XXVII ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI SALVADOR – BA

DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS II

JANAÍNA MACHADO STURZA

MARIA APARECIDA ALKIMIN

REGINA VERA VILLAS BOAS

Copyright © 2018 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejamquaisforemosmeiosempregadossemprévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina
Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás
Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. César Augusto de Castro Fiuza - UFMG/PUCMG – Minas Gerais
Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS – Sergipe
Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul
Secretário Executivo - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - Unimar/Uninove – São Paulo

Representante Discente – FEPODI
Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie – São Paulo

Conselho Fiscal:
Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM – Rio de Janeiro
Prof. Dr. Aires José Rover - UFSC – Santa Catarina
Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP – São Paulo
Prof. Dr. Marcus Firmino Santiago da Silva - UDF – Distrito Federal (suplente)
Prof. Dr. Ilton Garcia da Costa - UENP – São Paulo (suplente)

Secretarias:
Relações Institucionais
Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - IMED – Santa Catarina
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR – Ceará
Prof. Dr. José Barroso Filho - UPIS/ENAJUM– Distrito Federal
Relações Internacionais para o Continente Americano
Prof. Dr. Fernando Antônio de Carvalho Dantas - UFG – Goías
Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA – Bahia
Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA – Maranhão
Relações Internacionais para os demais Continentes
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba – Paraná
Prof. Dr. Rubens Beçak - USP – São Paulo
Profa. Dra. Maria Aurea Baroni Cecato - Unipê/UFPB – Paraíba

Eventos:
Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch (UFSM – Rio Grande do Sul)
Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho (Unifor – Ceará)
Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta (Fumec – Minas Gerais)

Comunicação:
Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro (UNOESC – Santa Catarina
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho (UPF/Univali – Rio Grande do Sul Prof.
Dr. Caio Augusto Souza Lara (ESDHC – Minas Gerais

Membro Nato – Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP – Pernambuco

---

D597

Direitos sociais e políticas públicas II [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/ UFBA

Coordenadores: Janaína Machado Sturza; Maria Aparecida Alkimin; Regina Vera Villas Boas – Florianópolis: CONPEDI, 2018.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-85-5505-617-8
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: Direito, Cidade Sustentável e Diversidade Cultural

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Assistência. 3. Isonomia. XXVII Encontro Nacional do CONPEDI (27 : 2018 : Salvador, Brasil).

CDU: 34

Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis
Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br

Universidade Federal da Bahia - UFBA
Salvador – Bahia - Brasil
https://www.ufba.br/

XXVII ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI SALVADOR – BA

DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS II

Apresentação

Os Coordenadores do "GT Direitos Sociais e Políticas Públicas II" que assinam, abaixo, apresentam o presente Livro, relacionando os títulos e autores dos trabalhos científicos selecionados e efetivamente expostos no Grupo de Trabalho referido, que fez parte do XXVII Encontro Nacional do CONPEDI, cuja temática principal reflexionada tratou do "Direito, Cidade Sustentável e Diversidade Cultural", no período entre 13 e 15 de junho de 2018, nas dependências da Universidade Federal da Bahia (UFBA).

Participaram pesquisadores de diversas regiões do país, os quais representaram diversos Programas qualificados de Pós-Graduação em Direito, proporcionando ricos e expressivos debates no Grupo de Trabalho, o que possibilitou genuína troca de experiências, investigações científicas e estudos, fortalecendo a pesquisa acadêmica e a orientação da prática jurídica.

A realidade cotidiana trazida à baila, revelou heterogeneidade em algumas situações relacionadas à efetividade dos direitos sociais e, homogeneidade em outras, listadas pelas políticas públicas regionais. Concluíram os debates, de um lado, que vários direitos fundamentais sociais não são efetivados nas diversas regiões do país, devido, notadamente, a ausência e/ou ineficiência das políticas públicas desenvolvidas e/ou praticadas pelos governantes e, de outro lado, foram trazidas algumas poucas experiências que demonstraram a existência de políticas de práticas integrativas e complementares, concretizadoras de direitos sociais.

É árduo e incomum o esforço de conciliar os direitos sociais com as políticas públicas, fato este que impõe um grande desafio aos operadores do Direito, aos governantes e gestores dos sistemas legislativo, judiciário e executivo, às instituições jurídicas e sociais, aos contribuintes e não contribuintes do sistema tributário, entre outros, que compõem o Estado Socioambiental Democrático de Direito, razão pela qual todos os esforços que buscam colaborar com a efetividade dos direitos, como o que, ora, a academia realiza, é sempre muito bem-vindo.

Nesse sentido, o GT Direitos Sociais e Políticas Públicas II, corroborou com alegria essa tarefa acadêmica, identificando, selecionando e debatendo temáticas relativas aos Direitos Sociais, as Políticas Públicas e seus variados matizes, estimulando debates ricos e concernentes aos temas das investigações.

As exposições respeitaram, inicialmente, uma divisão em Grupos, orientada pelos Coordenadores, que aproximaram trabalhos com temáticas semelhantes, buscando tornar os debates mais profícuos, proveitosos e interessantes aos participantes. O tempo foi organizado de maneira a possibilitar a cada um dos autores-expositores "per se", não mais que oito minutos para a exposição dos seus textos, abrindo-se, assim, a oportunidade de realização de debates, no final das exposições de cada Grupo, ocorrendo, em seguida, o fechamento dos debates pelos Coordenadores do GT.

Inicialmente, foram aprovados e selecionados para participarem do "GT Direitos Sociais e Políticas Públicas II" vinte e dois trabalhos, dos quais somente dezenove foram expostos no evento. Fazem parte deste volume do Livro, os dezenove textos apreciados, aprovados e efetivamente apresentados no CONOPEDI Salvador, conforme anotado, a seguir.

Seguido relação apresentada, abaixo, os primeiros textos trazem à baila temática relacionada às pessoas com deficiência, incluindo nos debates idosos, pessoas com fissura labiopalatina e dificuldades existentes em torno da nomenclatura adequada para essa minoria. Os textos seguintes discutem sobre os direitos: à alimentação adequada, ao saneamento básico, à saúde pública sustentável, à informação realizando o direito à saúde, e à judicialização da saúde pública no Brasil. A seguir, discute o artigo sobre a implementação da política pública do livro didático no Brasil, efetivando o Programa Nacional do Livro Didático e questionando o processo de escolha das publicações. Outro texto estuda os subsistemas normativos e a proteção de minorias, valendo-se dos princípios de justiça de Rawls. Em seguida, revelam-se políticas públicas de proteção social no Brasil e o programa de transferência de renda (bolsa família). O próximo texto leciona sobre os impactos da Lei nº 13.019/2014, lei das organizações da sociedade civil na participação popular e na efetivação de políticas públicas sociais, este seguido por artigo que aponta o registro civil das pessoas naturais como instrumento do biopoder e de auxílio ao planejamento urbano. Os textos expostos ao final discutem sobre: o controle judicial das políticas públicas no Brasil e o projeto de Lei n° 8.058 /15; os incentivos fiscais como alternativa à discriminação e ao preconceito sofrido pelas pessoas com HIV; a política sobre gênero, sexualidade e orientação sexual diante da base nacional comum curricular (BNCC) e consequências trazidas ao movimento LGBTTQIS; a importância da diversidade étnico-racial nas universidades e poder judiciário; o controle judicial das políticas públicas ambientais; e a importância dos mecanismos de aferição de

resultados e apuração de violações dos direitos sociais relacionadas à definição das políticas públicas.

Seguindo referida divisão temática, por derradeiro, se relaciona, abaixo, os nomes dos autores, coautores, títulos dos trabalhos, e um brevíssimo resumo do conteúdo principal extraído de cada texto, todos eles em conjunto, compondo a presente Obra.

1-Regina Vera Villas Bôas e Gilmar Palomino dos Santos

Título: O direito fundamental à moradia do idoso e as necessárias adaptações arquitetônicas do meio ambiente concretizando uma vida digna

O texto reflexiona sobre situações enfrentadas pelo idoso, apontando a importância da aplicação do desenho universal nos projetos arquitetônicos, de maneira a corroborar a sua dignidade, ofertando-lhe uma moradia adequada, com espaços compatíveis e acessíveis. Mostra que o direito fundamental à moradia adequada ganha força quando se aplica aos projetos arquitetônicos as regras do desenho universal, concretizando, assim, a dignidade humana, respeitando-se as normas jurídicas infraconstitucionais e o texto constitucional. Para tanto, traz à baila, também, um rico diálogo entre o Direito e o cinema, anotando algumas passagens do Filme “Um amor de estimação”, produzido em 2014, na Inglaterra.

