

**XXVI CONGRESSO NACIONAL DO
CONPEDI SÃO LUÍS – MA**

GÊNERO, SEXUALIDADES E DIREITO I

CECILIA CABALLERO LOIS

SILVANA BELINE TAVARES

ANDERSON ORESTES CAVALCANTE LOBATO

Todos os direitos reservados e protegidos.

Nenhuma parte deste anal poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI

Presidente - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UNICAP

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Ingo Wolfgang Sarlet – PUC - RS

Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim – UCAM

Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Maria dos Remédios Fontes Silva – UFRN

Vice-presidente Norte/Centro - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes – IDP

Secretário Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba – UFSC

Secretário Adjunto - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

Representante Discente – Doutoranda Vivian de Almeida Gregori Torres – USP

Conselho Fiscal:

Prof. Msc. Caio Augusto Souza Lara – ESDH

Prof. Dr. José Querino Tavares Neto – UFG/PUC PR

Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini Sanches – UNINOVE

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS (suplente)

Prof. Dr. Fernando Antonio de Carvalho Dantas – UFG (suplente)

Secretarias:

Relações Institucionais – Ministro José Barroso Filho – IDP

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho – UPF

Educação Jurídica – Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues – IMED/ABEDI

Eventos – Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta – FUMEC

Prof. Dr. Jose Luiz Quadros de Magalhaes – UFMG

Profa. Dra. Monica Herman Salem Caggiano – USP

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr – UNICURITIBA

Comunicação – Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro – UNOESC

G326

Gênero, sexualidade e direito I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Cecilia Caballero Lois, Silvana Beline Tavares, Anderson Orestes Cavalcante Lobato – Florianópolis: CONPEDI, 2017.

Inclui bibliografia

ISBN:978-85-5505-543-0

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Direito, Democracia e Instituições do Sistema de Justiça

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Discriminação. 3. Exclusão de gênero.
4. Movimento feminista XXVI Congresso Nacional do CONPEDI (27. : 2017 : Maranhão, Brasil).

CDU: 34



XXVI CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI SÃO LUÍS – MA

GÊNERO, SEXUALIDADES E DIREITO I

Apresentação

O Grupo temático Gênero, Sexualidade e Direito retoma mais uma vez uma proposta de discussão sobre temas de extrema relevância em relação aos direitos das mulheres e da população LGBTTTs (lésbicas, gays, bissexuais, transexuais e transgêneros). Traz para o debate uma grande quantidade de trabalhos que analisam as questões de identidade e sexualidade e das orientações sexuais discriminadas. Perspectivas que tem tomado importantes espaços acadêmicos e de movimentos sociais se faz presente nas múltiplas temáticas desenvolvidas por autoras e autores nos trabalhos apresentados.

Cabe lembrar que estamos vivendo momentos de extremo retrocesso em relação às questões de gênero e das sexualidades, com caráter classista, racista e machista, tanto no âmbito público quanto privado. Propostas que buscam avançar em relação a igualdade de gênero relacionadas às questões do aborto, sexualidade e homossexualidade são impedidas no Congresso Nacional com segmentos moralistas e conservadores, que, desconsideram o número de mortes e todos os tipos de violência contra as mulheres e os LGBTTTs.

Parece-nos então, emergencial que este Grupo continue como um espaço de demarcação de denúncias das desigualdades de gênero no combate à disparidade e discriminação por uma sociedade em que, a democracia seja reconfigurada e produza relações nas quais mulheres na sua pluralidade e a população LGBTTTs tenham tratamento respeitoso e igualitário.

Boa leitura!

Profa. Dra. Silvana Beline Tavares - UFG

Profa. Dra. Cecilia Caballero Lois - UFRJ

Prof. Dr. Anderson Orestes Cavalcante Lobato - FURG

Nota Técnica: Os artigos que não constam nestes Anais foram selecionados para publicação na Plataforma Index Law Journals, conforme previsto no artigo 7.3 do edital do evento. Equipe Editorial Index Law Journal - publicacao@conpedi.org.br.

ANÁLISE DA ESTRUTURA NORMATIVA LOCAL PARA A PROTEÇÃO DE MINORIAS

ANALYSIS OF THE LOCAL NORMATIVE STRUCTURE FOR THE PROTECTION OF MINORITIES

Dalton Rodrigues Franco ¹

Resumo

O artigo examina a Lei Orgânica Municipal da cidade de Mesquita a luz do que pode produzir para a proteção de minorias dentro do quadro de competências constitucionais comuns. Com base em marcadores rawlsianos de inclusão, extrai-se o que é fornecido de proteção e potencialmente de políticas para minorias, mulheres e mulheres negras em particular. Conclui-se que a cidade opera com baixo grau de compreensão de suas obrigações sociais, de maneira que, em relação ao campo majoritário, as minorias possuem, no instrumento analisado, um baixo grau de receptividade às suas especificidades mais imediatas, como a proteção da vida.

