade de políticas públicas configuradas em imperativos de cidadania.

Ademais, a oferta de leis sociais originárias da representação parlamentar tornou-se ainda mais imprescindível para a população no exato momento em que há a retração dos investimentos sociais diretos por parte dos poderes executivos de distintas escalas da administração pública num contexto neoliberal. Nesse contexto, a representação parlamentar e sua atuação legislativa em prol de políticas públicas apresentariam-se como ações prementes para a mitigação do agravamento de questões sociais.

No contemporâneo momento da economia de matriz neoliberal em que bens e serviços públicos tornam-se cada vez mais escassos e, os que ainda persistem são apropriados privativamente, seria fundamental conceber o exercício concreto da cidadania como indissociável da representação parlamentar.

Um discurso competente e edificante à representação parlamentar seria a sua instrumentalização jurídica para o atendimento prioritário à conquista definitiva de políticas públicas indispensáveis à reprodução perene de bens sociais, sobretudo as que se remetem a reparações de segmentos historicamente segregados em termos sociais e de participação política (mulheres e negros). Não obstante terem existido leis em que os dois segmentos

populacionais supracitados em suas demandas mais sensíveis terem sido sentidos e contemplados, a totalidade dos ordenamentos regulatórios demonstraram que o prevalecente foi a consecução de ações parlamentares orientadas para o entendimento das leis apenas e intencionalmente como “bens de mercado” ou “bens eleitorais”.

Nesse contexto, o segundo capítulo projetou para o debate, baseado na análise de um cenário sub-representativo parlamentar de gênero reprodutor de desigualdades no âmbito da representação política na Baixada Fluminense/RJ, um acanhado número de leis indispensáveis as demandas femininas na sociedade. A partir disso, a promulgação das leis em plenário fez-se crer que a representação parlamentar na região de estudo apresentou o claro desafio de compreender as condições reais de existência de mulheres num contexto em que deveriam prevalecer direitos de gênero formalmente iguais.

Diversamente, a formulação de ordenamentos regulatórios a partir de sensibilidades intrinsecamente femininas demonstraria como os parlamentos deveriam ser espaços de luta e resistência frentes à dominação masculina e também um caminho fundamental para tornar visível a mulher enquanto imprescindível agente político no seu exercício legislativo do trabalho parlamentar.

Sem embargo, a contextualização da sub-representatividade de gênero que desembocou em uma “carteira” insuficiente de leis afirmativas para as mulheres não confirmou esse segmento, que é majoritário enquanto contingente populacional e eleitoral, embora ainda minoritário na representação parlamentar, ser protagonista na aprovação de leis sociais de seus interesses.

Já no tocante a outra incongruência representativa política que a presente Tese trouxe ao debate, que é a sub-representatividade parlamentar étnico-racial, afirma-se que o cenário de apreensão e explicação foi similar à dimensão do gênero já pormenorizado precedentemente.

Se a globalização em curso tende a colocar em risco a diversidade cultural dos povos e comunidades identitárias de maneira peremptória, malgrado ainda que no seio da própria globalização possam surgir novas diversidades, o fato é que a representação parlamentar na Baixada Fluminense/RJ em sua legislatura 2017-20 reafirmou essa tendência. A verossimilhança de tal acepção configurou-se na comprovação de um “portfólio” de leis de afirmação racial pequeno, isto é, desproporcional frente ao que os negros representam numericamente em termos demográfico e eleitoral no recorte territorial de análise.

Assim, os ordenamentos legislativos referentes à importância dos povos e comunidades tradicionais de matriz africana, que se enquadram como verdadeiras categorias

de expressão e pertinência social se efetivaram de forma tímida, descompassada com a urgência da necessidade de se edificar com políticas públicas uma rede estruturadora política de preservação da diversidade cultural e afirmação social da população negra na Baixada Fluminense/RJ. Nesse sentido, a supramencionada sub-representatividade étnico-racial explica e comprova que a elaboração e a execução de políticas de promoção de igualdade racial difundida pela articulação dos movimentos afro-religioso e negro, sem embargo de terem existido algumas importantes leis na legislatura analisada, não foram suficientemente proporcionais a outras de menor valor social.