2-Cláudia dos Santos Costa

Título: A proteção social do estado à pessoa com deficiência: uma análise comparada entre Brasil e Portugal

O texto revela que a garantia dos direitos das pessoas com deficiência é uma temática mundial, abrigada pelas convenções e tratados internacionais, referindo-se à luta historicamente marcada por situações de indiferença e de desrespeito. Procura discutir as questões sobre: qual é a nomenclatura adequada a ser adotada: deficiente, portador de deficiência ou pessoa com deficiência?; qual é o local adequado para o atendimento educacional das crianças: as escolas regulares ou especializadas?; qual o papel do Estado na garantia da condição de cidadania às pessoas com deficiência? Traz, ao final, um debate a respeito do direito à Educação, comparando o texto constitucional brasileiro e o português.

3-Renata Cezar, Thyago Cezar

Título: Deficiência seletiva: a dificuldade do reconhecimento das deficiências reabilitáveis - análise de caso da fissura labiopalatina

Procura demonstrar a necessidade de quebrar as barreiras seletivas do reconhecimento da deficiência reabilitável, sua conceituação e importância no tratamento, possibilitando atendimento prioritário e outros benefícios ao portador de fissura labiopalatina. Realiza uma análise de caso da fissura labiopalatina, com base no Estatuto da Pessoa com Deficiência, e nas legislações estaduais, buscando o reconhecimento da fissura labiopalatina como uma deficiência, passível, ou não, de reabilitação, devido ao longo tempo exigido para o seu de tratamento.

4-Thais Xavier Ferreira Da Costa, Edna Nascimento dos Anjos

Título: O direito fundamental à alimentação escolar como meio de realização da dignidade da pessoa humana - aspectos legais, sociais e doutrinários

Trata a pesquisa do direito à alimentação escolar como um direito fundamental social e desdobramento do direito humano à alimentação adequada, objetivando demonstrar o caráter social brasileiro da merenda escolar, e a sua importância para realização da dignidade da pessoa humana.

5-Luiz Gustavo Gonçalves Ribeiro e Cristiane Araújo Mendonça Saliba

Título: O saneamento básico como direito fundamental: a eficácia da política pública pela judicialização

Ao se referir aos direitos sociais e baseado nas lições de Norberto Bobbio, afirma que o Estado tem o dever de promover os direitos humanos, concedendo a todos uma vida digna que se realiza pela saúde e pelo saneamento básico, entre outros direitos. Os direitos a serem efetivados devem estar inseridos nas Constituições, estendendo-se a todos os seres humanos. Lembra que, todavia, os responsáveis pela sua concretização, muitas vezes, não cumprem o mínimo almejado. Lembra a importância do direito ao saneamento básico como direito fundamenta, alertando para o fato de que, diante da não efetivação das políticas públicas, o poder judiciário cumpre papel de muita relevância.

6-Laura Lúcia da Silva Amorim

Título: Doze anos da política de práticas integrativas e complementares no sus – uma questão de direito e saúde pública sustentável

Analisa os motivos que levaram a publicação da Política Nacional de Práticas Integrativas e Complementares para o Sistema Único de Saúde (SUS), há doze anos, e reflete sobre o porquê de as mesmas não serem, ainda, oportunizadas ao cidadão brasileiro, de maneira ampla e efetiva, trazendo à baila as práticas da yoga, reiki, entre outras.

7-Janaína Machado Sturza e Karen Cristina Correa de Melo

Título: O direito à informação e o princípio da publicidade: interlocuções com as políticas públicas para a efetivação do direito à saúde

Demonstra o papel indispensável do acesso à informação e do princípio da publicidade na Administração Pública, estabelecendo interlocuções com as políticas públicas de fomento ao direito à saúde. Afirma que as políticas públicas em matéria de saúde, na persecução do cumprimento de sua previsão constitucional, podem restar inócuas se não forem prestadas informações adequadas e compreensíveis à população e a correspondente publicidade que atinja a população-alvo a que se destina a medida no direito fundamental à saúde.

8-Andre Geraldo Santos Cardoso De Mesquita

Título: Judicialização da saúde pública no Brasil: caminhos que se cruzam na busca da efetivação de direitos

Objetiva debater sobre a judicialização da saúde pública no Brasil e o atual protagonismo judicial do Poder Judiciário, sobretudo, sobre os limites das decisões judiciais em relação a aplicação anômala de políticas públicas, no contexto do Estado Democrático de Direito.

9- Vanessa Pinzon, Letícia Lassen Petersen

Título: Política pública do livro didático: arquitetura e implementação no estado brasileiro

Refere-se à educação, clamando pela implementação da Política Pública do Livro Didático no Brasil, a qual se efetiva pelo Programa Nacional do Livro Didático (PNLD). Discute o processo de escolha das publicações, pressupondo ser determinante a opinião do educador

que fará uso do livro didático. Traz a opinião dos profissionais da educação em relação ao PNLD, bem como constata que a formação crítica-cidadã do educando fica comprometida devido ao desconhecimento do contexto social/cultural.

10-Dalton Rodrigues Franco, Carolina Rodrigues de Souza

Título: Os subsistemas normativos e a proteção de minorias

Aprecia e identifica a cobertura endógena de proteção das minorias nos subsistemas normativos. Vale-se de dois princípios de justiça de Rawls para discutir a sensibilidade das cidades de Nova Iguaçu e Rio de Janeiro, por meio de subsistemas comparados, em relação à proteção da mulher e da mulher negra. Constata que as cidades analisadas não localizam teórica e operacionalmente as minorias prioritárias, e que os documentos revelam a existência de falta de clareza no esquema de proteção da vida e do bem-estar das categorias estudadas; além de que os instrumentos apreciados revelam a ignorância relativa ao dinamismo das posições minoritárias no tempo.

11 -Ismael Francisco de Souza

Título: Políticas públicas de proteção social no brasil: apontamentos sobre o programa de transferência de renda - bolsa família

Apresenta a construção histórica das políticas de proteção social no Brasil até a sua materialização no ordenamento constitucional, como direitos socioassistenciais, dialogando com o Programa de transferência de renda – Bolsa Família, como fio condutor das garantias de renda, necessário às famílias vulneráveis, economicamente. Entende que o Programa enquanto integrante das políticas públicas de assistência social perpassa o reconhecimento enquanto direito social, direito imprescindível ao reconhecimento da cidadania daqueles em situação de exclusão e vulnerabilidade.

12 -Camila Barreto Pinto Silva, Cristina Barbosa Rodrigues

Título: Os impactos da lei n. 13.019/2014, lei das organizações da sociedade civil na participação popular e na efetivação de políticas públicas sociais

Analisa a atuação integrada do Estado e das entidades do Terceiro Setor, realizando atividades de interesse público, em especial as entidades sem fins lucrativos, agora disciplinadas pela Lei n. 13.019/2014 (O.S.C´s – Organizações da Sociedade Civil), que

celebram com o Poder Público instrumentos bilaterais para implantação de políticas públicas, com repasse de recursos, observado os princípios da eficiência, moralidade administrativa e da participação popular, objetivando verificar as inovações trazidas pela Lei referida.

13-Jefferson Aparecido Dias, Olavo Figueiredo Cardoso Junior

Título: O registro civil das pessoas naturais: instrumento do biopoder e de auxílio ao planejamento urbano

Analisa o Registro Civil das Pessoas Naturais (RCPN) como instrumento do biopoder em proveito de um melhor planejamento urbano. O RCPN, além de ser fundamental à sociedade para a segurança e a estabilidade das relações jurídicas, também possui potencialidade para servir ao melhor planejamento urbano e à eficiência do Estado, a partir de sua concepção como importante mecanismo de controle, decorrente do biopoder.

14 - Bruno de Farias Favaro, Reginaldo de Souza Vieira

Título: O controle judicial de políticas públicas no brasil: uma análise do projeto de Lei n° 8.058/15

Revela que, atualmente, os fóruns e tribunais brasileiros realizam atividades intrínsecas à Administração Pública de maneira rotineira na via judicial, tais quais estabelecerem critérios para o fornecimento de medicamentos, gerenciamento de recursos educacionais e administração das pretensões previdenciárias. Mostra que o Projeto de Lei nº 8.058/2014, em trâmite na Câmara de Deputados, objetiva instituir processo especial para o controle e intervenção judicial nas políticas públicas. Analisa o Projeto para perquirir sobre a sua adequação à atual encruzilhada institucional em que se encontra o país.