Palavras-chave: Rawls, Lei orgânica municipal, Mesquita, Mulher, Minoria

Abstract/Resumen/Résumé

The article examines the Municipal Organic Law of the city of Mesquita in light of what it can produce for the protection of minorities within the framework of common constitutional competencies. Based on Rawlsian inclusion markers, it extracts what is provided from protection and potentially policy for minorities, women and black women. It is concluded that the city operates with a low degree of understanding of its social obligations, so that, in relation to the majority field, minorities have, in the instrument analyzed, a low degree of receptivity to their more immediate specificities, such as the protection of life.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Rawls, Municipal organic law, Mesquita, Woman, Minority

¹ Doutor em Ciência Política. UNESA - Programa Pesquisa Produtividade. Laboratório John Rawls. Artigo baseado em Plano de Trabalho 2016-2./2017-1. Agradecimentos a Gustavo Henrique Menezes Pereira.

1. Introdução

O presente trabalho articula duas pontas em dois planos. Em primeiro lugar, o avanço nacional e regional das legislações e de políticas para gênero e etnia ocorrem com relativa dinâmica ascendente de avanços e de retrocessos. Avanços na institucionalização legal com a Lei Maria da Penha (2006) e com o Estatuto da Igualdade Racial (2010), na institucionalização de políticas federais para mulheres, como são os casos da Secretaria de Políticas para as Mulheres (2015)¹ e da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR) (2003), e retrocessos como no seu atual quadro de redução de políticas sociais no mandato presidencial do período 2015-2018 (PAIVA et. al., 2016). Dado o ambiente de recuo institucional na ponta nacional, resta saber então da ponta local o que estrutura-se para a proteção de minorias em geral e para a de mulheres negras em particular nas cidades. Que sorte de legislação local oferece-se às minorias e às mulheres negras?

Selecionamos discricionariamente a cidade de Mesquita, da área metropolitana do estado do Rio de Janeiro, de modo a identificar, através de sua Lei Orgânica Municipal², o que está posto normativamente para atender as minorias dentro das competências constitucionais comuns. A premissa dessa decisão é a seguinte: além de uma virada conceitual governamental no plano federal, da ruptura da ordem democrática em curso (ABCP, 2015), entende-se que a realidade de qualquer questão de gênero e de raça ocorre e pode também ser enfrentada localmente, pois é na cidade onde são sofridos os atos de discriminação e de violência (SOARES PINTO et. al., 2017). A LOM pode vocalizar o que está posto e o que ela entende do realismo sofrido por suas minorias.

Para examinar as cidades, enfrenta-se, em geral, um dado aparentemente incontornável, a ineficácia da Lei de Acesso à Informação, de 2011. A publicação de atos governamentais, de processos legislativos e a de execução orçamentária têm acesso oneroso para qualquer pesquisa empírica, além de outros constrangimentos substanciais como uma endêmica animosidade institucional das prefeituras a responder e-mails e a tirar dúvidas por meio de mecanismos republicanos, conforme experimentado no caso em tela³. A primeira parte desse trabalho articula então o aspecto legal prático e visual da atenção local para a

¹ Um de seus serviços de grande repercussão local é a Casa da Mulher, unidade de atendimento integral para a mulher vítima.

² A partir de agora, empregamos também a supressão “LOM” para nos referirmos à Lei Orgânica Municipal.

³ Essa não é a primeira LOM que examinamos e não é a primeira cidade a ignorar contatos para pesquisa em qualquer nível. Ademais, quando é fornecida, a oferta de informações é frequentemente claudicante, descontínua e assistemática.

mulher negra como objeto privilegiado de análise. Por limites materiais, esse estudo fixa-se na LOM de Mesquita.

Em segundo lugar, trabalhamos uma visão segundo a qual o ordenamento local pode indicar em alguma medida o grau de compromisso, compreensão e de sensibilidade da cidade com a realidade ordinária da sua cidadã vítima (SOARES PINTO et. al., 2017). Embora a especificidade não seja uma exigência formal para a LOM, a menção a mulher, a qualidade da menção e a sua caracterização como raça e como questão étnica pode nos sugerir, segundo entendemos, a conseqüente performance local de atenção ao tema em atos, serviços e em programas institucionalizados *na* cidade, na ocasião de política induzida nacionalmente, como a Casa da Mulher, e *pela* cidade, na ocasião de ter política de natureza local, ainda não identificada por esse artigo.