Por conseguinte, a conclusão é que a representação parlamentar na Baixada Fluminense/RJ mostrou-se insatisfatória na luta contra o racismo e o preconceito racial. Não se demonstrou apoiada no âmbito da política e da representação parlamentar de maneira eficiente e contundente como formas de legitimação da promoção da igualdade racial e diversidade cultural dos povos de matriz africana.

Um importante contributo conclusivo da presente Tese de Doutorado dirigiu-se, através da metodologia da análise quantitativa e qualitativa das leis aprovadas em plenário, ao desígnio de se demonstrar as dimensões de influência, controle e domínio de um ativismo notadamente evangélico na consecução de leis que objetivaram uma reprodução legislativa voltada intrinsecamente para os interesses eleitoral e econômico de cunho religioso.

Ratificou-se a existência de um paradigma evangélico na gênese do exercício parlamentar, que conjuga espaço e religião, na imbricada rede de relações de poder na Baixada Fluminense/RJ. Tal assertiva traduz-se nas igrejas evangélicas como elementos constitutivos do poder político e a representação parlamentar baseado no ativismo evangélico/pentecostal atestado nas leis aprovadas em plenário como mola propulsora desse processo.

A consonância do referencial teórico-conceitual dos autores referenciados e os pilares da pesquisa aqui propostos, encontrou exatamente nesta perspectiva do binômio religião-política seu ponto nevrálgico: o amplo domínio, controle e influência que a representação parlamentar evangélica/pentecostal tem nos Parlamentos Municipais da Baixada Fluminense/RJ na criação de leis que criem “uma consciência evangélica” sobre os costumes e a moral na sociedade; na arquitetura de símbolos (objetos geográficos) construídos no território; além das prerrogativas tributárias manifestadas em diversos artifícios de isenções fiscais concedidas aos templos.

A desproporcionalidade entre leis que versaram sobre religião em relação a temas de grande interesse social e cidadania, aquelas em grande maioria sobre estas, foi a grande

assertiva acerca da representação parlamentar na Baixada Fluminense/RJ. Um desses corolários do ativismo representativo religioso foi a instrumentalização das concessões dos títulos de Utilidade Pública aos templos evangélicos.

A Utilidade Pública se consolidou como o mais perfeito expediente de articulação política para a consagração e reprodução institucional do domínio evangélico na Baixada Fluminense/RJ. Atestou-se que o grande “mercado” de leis que envolveram as concessões dos títulos de Utilidade Pública não se constituiu meramente pertencente ao funcionamento da “máquina” burocrático-administrativa. Longe disso, a Utilidade Pública foi um primordial expediente legislativo na reprodução institucional e eleitoral dos templos evangélicos mediante ao adjudicamento de isenções fiscais pertencentes à escala municipal. Revelou-se, dessa maneira, numa ação política não territorial que reverberou na influência e controle evangélico nos ordenamentos regulatórios dirigidos à sociedade e ao território.

Constatou-se a efetivação, pelas mãos do ativismo religioso, um sistema de referenciamento geográfico evangélico, que deixou marcas e registros da dimensão simbólica da religião evangélica no espaço geográfico aludido. Pertencentes a essa órbita de constatação, evidenciou-se uma importante raia da atuação evangélica sobre os trabalhos parlamentares na Baixada Fluminense/RJ, que foi a constituição de um sistema de objetos cristalizados nas paisagens urbanas de suas unidades municipais. Edificações em homenagem à Bíblia sagrada inseridas nesse cenário político de amplo domínio religioso na consecução de ordenamentos regulatórios tornaram-se, deste modo, uma imagem visual permeada de significações; uma imagem cultural; uma estrutura pictórica que representa, simboliza e estrutura uma realidade de ampla influência (neo) pentecostal.

Outra forma deste referenciamento geográfico evangélico no território foi o estabelecimento de expedientes de trabalhos parlamentares que alteraram, por meio de uma ação não territorial, nomes de logradouros públicos alusivos à dimensão simbólica evangélica. Tal instrumentalização religiosa sobre o território virou um *modus operandi* e/ou uma condição *sine qua non* que comprovaram a consagração dos interesses institucionais e eleitorais evangélicos na Baixada Fluminense/RJ.