15- Luana Petry Valentim

Título: Incentivos fiscais como uma alternativa à discriminação e ao preconceito sofrido pelas pessoas vivendo com HIV

Analisa possíveis contradições e/ou divergências entre decisões judiciais prolatadas pelos Tribunais Regionais Federais, nos casos envolventes de pretensões de aposentadoria das pessoas com HIV/AIDS, devido ao preconceito. Utiliza a teoria alexyana, para concluir que decisões judiciais que envolvem colisão entre princípios relacionados a direitos fundamentais devem ser solucionadas à luz do caso concreto. Revela a necessidade de se buscar a

uniformização de pressupostos teóricos e pragmáticos que sustentem o processo decisório do Poder Judiciário, além de políticas públicas voltadas a esse grupo de pessoas.

16 - Paulo Roberto De Souza Junior

Título: Análise da política sobre gênero, sexualidade e orientação sexual na atual base nacional comum curricular (BNCC) e suas consequências ao movimento LGBTTQIS.

Afirma que a violência contra o movimento LGBTTQIs ignora fronteiras, princípios e leis, e que até a edição da atual BNCC, no âmbito escolar, haviam políticas sobre o gênero, sexualidades e orientação sexual atendendo-lhes. Diz que referida publicação faz nascer um retrocesso devido à omissão de matérias importante, analisa, nesta perspectiva, o atual cenário político, objetivando identificar caminhos que autorizem a revisão desta política, além de constatar a necessidade de se estabelecer enfretamentos que garantam a prática de políticas públicas que preservem a diversidade e o respeito às diferenças.

17-Ana Graciema Gonçalves Pereira

Título: A importância da diversidade etnico-racial nas universidades e no poder judiciário

Revela a importância social da representatividade da diversidade étnica-racial tanto nas universidades, como no poder judiciário. Cita decisões da Suprema Corte Americana e sob a ótica nacional, reflexiona sobre as políticas afirmativas inclusivas, agregando expectativas nas instituições públicas e na iniciativa privada, tendentes a promoção de maior diversidade nos ambientes de trabalho, com ganhos institucionais e sociais inerentes ao incremento desta diversidade e do pluralismo. Leciona que a representatividade das etnias-raciais no corpo discente das universidades e no poder judiciário garante a representatividade da população e o protagonismo no processo de transformação social.

18-Cecília Lettninn Torres, Liane Francisca Hüning Pazinato

Título: Controle judicial das políticas públicas ambientais. uma análise jurisprudencial contemporânea

Reflete sobre a carência de atenção redobrada por que passa o meio ambiente, esta consubstanciada no viés constitucional da preservação ambiental para presentes e futuras gerações. Objetiva, nessa ótica, apreciar situações de controle judicial na intervenção dos atos do poder executivo, compelindo à implementação de políticas públicas ambientais. Propõe a

discussão a respeito da maneira como o judiciário colabora, nos limites da lei, estimulando, assim, a preservação ambiental.

19-Monique Fernandes Santos Matos

Título: A importância dos mecanismos de aferição de resultados e apuração de violações a direitos sociais cometidas pelos estados para a definição de políticas públicas

O texto traz a importância dos mecanismos de aferição de resultados e de apuração de violações cometidas pelos Estados para o desenvolvimento de políticas públicas de aplicação de direitos sociais. Informa que por métodos e técnicas de pesquisa realizados pelo raciocínio dedutivo e com revisão bibliográfica da teoria jurídica e filosófica, pode concluir que o regime jurídico dos direitos sociais e as dificuldades de concretização apontam incontornabilidade do desenvolvimento de mecanismos de aferição de resultados e apuração de violações ao avanço das políticas públicas.

Pois bem. São esses os resumos dos textos que compõem o presente Livro. As temáticas debatidas são atuais, relevantes e de grande interesse nacional e internacional, razão pela qual estão todos convidados a mergulharem nos referidos textos, realizando uma profícua, atenta e saborosa leitura.

Salvador, 15 de junho de 2018.

Coordenadoras do GT Direitos Sociais e Políticas Públicas II

Professora Doutora: Regina Vera Villas Bôas

Pontifícia Universidade Católica de São Paulo e UNISAL (Lorena)

Professora Doutora: Maria Aparecida Alkimin

Centro Universitário Salesiano de São Paulo – Unidade Lorena (UNISAL)

Professora Doutora Janaína Machado Sturza

Universidade Regional do Noroeste do E. do Rio Grande do Sul (UNIJUI)

Nota Técnica: Os artigos que não constam nestes Anais foram selecionados para publicação na Plataforma Index Law Journals, conforme previsto no artigo 8.1 do edital do evento. Equipe Editorial Index Law Journal - publicacao@conpedi.org.br.

OS SUBSISTEMAS NORMATIVOS E A PROTEÇÃO DE MINORIAS

THE NORMATIVE SUBSYSTEMS AND THE PROTECTION OF MINORITIES

Dalton Rodrigues Franco [1]
Carolina Rodrigues de Souza [2]

Resumo

O trabalho analisa e identifica a cobertura endógena de proteção de minorias em subsistemas normativos. A partir dos dois princípios de justiça de Rawls, discute-se a sensibilidade das cidades de Nova Iguaçu e Rio de Janeiro, por meio de subsistemas comparados, em relação à proteção da mulher e da mulher negra. As cidades analisadas não localizam teórica e operacionalmente as minorias prioritárias. Os documentos apontam para falta de clareza no esquema de proteção da vida e do bem-estar das categorias estudadas. Finalmente, os instrumentos analisados expõem quanto ignoram o dinamismo das posições minoritárias no tempo.

Palavras-chave: Lom, Minorias, Diferença, Rawls

Abstract/Resumen/Résumé

This paper analyzes and identifies the endogenous covering of minorities protection in normative subsystems. Based on Rawls's two principles of Justice, the sensitivity from the cities of Nova Iguaçu and Rio de Janeiro is discussed, through comparative subsystems, in relation to the protection of woman and black woman. The analyzed cities don't theoretically and operationally locate minorities as a priority. The documents point to a lack of clarity in the protection scheme of life and well-being of the studied categories. Finally, the instruments analyzed expose how much they ignore the dynamism of minorities positions over time.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Municipal organic law, Minorities, Rawls, Difference principle

---

[1] Doutor em Ciência Política - Teoria Política. Professor Tempo Integral. Trabalho financiado pelo Programa Pesquisa Produtividade UNESA. Coordenador do Laboratório John Rawls.

[2] Pesquisadora no Laboratório John Rawls de Filosofia Pública e Ciência Política da UNESA.

1. INTRODUÇÃO

A dinâmica dos problemas sociais e do passivo social, da injustiça, têm características nítidas. Elas são aparentes, por exemplo, pelos resultados de acesso e distribuição de renda e riqueza, de posse da vida e das liberdades, estão entre os indicadores de justo e do injusto que são socialmente aceitáveis. A despeito dessa notória oferta de diagnósticos sociais, os problemas enfrentados por minorias perduram. As pessoas enfrentam problemas e clamam por soluções no menor ente da federação, nos municípios. Esse trabalho interroga o que as Leis Orgânicas Municipais (LOMs) sentem e entendem dos problemas enfrentados normativamente e operacionalmente pelos seus cidadãos e em especial as suas cidadãs negras. Em que pese o problema central do conflito de competências, nossa abordagem busca revelar a compreensão da cidade em relação a pontos de injustiça latentes, mesmo ao abrigo e da possibilidade de encontrarmos *erros otimistas*, flagrantes de eventos e de artigos nos quais as cidades podem contrair obrigações que lhes escapam em competências, nas cidades de Nova Iguaçu e Rio de Janeiro, ambas na área metropolitana do Estado do Rio de Janeiro. Juridicamente perfeitas ou plenamente imperfeitas para a proteção de minorias, para fins metodológicos, secciona-se os instrumentos e dá-se vida política às cidades no trabalho.