Em outras palavras, entende-se que a teoria política contida na LOM pode indicar, seja em sentido amplo ou indireto, o realismo de direitos sociais fundamentais efetivamente praticados para a cidadã negra, uma minoria majoritária⁴, e para as minorias em geral. A LOM pode transmitir *o que pensa, como e para quem* a cidade oferece serviços (FERREIRA, 2012), de maneira que a analisaremos menos como instrumento jurídico, em sentido estreito, e mais como teoria política e vórtice de distribuição de direitos, em sentido ampliado.

Lastreia e dá sentido ao trabalho a justiça rawlsiana. Caminha-se então da teoria jurídica para a teoria política, o que nos aloja num arranjo de teoria comparada, conforme se extrai do ordenamento social justo de matiz rawlsiano, então para o plano normativo de distribuição de sentidos e de políticas para as mulheres. Percebemos nos elementos da obra de Rawls um conjunto de provocações e de reflexões atualizadas para a justiça social em sentido amplo. Não se tem o propósito de exaurir a obra ou torna-la um indicador maior, máximo ou perfeito, mas nossa aposta é a de que podemos tornar as suas noções de (i) liberdade, igualdade e de diferença, (ii) a prioridade do justo e (iii) a autoestima, elementos que deveriam ser refletidos em ordenamentos locais atualizados.

Realizaremos então um cotejamento entre um parâmetro normativo atualizado de justiça social com um parâmetro de ordenamento político local atualizado ou a ser atualizado, conforme mostraremos a seguir. Não se têm a pretensão de fixa-lo como irretocável, mas

⁴ Chamamos de “minoría majoritária” ou “majoría minoritária” o fato de “pretas” e “pardas”, que somadas revelam a categoria “negras” – categoria política, ao largo das duas anteriores trabalhadas pelo IBGE –, serem com frequência grandes contingentes proprietários das piores injustiças, como a violência doméstica, de maneira que pode-se estar no mundo como maioria numérica e minoría em poder, atenção e em apropriação de políticas públicas.

como indexador genérico o suficiente para dar conta de analisar um instrumento igualmente genérico e de uso prático no cotidiano da cidade estudada. Dessa forma, apresentamos parâmetros doutrinários de teoria jurídica que podem, de acordo com nossa análise, ser refletidos em teoria política, que podem ser irrefletidos e que podem ser parcialmente refletidos no instrumento político local.

A seguir, a oferta local, a ponta local que reflete a ponta nacional, de proteção de minorias será examinada em dois planos. Em primeiro plano, apresentamos a teoria rawlsiana que indexa os elementos da LOM investigada. Em segundo plano, apresentamos um modelo-quadro de análise da cidade de Mesquita. De modo aproximativo, apresentaremos ainda um tabelamento de menções objetivas às minorias municipais. Finalmente, apresentamos uma análise do cotejamento de ambos à luz das minorias.

2. Apresentação dos princípios: plano jurídico

Utiliza-se como fundamento de análise a teoria de justiça proposta pelo neocontratualista norte-americano John Rawls. Ele retoma em suas obras as ideias de filosofia moral e da tradição contratualista que influenciarão na elaboração da intitulada *Justiça como Equidade* (2003). O primeiro elemento marcante nessa obra é a posição originária que ocorre mediante o uso de um véu de ignorância. Esse véu é responsável por estabelecer uma situação de desconhecimento das vantagens e desvantagens aos quais os indivíduos estão postos, e, assim, os representantes escolhem termos de cooperação equitativos que formarão uma sociedade bem-organizada. Essa etapa é importante, pois é nela que ocorre a proposição e escolha dos princípios de justiça de uma sociedade (RAWLS, 2003).

Rawls acredita na existência de um consenso de dois princípios de justiça na posição original. Eles devem ser seguidos em ordem serial, ou seja, para a execução do segundo princípio, a aplicação do primeiro deve ocorrer de modo satisfatório. Além disso, são considerados básicos para se alcançar ideais da justiça, da representatividade, do republicanismo, da democracia, mas também essenciais para a constituição de qualquer detalhamento de contrato social, quais sejam:

cada pessoa tem o mesmo direito irrevogável a um esquema plenamente adequado de liberdades básicas iguais que seja compatível com o mesmo esquema de liberdades para todos; e

as desigualdades sociais e econômicas devem satisfazer duas condições: primeiro, devem estar vinculadas a cargos e posições acessíveis a todos em condições de igualdade equitativa de oportunidades; e, segundo lugar, têm

de beneficiar ao máximo os membros menos favorecidos da sociedade [o princípio da diferença]. (RAWLS, 2003, p. 60).