Desse modo, a cristalização da influência religiosa em sua regulamentação sobre a sociedade e o território mediante a representação parlamentar percorreram o amplo espectro da atividade política: desde leis que versaram sobre a propriedade da imaterialidade de um Patrimônio Cultural do dia em específico e/ou comemorativo à Bíblia; passando a uma efetivação de um Patrimônio Cultural imaterial de uma entidade em sua reverência, no caso uma escola de ensinamentos bíblicos; percorrendo a instituição da criação de um Dia Oficial

da mais imponente figura representativa evangélica, o Pastor Evangélico; até um município como Nova Iguaçu/RJ ter entre leis que versaram sobre religião 22% (leis que mencionaram diretamente a religião evangélica juntamente com as concessões da Utilidade Pública aos templos religiosos) do total de ordenamentos regulatórios na legislatura 2017-20, configurando-se numa abordagem quase teocrática da representação parlamentar no referido município.

Endogenamente a esse cenário, uma territorialidade evangélica em processo de expressiva consolidação e expansão na Baixada Fluminense/RJ se estrutura, e nessa conjuntura a representação parlamentar assume notável centralidade. Instauração de ações não territoriais que demonstraram a liderança evangélica nas pautas políticas da representação parlamentar, sincronicamente subordinaram as minorias (aquelas leis que se mostraram como entraves aos direitos humanos, causas feministas, identidade de gênero, liberalização do aborto e minoridades LGBT) e ampliou o poder das majorias, visualizadas no ativismo representativo parlamentar religioso concernente a sua reprodução eleitoral, institucional e econômica.

Por fim e comprovadamente diante do exposto, quando a atividade política direcionou seus trabalhos a interesses específicos na Baixada Fluminense/RJ, a representação parlamentar constituiu-se num meio. Todavia, para o exercício da política instrumentalizado na representação parlamentar, a contemplação da cidadania por intermédio da promulgação de leis sociais deveria ter-se constituído em um fim. Nesse caso, os verdadeiros e imprescindíveis trabalhos parlamentares deveriam ter sido concebidos na sobreposição dos fins sobre os meios.

A essência da representação parlamentar na Baixada Fluminense/RJ deveria ter sido localizada na moral política de que não se deve se ocupar apenas daquilo que é oportuno eleitoralmente. O proveito próprio seja eleitoral, religioso, das tentativas de supremacia de gênero ou étnico-racial e influência religiosa evangélica não poderiam ser as metas de tomada dos dividendos daquilo que a política, configurada nas presentes linhas da representação parlamentar, teria que ter captado.