Em geral, o consórcio de indicadores negativos desagua em várias categorias sociais, entretanto, a agregação dispara alarmes sobre o passivo feminino e o feminino negro. Há minorias maioritárias e minoritárias. As mulheres estão no primeiro grupo, estão em maior número e sofrendo flagrante escala conjugada de injustiças. As cidades apresentam um arco variado de dificuldades de acesso, de falta de transparência aos seus programas e políticas, desse modo, trabalhamos a questão baseada em um *instrumento-meio*, a partir do que realizamos uma interpretação baseada nos dois princípios de justiça rawlsiana com ênfase no princípio da diferença em sua teoria da justiça.

Interrogamos a sensibilidade desses instrumentos para fazer frente, por exemplo, à proteção da vida da mulher que deseja *tornar-se mulher* nessas cidades. Se eles sofrem constrangimentos dogmáticos dentro do quadro federal brasileiro, por outro lado, representam instrumentos nascidos de decisões de natureza essencialmente política. Dessa forma, analisamos as peças a partir do viés de análise da ciência política, observando a distribuição da proteção da mulher sob o ponto de vista da cobertura assimétrica de direitos elementares como a vida. Além de lente de análise, o princípio da diferença rawlsiano tem característica operacional para sanar o erro de linguagem nominal de minorias minoritárias, ao mesmo

tempo, tem vocação para abrir a discussão do local para o geral das minorias presentes em qualquer sociedade.

2. PROBLEMA DE TRABALHO

As análises das principais questões públicas consideradas objetivas trazem normalmente à frente alguns indicadores que agregados dão a ideia nítida do passivo social brasileiro e especialmente para quem ele se dirige. Uma paisagem social justa requisita que saibamos o nome da categoria alvo da justiça e da injustiça. Seja ela classe, status, idade, local, orientação, gênero e etnia, não se faz justiça para o justo, mas para pessoas reais numa data e local. Saber se uma sociedade é um sistema ordenado de distribuição do justo implica em definir a categoria de análise. Um ordenamento justo deve estar ocupado de se sensibilizar e diagnosticar essas variáveis, caso contrário, sinaliza um ordenamento meramente ensaístico devidamente positivado. Insiste-se: não se faz justiça por justiça, faz-se para pessoas e por meio do ambiente em que vivem. Da mesma forma, não se faz teoria para a teoria, mas para o real e a partir dele.

Em abstrato, os dois princípios de justiça de John Rawls, o da igualdade equitativa de oportunidades e o da diferença (RAWLS, 2000), impõem clareza normativa à justiça distributiva, pois apontam uma linha de ação para as condições nas quais a desigualdade pode ser tolerada. Desse modo, qualquer marco legal de sabores constitucionais programáticos como o brasileiro pode indicar as condições nas quais o desigual pode existir em padrões democráticos. Da mesma forma, pode indicar as condições nas quais o desigual será combatido. Portanto, esse desenho de desigualdade rawlsiana concorre a ser um item incorporável no horizonte de organizações sociais como os entes federados, inclusive as cidades, e os Estados. Sozinhos, os princípios, sem que sejam aplicados a alguma referência objetiva, como o local em que o ordenamento habita, flutuam no abstrato. Portanto, esse artigo analisa a proximidade e a distância do problema nacional enfrentado por toda sorte de minorias. Que tipo de proteção oferece-se, no esquema de desigualdade brasileira, nas Leis Orgânicas Municipais, às mulheres e às mulheres negras? Juntas, configuram dois montantes flagrantes de minorias maioritárias.

Trabalho do IPEA de 2017, com base na Pesquisa Nacional por Amostra Domiciliar (PNAD/ IBGE), registra fatos ancestralmente conhecidos no país, afirma que “mulheres trabalham em média 7,5 horas a mais que os homens por semana” (IPEA, 2017). O trabalho não se limita a

isso e não deixa de mostrar a exuberância da desigualdade nacional: "homens brancos têm os melhores rendimentos, seguidos de mulheres brancas, homens negros e mulheres negras" (IPEA, 2017). Tempo de trabalho da mulher e o resultado insistentemente étnico do passivo sobre as mulheres negras requisitariam atenção nominal explícita ou mesmo dispositivos positivados que sejam simpáticos às questões de maiorias e de minorias universalmente presentes. Que fazem as Leis Orgânicas Municipais (LOMs)[1] pelas minorias (tuteladas) em seus territórios? Que respostas, que desenhos positivados as LOM apresentam a esses problemas, do ponto de vista do *potencial* tratamento legal, pois não tratamos de *efetividade* nesse trabalho, estamos analisando instrumentos-meio, para receber e para cuidar de minorias além de simplesmente reafirmar em cópias decaídas o mantra genérico dos direitos fundamentais?

Ao falar do Estado do Rio de Janeiro, o Instituto de Segurança Pública, através do trabalho Dossiê Mulher, aponta que, no ano de 2017, "mais da metade das mulheres vítimas (52,1%) eram pardas e pretas, sinalizando a interseccionalidade de gênero e raça da violência letal sobre a mulher negra" (2017, p. 27). O mesmo dossiê, com empréstimo do Mapa da Violência, apresenta um pouco mais de geolocalização e nacionalização ao problema desse artigo:

> Embora muitos avanços tenham sido alcançados com a Lei Maria da Penha, o último Mapa da Violência revelou que, ainda hoje, continuam altos os números de feminicídio, em especial de mulheres negras, contabilizando-se 4,8 assassinatos a cada 100 mil mulheres. Esse número coloca o Brasil no 5º lugar no ranking de países nesse tipo de crime." (MORAES, 2017, p. 96).

Estamos trabalhando com Rawls e com uma minoria nominada, a partir disso, nossa hipótese é a de que o instrumento local programático pode instalar a mesma generalidade para toda sorte de minorias que eventualmente podem variar no tempo. A minoria desta data pode não ser a mesma no futuro. Estamos afirmando que o contrário também será potencialmente possível, que mulheres negras sejam maioria majoritária em poder, renda, riqueza, horas de trabalho, por exemplo, e que homens brancos sejam minorias maioritárias, em algum lugar da história futura, para falarmos dos extremos dinâmicos das variáveis. Nesse artigo, colocamos à prova o caso de duas cidades, Nova Iguaçu e o Rio de Janeiro, escolhidas discricionariamente, para servirem de teste empírico num trabalho comparado. Trabalhamos então com a premissa de que os princípios, mesmo que aplicados às duas cidades em tela, podem alimentar a adaptação para qualquer cidade e para qualquer minoria. No entanto, para

[1] De agora em diante, citaremos como *LOM* ou *LOMs* simplesmente.

fins desse artigo, trabalharemos com a categoria primordial de *mulher*, *mulher negra* e com pequenas variações.

3. PRINCÍPIO TEÓRICO

3.1 Dois princípios de justiça em duas Leis Orgânicas Municipais

Em sua formulação do que seria uma *teoria da justiça*, John Rawls supõe um contrato social hipotético, no qual as pessoas, reunidas numa posição original, deliberariam uma série de princípios responsáveis por embasar as regras do justo nas instituições (RAWLS, 2000). Através do véu da ignorância, cada pessoa, legisladora inicial, ignoraria todas as suas circunstâncias pessoais, tais como as financeiras e os dotes naturais, evitando assim que o egoísmo prejudicasse a escolha dos princípios da justiça. Rawls enuncia dois princípios de justiça a serem aplicados na estrutura básica da sociedade. São eles:

> (a) cada pessoa tem o mesmo direito irrevogável a um esquema plenamente adequado de liberdade básica iguais que seja compatível com o mesmo esquema de liberdade para todos; e
>
> (b) as desigualdade sociais e econômicas devem satisfazer a duas condições: primeiro, devem estar vinculadas a cargos e posições acessíveis a todos em condições de igualdade equitativa de oportunidades; e, segundo lugar, tem de beneficiar ao máximo os membros menos favorecidos da sociedade (o principio da diferença) (RAWLS, 2003, p. 60)

Resguarda-se assim o valor do indivíduo, seja protegendo suas liberdades fundamentais, seja propiciando melhorias sociais em sua vida. Assim, em ordem de prioridade, o primeiro princípio antecede o segundo. Para Rawls, qualquer violação das liberdades protegidas pelo primeiro princípio não poderá ser compensada com maiores vantagens sociais. Esta é a sua maior crítica ao pensamento utilitarista (RAWLS, 2000). Uma sociedade justa e equânime passaria por um acordo mútuo entre seus cidadãos que garantiria a eles uma gama de direitos e liberdades básicos. Seria possível um acordo dessa natureza, de acordo com Rawls, em qualquer Estado democrático, como é o caso do Brasil. Seria possível ainda, conforme análise, observar os três níveis do pacto federativo do maior ao menor ente. Da mesma forma, é possível observar cada uma das partes da divisão do Estado, portanto, checar cada uma das fatias do ente nacional em qualquer direção, já que se presume um todo em unidade jurídica. Estamos indicando que esse acordo não se esgota no todo, o pacto original desdobra outros pactos estaduais e locais.