As “liberdades básicas iguais” possuem como característica o fato de sua aplicação ser estendida para além da estrutura básica (RAWLS, 2003, p. 61). Há um consenso em considerar o primeiro princípio como elemento essencial constitucional. Sua especificação ocorre através de uma lista: liberdades de pensamento e consciência; liberdades políticas e de associação; direitos e liberdades que garantam a integridade da pessoa; e direitos e liberdades defendidos em um estado de direito. Ademais, apesar de não serem negociáveis, elas não possuem caráter de prioridade absoluta, uma vez que na existência de um conflito entre as liberdades básicas, as garantias serão ponderadas para que se alcance um resultado justo (RAWLS, 2003, p. 62).

Com relação ao segundo princípio, buscam-se formas de se conceder chances equitativas de acesso a posições sociais e a funções públicas. Ou seja, visa impedir que haja uma exorbitante concentração da propriedade que resultaria em uma dominação pública (RAWLS, 2003, p. 62). Assim, possui como pressuposto regulamentar as desigualdades e conceder a todos os indivíduos oportunidades de acesso aos bens primários. O princípio de diferença programa também um esquema de cooperação em que os menos favorecidos sejam beneficiados à medida que há um retorno aos mais favorecidos (RAWLS, 2003, p. 83-84).

Já em *Uma Teoria da Justiça* (2000), a autoestima é considerada como bem primário mais importante, e que foi conceituada na doutrina como o respeito que os indivíduos possuem por si próprio, e apresenta-se sob dois aspectos:

Em primeiro lugar, como já notamos anteriormente (§ 29), inclui um senso que a pessoa tem de seu próprio valor, a sua sólida convicção de que vale a pena realizar a sua concepção do bem, o seu plano de vida.

Em segundo lugar, a auto-estima implica uma confiança em nossa habilidade, na medida em que isso estiver em nosso poder, de realizar nossas intenções (Rawls, 2000, p. 487).

Esse bem primário está diretamente relacionado à formação e aplicação do conceito de justiça. Uma sociedade em que os indivíduos não acreditam em seus planos e ideais tende ao fracasso, pois os indivíduos sentem-se incapazes e inseguros. Em razão disso faz-se necessário que haja um reconhecimento do valor dos cidadãos dentro do pacto social a que estão ligados, para que os ideais da justiça sejam planejados e executados de modo satisfatório.

3. Princípios normativos da LOM: plano político

3.1 Método de trabalho para os Quadros de Análise

Com relação ao método, realizou-se primeiramente a leitura das obras de Rawls, considerada aqui como teoria jurídica, com a escolha de princípios que se utilizaria na pesquisa através da LOM. Posteriormente, foi realizada a leitura da Lei Orgânica do Município em análise, tratada como teoria política, com a identificação dos dispositivos que mencionassem de forma direta ou indireta questões relacionadas a gênero, raça e etnia. Por fim, conjugaram-se as ideias existentes em ambas as teorias como se averiguam no QUADRO 1. Em seguida, foram analisadas as prioridades dos *princípios de justiça* na Lei Orgânica, vide QUADRO 2. Além disso, também serão utilizados os institutos concebidos por John Rawls, em Uma Teoria da Justiça (2000), da *autoestima* e sua aplicação idealizada em um momento da posição original, situação pré-contratual que se caracteriza por ser hipotético, a-histórico e atemporal, em comparação com a encontrada na Lei Orgânica do Município de Mesquita, inventariados no QUADRO 3.

Dessa forma, será averiguado se o ordenamento do município fluminense de Mesquita pode refletir os princípios de justiça teorizados por Rawls (MENEZES, 2017), potencializando que as *maiorias minoritárias*, principalmente as mulheres negras, tenham a promoção e a efetivação de seus direitos básicos como a liberdade. Com isso, deseja-se apontar se a Lei Orgânica possui dispositivos *que* diretamente tratam dos direitos para essa minoria, se possui dispositivos *que* indiretamente tratam dos direitos e se tem dispositivos *que* as restringe.