## REFERÊNCIAS

- ALVES, J. E. D.; ARAÚJO, C. 2009. *A política de cotas no Brasil, o sistema eleitoral e a sub-representação feminina*. Disponível em: [http://www.spm.gov.br/assuntos/poder-e-participacao-politica/referencias/politica-e-genero/a\\_politica\\_de\\_cotas\\_o\\_sist.pdf](http://www.spm.gov.br/assuntos/poder-e-participacao-politica/referencias/politica-e-genero/a_politica_de_cotas_o_sist.pdf). Acesso em: 11/09/2021.
- AMORIM NETO, Octavio; SANTOS, Fabiano. A produção legislativa do congresso: entre a paróquia e a nação. In: VIANNA, Luiz W. *A democracia e os três poderes no Brasil*. Belo Horizonte: UFMG, 2002.
- ARAÚJO, C. 2001. As cotas por sexo para a competição legislativa: o caso brasileiro em comparação com experiências internacionais. *Dados*, 44 (1):155-194. <https://doi.org/10.1590/S0011-52582001000100006>
- ARAÚJO, C. 2005. Partidos Políticos e Gênero: Mediações nas rotas de ingresso das mulheres na representação política. *Revista de Sociologia e Política*, 24 (1):193-215.
- ARENDT, H. *O que é política?* 3. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.
- AZEVEDO, Reinaldo. Brasil, o maior país católico do mundo, já é o maior país pentecostal. De quem é a culpa? 2020. **VEJA**. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/blog/reinaldo/brasil-o-maior-pais-catolico-do-mundo-ja-e-o-maior-pais-pentecostal-de-quem-e-a-culpa/>. Acesso em: 16 nov. 2020.
- BANDEIRA, L.; BATISTA, S.A. 2002. Preconceito e Discriminação como Expressões de Violência. *Estudos Feministas*, 10 (1):119-141. <https://doi.org/10.1590/S0104-026X2002000100007>
- BOURDIEU, Pierre (1998). *A Dominação Masculina*. Tradução: Maria Helena Kuhner. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2ª edição, 2002.
- BOURDIEU, Pierre & WACQUANT, Loïc (1998). “Sur les Ruses de la Raison Impérialiste”. *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, n°s 121-122, pp. 109-118.
- BURITY, Joanildo. Itinerário histórico-político dos evangélicos no Brasil. Rio de Janeiro. Novo ativismo político no Brasil: os evangélicos do século XX, p. 195 – 215, 2020.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional*. 6. ed. Coimbra : Almedina, 1993.
- CARRANZA, Brenda; GUADALUPE, J. L. P. *Novo ativismo político no Brasil: os evangélicos do século XX*. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2020. 392 p.
- CASTRO, Iná Elias de. Representação proporcional e a compra de votos. *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 23 jun. 1997, p.11.

CASTRO, Iná Elias de. Desigualdades Regionais, Cidadania e Representação Proporcional no Brasil. In: CASTRO, I. E.; MIRANDA, M; EGLER, C. A. G. (orgs) *Redescobrimo o Brasil: 500 anos depois*. 2. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil: FAPERJ, 2000.

CASTRO, Iná Elias de. Do espaço político ao capital social. O problema da sobre-representação legislativa nos municípios pequenos. *Redes*, Santa Cruz do Sul, v. 12, n. 2, p. 56-72, mai./ago. 2007.

CASTRO, Iná Elias de. *Geografia e Política: território, escalas de ação e instituições*. 2. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2009.

CASTRO, Iná Elias de. A democracia como um problema para a geografia: o fundamento territorial da política. In: CASTRO, I. E.; RODRIGUES, J. N.; RIBEIRO, R. W. (orgs) *Espaços da democracia: para a agenda da geografia política contemporânea*. 1.ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil: FAPERJ, 2013.

CHAUNU, Pierre. O tempo das reformas (1250-1550): a Reforma protestante. *Lugar na História*, v. 49-50, Edições 70, 1993.

CHOUDHURY, P.; PRATTO, F. 1995. *A group status analysis of in-group identification and support for group inequality: ethnicity, sex, and sexual orientation*. Stanford, Stanford University, 179 p.

CIPRIANI, Gabriele. Pentecostalismo. Portal São Francisco. 2020. Disponível em:[https://www.portalsaofrancisco.com.br/historiageral/pentecostalismo#:~:text=Pentecostalismo%20C%20como%20se%20chama,dom%20de%201%C3%ADnguas%20\(glossolia\)](https://www.portalsaofrancisco.com.br/historiageral/pentecostalismo#:~:text=Pentecostalismo%20C%20como%20se%20chama,dom%20de%201%C3%ADnguas%20(glossolia).). Acesso em: 16 nov. 2020.

CORRÊA, Roberto Lobato. *Elaboração de projeto de pesquisa: um guia prático para os geógrafos*, s.d., 4 p. (Mimeo.) 1989.

COSGROVE, D. A geografia está em toda parte: cultura e simbolismo nas paisagens humanas. In: *Paisagem, Tempo e Cultura*. CORRÊA, R. L.; ROSENDAHL, Z. (orgs.). Rio de Janeiro: EDUERJ, 1998 (1989).

Cosgrove, D. 1985: *Social formation and symbolic landscape*. Totawa, NJ: Barnes and Noble.

DAHL, Robert A. A Democratic Paradox? *Political Science Quarterly*, New York, v. 115, n.1, p. 35 – 40, 2000.