O véu rawlsiano, ainda que seja eminentemente abstrato, não interdita uma discussão a partir de uma análise empírica, de maneira que esse contrato social pode ser representado por uma Lei Orgânica Municipal, pois é majoritariamente na municipalidade que os cidadãos se relacionam, que experimentam problemas, que definem interesses e que difundem estruturas básicas no que chamamos de sociedade. Por certo, há o óbice ululante do conflito de competências e o fato dela ser um poder derivado de outros dois. Neste trabalho, isto importa menos, sua dimensão positiva estará sujeita à análise pelo viés da ciência política. A organização política municipal configura um contrato derivado de outro, o que impõe a leitura de poder decorrente. Isso pode abrir ao menos três linhas de interpretações: (a) na primeira, a LOM acontece simultaneamente ou sequencialmente ao pacto que estatui a Constituição do Estado brasileiro, o que a diminui em estatura; (b) na segunda, a LOM não pode representar um pacto e um contrato, pois acontece *sempre* depois da constituição ter entrado em vigor, ela vive a partir dela, desdobrada da organização da constituição da unidade federada; (c) na terceira, a LOM não pode representar em nenhuma hipótese um poder dentro da tese contratualista.

Segundo a réplica às interpretações que apresentamos abaixo, nenhuma das hipóteses anula a LOM como fato social político que recruta, em qualquer caso, a reunião de interesses sociais comuns perseguidores de justiça. Antes disso, para trazer nitidez para a abordagem em curso, estamos praticando uma análise livremente seccionada da Constituição Federal e da Estadual, e, então, se ela não atende a dogmática, por outro lado ela se presta ao pluralismo jurídico, ao conjunto de papeis da filosofia política (SANTANA, 2016; LESSA, 2010), e à variedade de interesses políticos que estabelecem um pacto social, de criação e de emancipação, e que também estabelecem um contrato formal com regras locais para os interesses desse mesmo escopo.

Para a primeira interpretação, (a') replicamos que ela pode ou não acontecer simultaneamente, mas vem ao mundo resultante de debate público, que por sua vez configuraria o que Rawls chama de *razão pública* (RAWLS, 2002, p. 199; 2001, p. 171). Se ela perde estatura jurídica, uma vez encoberta pelos entes jurídicos acima da cidade, ela não perde estatura política e, por outro lado, ganha em estatura cognitiva, pois prefigura a compreensão de uma pequena sociedade política análoga à unidade federada e à própria união (ABRUCIO, 2013). Na segunda leitura, (b') replica-se que mesmo vivendo sob o constrangimento pretensamente superior, sua idade e vinda ao mundo não eliminam o fato político e o debate público para

realizar-se o nascimento de uma estrutura básica que refletiria interesses diversos e interesses únicos, todos eles passíveis de serem lidos e discutidos na chave do *véu de ignorância* (RAWLS, 2002, p. 1). Da mesma forma, o tempo de vida de um ente jurídico dessa natureza não bloqueia o fato de ter nascido de uma discussão pública sobre o melhor modo de produzir-se justiça social, lida, a seguir, na chave rawlsiana. Para a terceira interpretação, (c') replica-se que em nenhuma hipótese realista um dogma pode ordenar uma iniciativa política de força criativa, a vontade produz o contrato, de modo que o eixo de condução do Estado é disparado da vontade política para o instrumento político contratual. A leitura mais trivial da história brasileira demonstra essa ordem de nascimento do Estado. A mesma vontade de criação de uma cidade pode produzir a vontade de emancipação absoluta do ente federado e do Estado. Finalmente, a tese contratualista é uma fábula da imaginação europeia e norte americana que não foi extinta pela realidade dogmática latino-americana (RAWLS, 2012; LESSA, 2010).

O questionamento que se impõe agora é se nas LOMs de Nova Iguaçu e do Rio de Janeiro, escolhidas discricionariamente, estão presentes dispositivos que tragam em seu bojo os ideais liberais democráticos conectados nos dois princípios rawlsianos, em especial seu princípio da diferença, com foco na proteção da mulher e da mulher negra, duas maiorias numéricas e minorias em representação e acessos universais, devidamente referenciadas pelo tema da violência contra a mulher. Ao protegerem-se minorias nos aparatos legais, em qualquer nível, grau e escopo, impede-se que as circunstâncias em que se encontrem no estrato social, como a origem social, a étnica e a cultural, sejam determinantes para o seus destinos. Quando em igualdade de oportunidades, as pessoas são definidas por suas escolhas (RAWLS, 2000).

4. MODELO DE ANÁLISE

Uma paisagem não-rawlsiana pode trazer *clareza solar*[2]ao que pode ser o marcador de análise da peça normativa local. Em inversão, os princípios de justiça de Rawls poderiam ter a seguinte configuração: (i) primeira parte: as brasileiras têm direitos revogáveis num esquema plenamente inadequado de liberdade básica desigual que são incompatíveis com o mesmo esquema de liberdades para alguns; e (ii) segunda parte: as desigualdades não se dobram a qualquer condição estatal e: primeiro, as desigualdades estão desvinculadas de cargos e posições acessíveis a alguns em condições não equitativas de oportunidades; segundo: em

[2] A expressão é parte original do Relatório de Pesquisa da estudante Thalyta Eloah Alves Santana (CNPq/PIBIC-UNESA).

geral, beneficiam ao máximo os membros mais favorecidos da sociedade em prejuízo cristalino dos menos favorecidos. Se tivermos provas empíricas do passivo feminino, como já antecipamos, sem correspondência ativa das peças normativas, diremos que elas devem ter algum sentido especial na sua direção, caso contrário, instala-se o que chamaremos de inversão dos princípios rawlsianos, conforme os reescrevemos.

À luz da inversão dos princípios rawlsianos, faremos uma análise endógena, autóctone, desprezando maiores conexões com a competência dos entes federados, de maneira a tentar produzir algum sentido singular às cidades, algum diagnóstico seguido do seu quadro de cognição particular da justiça social. A obra de Rawls não é a fundadora, a antecipadora e nem a fiadora da LOM, no entanto, com *boa* estatura, para os nossos fins, ela configura um modelo de discussão sobre os melhores ordenamentos, para o caso de assim considerarmos a legislação em análise (FERREIRA, 2012), ou, com *má* estatura (LEAL, 2012), para um subsistema jurídico comum de atenção comunitária. Lemos então as LOM desejando materializar a obra rawlsiana e ou ao mesmo tempo aplicar um teste de conteúdo normativo, considerando a justiça social para todos os segmentos de uma determinada sociedade a partir do seu instrumento máximo de organização.

Passamos então a comparar um modelo de justiça para duas cidades que procuram a partir de um centro normativo local, a LOM, produzir interesses conflitantes e justiça num quadro liberal democrático. Dentro de um texto mais geral de constituição federal de característica programática, ou seja, dentro do arcabouço identificado ao trabalho de Rawls, demarca-se um ponto específico dos grupos que, em escala, historicamente recebem os maiores passivos da injustiça, que são, a saber, as mulheres e as mulheres negras em particular. Perguntamos, a partir dos elementos listados, quais são as proteções produzidas para os seus interesses específicos. Presumiremos que os interesses de uma minoria específica podem abrir a discussão sobre todas as demais minorias assistidas e não assistidas pela legislação local. De modo ainda mais direto, estamos realizando uma interpretação legal a partir de ferramenta teórica e, ao mesmo tempo, estamos realizando uma análise de subsistemas comparados para identificar o tipo de proteção formal que é oferecida para minorias no plano local.

4.1. Resultado parcial da análise da presença do primeiro princípio

No QUADRO 1 a seguir destacam-se os artigos expressos nas LOMs de Nova Iguaçu e do Rio de Janeiro, dois textos tão programáticos quanto os dois ordenamentos superiores, o

federal e o estadual, ou seja, dois textos que apresentam o desejo de dizer como e o quê fazer pelos seus indivíduos, que realcem aspectos do primeiro princípio rawlsiano da justiça, o das liberdades iguais. Esse princípio é importante, pois se aplica não só à *estrutura básica da sociedade*, mas também a normas materialmente constitucionais referentes às liberdades políticas, de pensamento e de associação e ao chamado "poder constituinte". É aplicado no estágio da convenção constituinte, evidenciando se os elementos constitucionais essenciais serão garantidos. Para cada município, são apresentadas duas colunas: da esquerda para a direita, a primeira exibe o Título, Capítulo e Artigo das LOMs e a segunda, o respectivo trecho que contempla o primeiro princípio. Os trechos aparecem organizados levando em consideração seu conteúdo a fim de facilitar a comparação entre as LOMs, não levando em conta a ordem numérica dos artigos.

QUADRO 1: Presença do *primeiro princípio* nas LOMs de Nova Iguaçu e do Rio de Janeiro.

Nova Iguaçu		**Rio de Janeiro**	
Tít./Cap./Art.	Trecho	Tít./Cap./Art.	Trecho
Tít. I, Cap. I, Art. 1°	"O Município de Nova Iguaçu integra a união indissolúvel da República Federativa do Brasil e tem como fundamentos: [...] V - o pluralismo político."	Tit. I, Cap. I, Art. 1°	"O Município do Rio de Janeiro é a expressão e o instrumento da soberania do povo carioca e de sua forma de manifestação individual, a cidadania."
Tít. I, Cap. I, art. 2°	"Todo o Poder emana do povo [...]"	Tít. I, Cap. I, art. 2°	"Todo o Poder emana do povo [...]"
Tít. I, Cap. I, art. 3°	"São objetivos fundamentais do Cidadão do Município e de seus representantes: [...] I - assegurar a construção de uma sociedade livre, justa e solidária; [...]"	Tít. I, Cap. I, art. 3°	"A soberania popular se manifesta quando a todos são asseguradas condições dignas de existência, e será exercida: I - pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto com valor igual para todos; [...]"
Tít. V, Cap. IV, art. 184	"O trabalho é obrigação social, garantindo a todos o direito ao emprego e a justa remuneração, que propicie existência digna na família e na sociedade."	Tit. I, Cap. I, Art. 4°	"[...], resguardando a soberania da Nação e de seu povo, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa, o pluralismo, visando à edificação de uma sociedade livre, justa e fraterna, [...]."
	-	Tit. I, Cap. II, Art. 5°, § 2º	"É inviolável a liberdade de consciência e de crença, sendo assegurado o livre exercício de culto e sua liturgia, na forma da legislação."
	-	Tit. I, Cap. II, Art. 5º § 3°	"[...] a quem pregar a intolerância religiosa ou incorrer em qualquer tipo de discriminação, independentemente das sanções criminais."
Tit. I, Cap. III, Art. 19	"A administração pública direta, indireta ou	Tit. I, Cap. II, Art. 10, I	"A liberdade de associação profissional ou sindical"

	fundacional, de qualquer dos Poderes do Município, obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, razoabilidade, finalidade e motivação e, também, ao seguinte: […] VI - é garantido ao servidor público o direito à livre associação sindical"		

Fonte: Laboratório John Rawls, Centro de Ciências Jurídicas, Universidade Estácio de Sá.
(-) não se aplica

Em *Justiça como Equidade: uma reformulação* (2003), Rawls organiza os princípios de justiça em ordem lexográfica, quer dizer, o princípio das liberdades iguais tem primazia sobre o segundo princípio, das oportunidades equitativas e da diferença. Essa ordem lexográfica implica prioridade da justiça sobre o bem, configurando o modelo deontológico seguido pelo autor. A observação do primeiro princípio deve ser irrestrita para que seja viável a garantia das liberdades fundamentais de modo universal. A LOM de Nova Iguaçu apresenta uma preocupação maior com as liberdades políticas, como votar, ser votado, e a ocupação de cargos públicos, e com as liberdades civis, das pessoas, da propriedade e do trabalho. O instrumento peca, no entanto, ao não especificar a liberdade de consciência e de crença, de modo que é bastante genérico ao tutelar esse direito fundamental. Na chave rawlsiana, assegurar a liberdade de consciência na LOM seria essencial para tornar possível o exercício plenamente autônomo e informado de um senso de justiça, que possa ser afirmado, revisado e modificado sem que alguém, algum grupo que alguma instituição ofereça impedimentos e condições para tanto. A LOM da cidade do Rio de Janeiro é mais específica e objetiva ao tutelar as liberdades básicas em seu texto, garantindo uma proteção maior a esses direitos.

4.2. Resultado parcial da análise da presença do segundo princípio

O QUADRO 2 traz artigos que têm por pano de fundo o segundo princípio rawlsiano de justiça, em suas duas vertentes: a igualdade equitativa de oportunidades e o princípio da diferença, elementos de justiça distributiva. Aplica-se ao estágio legislativo e está relacionado à ordem social e econômica. Da mesma forma que o quadro anterior, para cada município, são apresentadas duas colunas: da esquerda para a direita, a primeira exibe o Título, Capítulo e Artigo das LOMs e a segunda, exibe o respectivo trecho que contempla o segundo princípio

de justiça. Os trechos aparecem organizados levando em consideração seu conteúdo a fim de facilitar a comparação entre as LOMs, não levando em conta a ordem numérica dos artigos.

QUADRO 2: Presença do *segundo princípio* nas LOMs de Nova Iguaçu e do Rio de Janeiro.

Nova Iguaçu		**Rio de Janeiro**	
Tit./Cap./Art.	Trecho	Tit./Cap./Art.	Trecho
Tít. I, Cap. I, Art. 3°	"São objetivos fundamentais do Cidadão do Município e de seus representantes: […] V - promover o bem-estar de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação."	Tit. I, Cap, II, Art. 5°, § 1°	"Ninguém será discriminado, prejudicado ou privilegiado em razão de nascimento, idade, etnia, cor, sexo, estado civil, orientação sexual, atividade física, mental ou sensorial, ou qualquer particularidade, condição social ou, [...]."
Tít. I, Cap. I, Art. 3°	São objetivos fundamentais do Cidadão do Município e de seus representantes: […] IV - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais na área urbana e na área rural."	Tít. III, Cap. III, Seção II, Art. 107 – A, §5	"[...] As metas das áreas de resultado serão elaboradas e fixadas, levando-se em conta a promoção do desenvolvimento ambiental, social e economicamente sustentável, conforme os seguintes critérios: I - inclusão social, com redução das desigualdades regionais e sociais"
Tit./Cap./Art.	Trecho	Tit./Cap./Art	Trecho
Tit. V, Cap. VIII, Art. 221	"O Município assegurará o direito à prestação de concurso público independentemente de sexo, estado civil ou religioso."	Tit. I, Cap. II, Art. 5°, § 5°	"É assegurado a todo cidadão, independentemente de sexo ou idade, o direito à prestação de concurso público."

Tit. III, Cap. I, Seção, I, Art. 34	"A Câmara Municipal compõe-se de Vereadores eleitos pelo sistema proporcional, como representantes do povo, com mandato de quatro anos."	Tit. III, Cap. II, Seção, I, Art. 40	"O Poder Legislativo é exercido pela Câmara Municipal, composta de Vereadores, eleitos para cada legislatura, pelo sistema proporcional, dentre cidadãos maiores de dezoito anos, no exercício dos direitos políticos, pelo voto direto e secreto, na forma da legislação federal."
	-	Tít. V, Cap. III, Art. 254, III, §6	"São leis de iniciativa do Poder Executivo as que estabelecerão: […] III - o orçamento anual [...] Os orçamentos previstos no § 3º, compatibilizados com o plano plurianual, terão entre suas funções a de reduzir desigualdades entre as diversas áreas e subáreas de planejamento do território do Município."
	-	Tít. VI, Cap. I, Seção II, art. 269, III	"O Município formulará e administrará políticas, planos, programas e projetos referentes ao seu processo de desenvolvimento, observando os seguintes princípios: [...] III - redução das desigualdades sociais"
	-	Tít. VI, Cap. III, Seção I, Art. 282, §1º	"O Município dará prioridade ao desenvolvimento das áreas onde a pobreza e as desigualdades sociais sejam maiores."