DUNCAN, James Stuart. The city as text: the politics of landscape interpretation in the Kandy Kingdom. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

DUNKERLEY, J. (orgs.). Brazil since 1985: economy, polity and society. London: Institute of Latin American Studies. . 2008. Preconceito racial: modos, temas e tempos. São Paulo: Cortez

EKEHAMMAR, B. 1985. Sex differences in social-political attitudes: a replication and extension. *British Journal of Social Psychology*, 21 (1): 249-258.

FAUSTO, Boris. *História concisa do Brasil*. 1ª ed. São Paulo. Editora da Universidade de São Paulo, 2002. 324 p.

FELISBINO, Riberti A. O Legislativo municipal em dois contextos democráticos (1946-1964 e pós-1988): o caso da Câmara Municipal de Mogi Mirim (SP). Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de São Carlos, 2003.

FIGUEIREDO, Argelina e LIMONGI, Fernando. O sistema político brasileiro: entre mitos e fatos [Online]. Acesso em: 31/08/2021.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. (2009). Poder de Agenda e Políticas Substantivas. In: *Legislativo brasileiro em perspectiva comparada*/Magna Inácio, Lucio Rennó, organizadores.- Belo Horizonte: Editora UFMG.

FIGUERÊDO, Maria Aparecida de. Gênese e (re) produção do espaço brasileiro na Baixada Fluminense. *Revista Geo-Paisagem on line*, Rio de Janeiro, ano 3, n. 5, 2004.

FILHO, Valdemar Figueredo. *Entre o palanque e o púlpito: mídia, religião e política*. São Paulo, Ed. Annablume, 2005.

FILHO, Valdemar Figueredo. O Evangelho segundo Bolsonaro. *Revista Portal da Esquerda*. 2019. Disponível em <https://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Politica/O-Evangelho-segundo-Bolsonaro/4/43768>. Acesso em: 15 nov. 2020.

FOUCAULT, Michel. *Naissance de la biopolitique*. Paris, Gallimard, 1979.

FRESTON, Paul Charles. *Religião e Política, Sim; Igreja e Estado, Não*. Editora Ultimato. Ano 2006.

GOMÁRIZ, E.; MEENTZEN, A. (ed.). 2003. *Democracia de género: una propuesta inclusiva*. El Salvador, Ediciones Böll, 267 p.

GUIMARÃES, Antônio S. (2001). “Nacionalidade e Novas Identidades Raciais no Brasil: Uma Hipótese de Trabalho”. In J. Souza (org.), *Democracia Hoje*. Brasília, Ed. UnB.

GUIMARÃES, A. S. A. 2002. *Classes, raças e democracia*. São Paulo: Ed. 34. . 2003. “The race issue in Brazilian politics (the last fifteen years)”. In: KINZO, M. D.;

GUINIER, L. 1994. *The Tyranny of the Majority: Fundamental Fairness in Representative Democracy*. New York, Free Press, 313 p

HANCHARD, M. G. 1993. “Culturalism versus cultural politics: movimento negro in Rio de Janeiro and São Paulo, Brazil”. In: WARREN, K. B. (org.). *The violence within: cultural and politics opposition in divided nations*. Boulder: Westview Press. 2001. *Orfeu e o poder: movimento negro no Rio de Janeiro e São Paulo*. Rio de Janeiro: Ed. Uerj.

HASENBALG, Carlos. *Discriminação e desigualdades raciais no Brasil*. Rio de Janeiro: Edições Graal, 2005.

HEIDENHEIMER, Arnold J.; JOHNSTON, Michael; LEVINE, Victor T. *Political Corruption: A Handbook*. New Jersey: Transaction, 1989.

HOBBS, Thomas. *Leviatã*. São Paulo: Nova cultural, 1997 [1651].

HUNTINGTON, Samuel P. *A ordem política nas sociedades em mudança*. Rio de Janeiro: São Paulo: Forense – Universitária; Edusp, 1975 [1968].

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Características étnico-raciais da população. 2014. Disponível em: <[http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/caracteristicas\\_raciais/default\\_raciais.shtm](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/caracteristicas_raciais/default_raciais.shtm)>. Acesso em: 02 agosto 2022.