Fonte: Laboratório John Rawls, Centro de Ciências Jurídicas, Universidade Estácio de Sá.
(-) não se aplica

O segundo princípio rawlsiano, conforme assinalado anteriormente, relaciona-se ao aspecto da justiça distributiva, ou seja, está conectado ao modo de ordenar as instituições na estrutura básica, em um esquema de cooperação social equitativo, que possa ser mantido ao longo do tempo. Dessa maneira, o tema dos aspectos materiais da dignidade humana, dentre os quais se inserem as questões como a saúde, a educação e a segurança, relaciona-se com este segundo princípio. De forma semelhante à análise do primeiro princípio de justiça, a LOM do município do Rio de Janeiro possui um aparato normativo mais completo, objetivo e direto do que a LOM de Nova Iguaçu ao analisarmos o segundo princípio nas suas duas vertentes: igualdade equitativa de oportunidades e o princípio da diferença.

4.3. Resultado parcial da análise qualitativa das LOMs de Nova Iguaçu e Rio de Janeiro

Ao tratarmos do *princípio da diferença*, agora se aborda mais detidamente como a LOM de Nova Iguaçu não protege de maneira efetiva suas minorias, em especial, as mulheres, por não abordar, de maneira objetiva e clara, o segundo princípio rawlsiano de justiça. Na TABELA 1, a primeira coluna, da esquerda para a direita, informa os termos referentes às minorias ligadas a gênero, etnia ou condição determinada que serão analisadas. A segunda coluna indica a localização dos respectivos termos na LOM de Nova Iguaçu. A terceira coluna quantifica o número de vezes que os termos se repetem. E, por fim, a quarta coluna da tabela, traz uma análise qualitativa, na escala abaixo explicada, com relação aos princípios de justiça de Rawls.

Qualidade	0	1	2	3	4	5
Quantidade de Menções	0	1 a 3	4 a 6	7 a 9	10 a 12	13 ou mais

TABELA 1: Minorias na Lei Orgânica Municipal de Nova Iguaçu.

Termo	Artigos	Quantidade	Qualidade
Mulher	Art. 21; Art. 30; Art. 209; Art. 210; Art. 212; Art. 213; Art. 220; Art. 223; Art. 224; Art. 225	16	5
Mulher Negra	-	-	0
Negro	-	-	0
Raça	Art. 3º; Art. 200	2	1
Portador de Deficiência	Art. 16; Art. 19; Art. 163; Art. 190; Art. 204; Art. 257; Art. 283; Art. 293	9	3
Idoso	Art. 16; Art. 55;	7	3

	Art. 57; Art. 203; Art. 222; Art. 226		
Criança e/ou Adolescente	Art. 14; Art. 163; Art. 181; Art. 203; Art. 222; Art. 225	6	2

Fonte: Laboratório John Rawls, Centro de Ciências Jurídicas, Universidade Estácio de Sá.
(-) não se aplica

De maneira análoga, na TABELA 2, a primeira coluna, da esquerda para a direita, informa os termos referentes às minorias ligadas a gênero, etnia ou condição determinada que serão analisadas. A segunda coluna, indica a localização dos respectivos termos na LOM do Rio de Janeiro. A terceira coluna quantifica o número de vezes que os termos se repetem. E, por fim, a quarta coluna da tabela, traz uma análise qualitativa, com a mesma escala praticada anteriormente, com relação aos princípios de justiça de Rawls.

TABELA 2: Minorias na Lei Orgânica Municipal do Rio de Janeiro.

Termo	Artigos	Quantidade	Qualidade
Mulher	Art. 11; Art. 211; Art. 217; Art. 364; Art. 366; Art. 367; Art.368; Art. 437	14	5
Mulher Negra	-	-	0
Negro	Art. 131	1	1
Raça	Art. 177	1	1
Portador de Deficiência	Art. 13; Art. 30; Art. 177; Art. 198; Art. 215; Art. 286; Art. 291; Art. 295; Art. 316; Art. 317; Art. 318; Art. 322; Art. 324; Art. 360; Art. 377; Art. 378; Art. 379; Art. 380; Art. 382; Art. 383; Art. 394; Art. 398; Art. 401 e Art. 66 (ADCT)	35	5
Idoso	Art. 12; Art. 30; Art. 53; Art. 62; Art. 100; Art. 398	7	3
Criança e/ou Adolescente	Art. 12; Art. 127; Art. 128; Art. 321; Art. 322; Art. 324; Art. 333; Art. 360; Art. 383; Art. 401; Art. 44 e Art. 72 (ADCT)	19	5

Fonte: Laboratório John Rawls, Centro de Ciências Jurídicas, Universidade Estácio de Sá.
(-) não se aplica

A LOM do Rio de Janeiro possui em seu texto 14 citações à palavra mulher, apresentando 5 artigos que abordam questões de gênero, sendo todos de cunho generalista, sem citação à mulher negra. Quanto à questão da violência doméstica, o destaque fica por conta do art. 368, in verbis:

> O Município garantirá a criação e a manutenção de abrigos para acolhimento provisório de mulheres e seus dependentes, vítimas de violência, bem como auxílio para sua subsistência, vinculados aos Centros de Atendimento Integral à Mulher, na forma da lei. (Rio de Janeiro, 1990)

Segundo o Dossiê Mulher (2017), apresentado pelo Instituto de Segurança Pública (ISP/RJ), em 2016 foram notificados 50.377 casos de violência de gênero na cidade do Rio de Janeiro. Sendo que 50,8% das vítimas eram mulheres pretas ou pardas, cujo opressor, em 49,9% dos casos, era seu ex ou atual companheiro, pai/padrasto ou parente. De acordo com o documento ainda, grande parcela deles, 59,3%, foram cometidos dentro da residência das vítimas.

Já a LOM de Nova Iguaçu cita 16 vezes a palavra "mulher" em seu corpo textual, sendo que apenas sete artigos tutelam direitos relacionados a seu gênero, em especial, quanto à violência doméstica, o art. 223, in verbis:

> O Município garantirá a criação e manutenção de abrigos de acolhimento provisório para mulheres vítimas de violência doméstica, com acompanhamento médico, psicológico e social, bem como auxílio para a subsistência, criando, junto aos abrigos, creche para seus filhos. (Nova Iguaçu, 1990)

Em momento algum, a LOM especifica direitos protetivos à mulher negra, da mesma forma, não possui nenhum outro instrumento que proteja ou que protegesse a pessoa na pior situação de vulnerabilidade. De acordo com o Dossiê Mulher (2017), 6.047 mulheres foram vítimas de algum tipo de violência doméstica no município de Nova Iguaçu. Dessas, 61,4% eram mulheres pretas ou pardas, 61,9% sofreram violência em seu domicílio e 53,9% das vezes, o agressor foi um parente, pai/padrasto ou ex ou companheiro da vítima. O inimigo é íntimo.

A TABELA 3 guarda relação direta com os parágrafos acima e tem por objetivo analisar a Qualidade dos artigos citados. Entende-se por Qualidade a proximidade dos referidos artigos com a tutela preventiva e posterior dos direitos relacionados à mulher, convencionados aqui com a nomenclatura de segurança, nos seguintes moldes:

Escala de Análise de Qualidade

Qualidade	Descrição
1	Lê-se indiretamente segurança como relevante.
2	Lê-se diretamente segurança, mas sem direção definida.
3	Lê-se diretamente segurança com atenção a mulher.
4	Lê-se diretamente segurança com atenção a mulher no âmbito familiar.
5	Lê-se diretamente segurança com atenção qualificada a mulher negra no âmbito familiar.

TABELA 3: Ocorrência de atenção à segurança da mulher nominal nas LOMs do Rio de Janeiro e de Nova Iguaçu

Rio de Janeiro		Nova Iguaçu	
Artigo	Qualidade	Artigo	Qualidade
364, caput	2	209	3
364, I	2	210	2
364, IV	3	212	3
366	4	212, § único	3
367	3	220	3
368	4	223	4
437	2	223, § único	4
-	-	224	3
-	-	225	2
Total	3	Total	3

Fonte: Laboratório John Rawls, Centro de Ciências Jurídicas, Universidade Estácio de Sá.
(-) não se aplica

4.4. Análise de resultados

Frente aos dados expostos e às comparações realizadas entre as LOMs de Nova Iguaçu e do Rio de Janeiro, com vistas aos princípios de justiça elaborados por John Rawls, pode-se afirmar que as duas cartas atendem melhor, ainda que não o ideal pretendido pelo filósofo, ao primeiro princípio, das liberdades básicas, em contraposição ao segundo, da igualdade equitativa de oportunidades e da diferença. No entanto, é o princípio da diferença que pode ser utilizado para justificar a adoção de políticas protetivas às minorias, dentro de desejável razoabilidade, que ampliem as oportunidades dos grupos minoritários.