JOFFRE NETO, Joaquim Marcelino. Câmaras Municipais no Brasil: ascensão e declínio. Taubaté, SP, 2003. 168p. 164 G1 GOBO. Câmara de Salvador tem 35 vereadores homens e 8 mulheres. 2016. Disponível: <<http://g1.globo.com/bahia/eleicoes/2016/noticia/2016/10/camara-de-salvador-tem-35-vereadores-homens-e-8-mulheres.html>> Acesso em: 31/08/2021.

JOFFRE NETO, J. M. Câmaras municipais no Brasil: um estudo introdutório do afastamento dos legislativos municipais de suas funções constitucionais. 2001. Tese (Mestrado) – Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2001.

LEAL, V. N. *Coronelismo, enxada e voto*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1997.

LÉVI-STRAUSS, Claude. *Race et histoire* Folioplus, Paris, 2012.

LIMONGI, Fernando. (1994). *O novo institucionalismo e os estudos legislativos: a literatura norte-americana recente*. BIB, Rio de Janeiro, n. 37.

LIMONGI, Fernando. *Executivo e legislativo na nova ordem constitucional*. São Paulo: FGV, 1999.

LINHARES, Bianca; Mendonça, Daniel de (2016). «Ideologia e partidos políticos no Brasil : elementos teóricos e metodológicos para uma proposta de classificação». *Anais do Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política*. Consultado em 7 de novembro de 2021

MAESTRI, Mario. *Cisnes Negros Uma História Da Revolta Da Chibata*. Brasil. Ed. Moderna, 2000.

MANSBRIDGE, J. 1999. Should Blacks Represent Blacks and Women Represent Women? A Contingent Yes. *Journal of Politics*, 61(3):628-657.

MARIANO, Ricardo. Religião e política no Brasil: ocupação evangélica da esfera pública e laicidade. In: AVELAR, L.; CINTRA, A. O. (orgs) *Sistema político Brasileiro: uma introdução*. 3ª ed. São Paulo: Editora Unesp, 2015.

MARIANO, Ricardo. *Neopentecostais: sociologia do novo pentecostalismo no Brasil*. 2 ed. São Paulo: Edições Loyola, 2005. 241p.

MARTINA, Giacomo. *História da Igreja: de Lutero aos nossos dias. V. 1: A era da Reforma*. São Paulo: Loyola, 1997.

MICHELS, Robert. *Sociologia dos partidos políticos*. Brasília: UNB, 1982 [1911].

MIGUEL, Luis Felipe. *Democracia e representação: territórios em disputa*. 1ª ed. – São Paulo: editora Unesp, 2014.

MILIBAND, Ralph. *Marxism and Politics*. Londres. Editora Merlin Press. 2003.

MILIBAND, Ralph. *The State in Capitalism Society*. Londres. Editora Merlin Press. 2009.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Baron de. *Do espírito das leis (1748)*. São Paulo: Martin Claret, 2010.

NICOLAU, Jairo. *Multipartidarismo e democracia: um estudo sobre o sistema partidário brasileiro*. (1985-94). Rio de Janeiro: FGV, 1996.

NICOLAU, Jairo. *História do voto no Brasil*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2002.

NICOLAU, Jairo. *Sistemas eleitorais*. 5. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

NIETZSCHE, Friederich. *Além do bem e do mal: prelúdio a uma filosofia do futuro*. São Paulo: Companhia das Letras, 1992 [1886].

OLIVEIRA, C.L.P. 1999. Struggling for a Place: Race, Gender, and Class in Political Elections in Brazil. In: R. REICHMANN (ed.), *Race in Contemporary Brazil: From Indifference to Inequality*. University Park, Pennsylvania State University Press, p. 167-178

ORTEGA Y GASSET, José. *A rebelião das massas*. São Paulo: Martins Fontes, 1987 [1937].

PANDINO, Mauro & PRANDI, Reginaldo. Como a bancada evangélica se posiciona na economia e nos costumes. Folha de S. Paulo, 2015. Disponível em [www.folha.uol.com.br](http://www.folha.uol.com.br). Acesso em 15/11/2022.

PAOLINO, P. 1995. Group-Salient Issues and Group Representation: Support for Women Candidates in the 1992 Senate Elections. *American Journal of Political Science*, 39(5):294-313.

PHILLIPS, A. 1995. *The Politics of Presence*. Oxford, Oxford University, 209 p.

PITKIN, H.F. 1967. *The Concept of Representation*. Berkeley, University of California, 330 p.

PLUTZER, E.; ZIPP, J.F. 1996. Identity Politics, Partisanship, and Voting for Women Candidates. *Public Opinion Quarterly*, 60(1):30-57.

RAMOS, A. e ZACARIAS, N. V. Neopentecostais e projeto de poder. *Revista Le Monde Diplomatique Brasil*, ed. 115, 2017. Acesso em: 15 nov. 2020.

ROSSEAU, Jean-Jaques. *Du contrat social*. In:\_\_\_\_\_. (Euvres completes. Paris: Gallimard, 1964<sup>a</sup> [1757]. V.3.

SACK, R. *The human territoriality: its theory and history*. Cambridge: Cambridge University Press, 1986.

SANSONE, L. 2003. *Blackness without ethnicity: constructing race in Brazil*. Nova York: Palgrave/St. Martin's Press.

SANTOS, Jocélio Teles dos. *O poder da cultura e a cultura no poder: a disputa simbólica da herança cultural negra no Brasil*. Salvador: Edufba, 2005.

SANTOS, Milton. *A Natureza do Espaço: técnica e tempo, razão e emoção*. São Paulo: HUCITEC, 1996.

SCHUMPETER, Joseph A. *Capitalism, Socialism and Democracy*. New York: Harper Perennial, 1976 [1942].

SCOTT, J.W. 1995. Gênero: uma categoria útil de análise histórica. *Educação e Sociedade*, 20 (2): 71-99.

SELMÁN, Pablo. Quem são ? Por que eles crescem? No que eles creem? Pentecostalismo e política na América Latina. *Revista Nueva Sociedad*. Argentina. 2019. Acesso em: 15 nov. 2022.

SILVA, Joseli Maria. Um ensaio sobre as potencialidades do uso do conceito de gênero na análise geográfica. Ponta Grossa. *Revista de História Regional* 8(1). 2003. p. 31-45.

SILVESTRE, Armando A. *Calvino: o potencial revolucionário de um pensamento*. São Paulo: Vida, 2009.

SIMÕES. Manoel Ricardo. *A Cidade Estilhaçada: Reestruturação Econômica e Emancipações Municipais na Baixada Fluminense*. 2006. Tese (Doutorado em Geografia) – Programa de Pós-graduação em Geografia, Universidade Federal Fluminense, Niterói, RJ, 2006.

SOUZA, Jessé. *A Elite do Atraso: da escravidão a Bolsonaro*. Brasil. Editora Leya. 2017.

SURUAGY, Bruna. 'Bancada evangélica': Uma frente suprapartidária e interdenominacional. IHU On Line. <http://ihuonline.com.br>. Acesso em 26/07/2022. 2016.

TAYLOR, Peter. *Political Geography: World-economy, Nation-state and Locality*. Londres, Longman. 1989.

TAYLOR, Peter. "A century of political geography." In: Taylor, P. et al. *Political Geography of the Twentieth Century: A Global Analysis*. Londres, Belhaven Press. 1993.

THOMAS, S. 1991. The Impact of Women on State Legislative Policies. *Journal of Politics*, 53(11):958-976.

WEBER, Max. *Parlamento e governo na Alemanha reordenada*. Petrópolis: Vozes, 1993 [1918].

WINANT, Howard. Racial Democracy and Racial Identity: Comparing the United States and Brazil. In: COLLINS, Patricia; SOLOMOS, John (Orgs.). *Race and Ethnic Studies*. London: SAGE, 1999. p. 4-29.

YOUNG, I.M. 2000. *Inclusion and Democracy*. Oxford, Oxford University, 295 p.