A LOM do município do Rio de Janeiro alcança maior clareza e objetividade ao tratar dos direitos das minorias, oferecendo uma quantidade maior de artigos voltados à proteção destas. Principalmente no tocante aos direitos da criança e do adolescente e das pessoas portadoras de deficiência. No entanto, em relação à questão de gênero, aos direitos das mulheres, possui poucos artigos que os tutelem e é silente quanto à situação da mulher negra. A LOM de Nova Iguaçu trata muito genericamente dos direitos da mulher. Apenas o artigo 223 e seu parágrafo

único abordam a questão da violência doméstica e o tratamento que o município oferece às vítimas e a seus dependentes. Quanto à mulher negra, nenhuma referência, nenhum artigo. Não há a tutela adequada dos direitos desse estrato da população, logo o mais atingido pela violência no âmbito familiar, conforme o Dossiê Mulher 2017 referenciado. Vê-se a urgência em modificar as LOMs no intuito de dar maior proteção e segurança jurídica às minorias, principalmente, às mulheres e, interseccionalmente, às negras, que, hoje, não possuem de fato a igualdade material propalada na Constituição Federal.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

As LOMs examinadas nesse trabalho tocam lateralmente as minorias de seus territórios. Estão desconectadas de senso de direção e de resolução de problemas sociais concretos que acometem a todos os ordenamentos das cidades agora e que acometerão no futuro. Faltam-lhes objetividade e visão de intervenção por categoria de análise clara. O ato de tutelar a desigualdade não vocaciona o instrumento para a minoria, em outros termos, olhar a meta da redução da desigualdade não organiza uma abordagem lógica e nem operacional do problema. Do ponto de vista lógico, a afirmação das reduções de desigualdades presentes nos dois documentos redundam em tautologias, em argumentos que reforçam problemas em lugar de soluções.

A pergunta fundamental é: a cidade quer reduzir a desigualdade entre quais categorias, empregando quais indicadores? Sem resposta a esse ponto, aplica-se a inversão dos princípios rawlsianos. Assim, com base no cotejamento dos dados que coletamos sobre a violência contra a mulher e o perfil de acolhimento da LOM, as brasileiras que têm *direitos revogáveis* podem ter os seus *direitos revogados*. Mesmo quando apontam a prioridade ao local geográfico e o verbo erradicar, as cidades não acertam o ponto central das minorias. Assim, o texto habilita a vitória da inclusão como ela é nessa data, pois todos estão incluídos num esquema de inversão rawlsiano, especialmente as mulheres negras no quesito violência e posse da vida. Os homens estão alocados num esquema de desigualdades masculino, lançar as mulheres nesse esquema de desigualdades não torna a cidade mais justa, mas sim coloca mais gente num esquema e num estrato de desigualdade imediatamente acima. Do ponto de vista operacional, é possível, nessas cidades, a partir das LOM, trabalhar políticas públicas pelos aquinhoados e ignorar as pessoas que vivem abaixo da linha da pobreza, os miseráveis, que são em geral mulheres e concomitantemente mulheres negras igualmente vítimas de violência. Esses instrumentos não distinguem operacionalmente gênero, pobreza e miséria.

O fato de a violência de gênero, em qualquer grau, acometer as mulheres e ameaçar-lhes a vida garante a completude da inversão rawlsiana. Diante do problema, ser incluído nessas cidades significa o mesmo que ser incluso no passivo que é definido a *priori* pelo organizador desses municípios, portanto *tornar-se mulher* nessas cidades é tornar-se membro prioritário do pior passivo, pois além da violência universal, é crivada por outra violência, de gênero, de maneira que essa mulher está na faixa social ameaçada da posse da vida simplesmente por carregar um gênero de nascimento, orientação e adoção. As cidades constituem ambientes de inclusão clara num esquema de desigualdades ilimitadas. A LOM da cidade do Rio de Janeiro vai um pouco além, no erro de nomear minorias conjunturais minoritárias, mas ignora o fato de possuir um quadro de passivos dinâmicos, ou seja, todas as cidades, a despeito da resistência, da longevidade da violência gênero e etnia, têm hoje um estrato mais vulnerável que pode ser o estrato mais abastado no futuro.

O aprofundamento do princípio da diferença consegue operacionalizar essa questão, de maneira que, em conclusão, é distante a proximidade do problema e da oferta formal de solução jurídica. Não há proteção qualificada das LOM para as maiores minorias em pior situação, conforme a análise lógica e operacional dos dois princípios rawlsianos. O material analisado configura um sistema de copias irrefletidas de ordenamentos sociais justos, posto que não toca em problemas reais e, ao contrário, encontra-se longe de desvelar um programa de políticas de proteção que seja eficiente e eficaz da defesa da vida. As peças gravam uma cópia desarticulada e desenraizada do real através da generalidade dos direitos fundamentais, sem andar na direção da modernização presente nos dois princípios teóricos desse artigo. Finalmente, as fontes consultadas nos autorizam a considerar o esforço das LOM com uma direção de ênfase de justiça do irreal sobre o real, em linguagem ensaística, pouco sensibilizada com as questões da vida civil e política. O princípio da diferença, ausente desses subsistemas, desprotege a mulher da violência e da trivialidade da posse da vida.

REFERÊNCIAS

-ABRUCIO, Fernando Luiz; FRANZESE, Cibele; SANO, Hironobu. Trajetória recente da cooperação no federalismo brasileiro: avanços e desafios. *In.* **República, democracia e desenvolvimento**: contribuições ao Estado brasileiro contemporâneo. CARDOSO JR., José Celso; BERCOVICI, Gilberto (Org.). Brasília: IPEA, 2013. Vol. 10.

-FERREIRA, Gustavo Sampaio Telles. **Federalismo constitucional e reforma federativa**: poder local e cidade-estado. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012.

-LEAL, Vitor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto**: o município e o regime representativo no Brasil. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

-LESSA, Renato. Os 20 anos da Constituição da República de 1988/ Conferência: A constituição brasileira de 1988 como experimento filosófico. **Revista de Estudos Hum(e)anos**, n. 1, 2010/2. Acessível em: http://revista.estudoshumeanos.com/wp-content/uploads/2010/07/151-56.pdf.

-RAWLS, John. **Justiça como Equidade**: uma reformulação. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

-_____. **Uma teoria da justiça**. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

-_____. **Conferências sobre a história da filosofia política**. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2012.

-_____. **Justiça e democracia.** São Paulo: Martins Fontes, 2000.

-_____. **O direito dos povos**. São Paulo: Martins Fontes, 2001.

-RIO DE JANEIRO. **Lei Orgânica Municipal**, de 5 de abril de 1990. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/lei-organica-rio-de-janeiro-rj>. Acesso em: 08/12/2017.

-SANTANA, Thalyta Eloah Alves. **Four roles of political philosophy**. Nova Iguaçu, Laboratório John Rawls de Filosofia Pública e Ciência Política, Grupo de Estudos, Edição 2016-1, Resenha. Disponível em: https://ljrawls.com/2016/05/01/four-roles-of-political-philosophy/

-NOVA IGUAÇU. **Lei Orgânica Municipal**, de 30 de Maio de 1990. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/lei-organica-nova-iguacu-rj>. Acesso em: 22/11/2017.

-Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)/ Fundo de Desenvolvimento das Nações Unidas para a Mulher (UNIFEM). **Retrato das desigualdades**: gênero e raça. Site do Trabalho/Estudo. DISOC-IPEA/UNIFEM: Brasília, 2017. Acessível em: www.ipea.gov.br/retrato

-Rio de Janeiro. Secretaria de Estado de Segurança Pública. Instituto de Segurança Pública (ISP). Soares Pinto, Andréia; Orlinda Cláudia, R. Moraes; Manso, Flávia Vastano (org). **Dossiê Mulher 2017**. Rio de Janeiro: Instituto de Segurança Pública, 2017.

-_____. Instituto de Segurança Pública (ISP). Tableau Software: 2017. Disponível em:<https://public.tableau.com/profile/instituto.de.seguran.a.p.blica.isp#!/vizhome/DossiMulher_0/Resumo>. Acesso em: 27 outubro de 2017.