3.2 Quadros de análise da LOM para minorias: dois princípios de justiça social

No QUADRO 1 cruzam-se indexadores jurídicos com normas políticas. São indexadores os dois princípios basilares de Rawls, em Justiça como Equidade (2003), que são fundamentais para o estabelecimento de uma sociedade bem ordenada. São consideradas normas políticas aquelas capturadas abaixo dos indexadores, o ordenamento local. Na primeira coluna, da esquerda para a direita, estão os títulos, capítulos, seções e artigos da Lei Orgânica de Mesquita, promulgada em 1991, edição de 2008. Já na segunda coluna, da esquerda para a direita, serão apresentados os elementos da LOM que guardem correspondência direta ou indireta com o Princípio das Liberdades Iguais, identificadas através do uso de fragmentos, e, na terceira, o Princípio da Diferença, igualmente identificado

através de fragmentos de forma direta ou indireta. A ordem utilizada na tabela será a proposta pela Lei Orgânica, seguindo assim, os títulos, capítulos, seções e artigos.

QUADRO 1: Aproximação dos princípios Rawlsianos com a Lei Orgânica de Mesquita

Título/Capítulo/Seção/Artigo	Liberdades Básicas Iguais	Igualdade Equitativa de Oportunidades	Princípio de Diferença
Tít. I, Cap. I, Art. 1º, Caput e Parágrafo Único	“[...] comunidade livre, justa e solidária, fundamentada na autonomia, na cidadania e na dignidade da pessoa humana [...]”	-	“[...] reduzindo as desigualdades regionais e sociais, promovendo o bem estar de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor [...]”
Tít. I, Cap. IV, Art. 42, III, a e b			“[...] cinquenta e cinco anos de idade e trinta de contribuição, se mulher;” e “[...] sessenta anos de idade, se mulher, com proventos proporcionais ao tempo de contribuição.”
Tít. IV, Cap. I, Seção I, Art. 147	-	-	"O Município deve promover [...] o direito à cidadania, à educação, à saúde, ao trabalho, [...] à proteção da maternidade e da infância, à assistência aos desamparados [...]"
Tít. IV, Cap. I, Seção I, Art. 150	-	-	“Sofrerão penalidades [...] pratiquem ato de discriminação racial; de gênero; por orientação sexual [...]; cor ou em razão de qualquer particularidade ou condição.”
Tít. IV, Cap. I, Seção I, Art. 151	-	-	“O município [...] criará mecanismos para coibir a violência doméstica, instituindo serviços de apoio integral às mulheres e crianças vítimas dessa violência.”
Tít. IV, Cap. I, Seção IV, Art. 159, I	-	“Universalidade e equidade no acesso aos serviços de saúde, respeitada a autonomia das pessoas [...]”	-

Tít. IV, Cap. I, Seção IV, Art. 161, XI	“[...] facilitando o acesso à informação e a métodos contraceptivos, bem como a livre decisão da mulher, do homem ou do casal tanto para exercer a procriação como para evitá-la.”	-	-
Tít. IV, Cap. I, Seção V, Art. 169	-	“A assistência social [...] é a política social que provê a quem necessitar benefícios e serviços para renda mínima e o atendimento as necessidades humanas básicas [...]”	-
Tít. IV Cap. I, Seção VI, Art. 176	"A educação, direito de todos e dever do Estado, da família e da sociedade, terá por base os princípios da democracia e da justiça social, da liberdade de expressão, da solidariedade e do respeito aos direitos humanos [...]"	-	-
Tít. IV, Cap. I, Seção VIII, Art. 193	“O município estimulará a cultura em suas múltiplas manifestações, garantindo o pleno e efetivo exercício dos respectivos direitos, bem como o acesso a suas fontes [...]”	-	-
Tít. IV, Cap. I, Seção VIII, Art. 194	-	-	“O Município criará e apoiará mecanismos de preservação dos valores culturais das diversas etnias presentes em Mesquita [...]”
Tít. V, Cap. VI, Art. 231	-	“[...] o título de domínio ou de concessão real de uso será conferido ao homem e à mulher, independentemente do estado civil.”	-

Fonte: Elaboração própria: Laboratório John Rawls, Centro de Ciências Jurídicas, Universidade Estácio de Sá.

3.3 Quadros de análise da LOM para minorias: prioridades do justo

O QUADRO 2 analisa as prioridades do justo, propostas por John Rawls, em relação aos bens das minorias. Essas prioridades estão relacionadas à elaboração de uma hierarquia de princípios que se sobrepõe a outros, assim, os princípios essenciais, Prioridade 1, são base

para a formação e exercício de outros princípios decorrentes deles, Prioridade 2. Ademais, os princípios de justiça são base para a constituição de direitos que devem ser declarados ou garantidos. Com relação às minorias, essas, segundo o entendimento rawlsiano, são compreendidas como as classes que sofrem com as desvalorizações dos seus bem estares, e decorrem das desigualdades de renda e riqueza, obstáculos em seus desenvolvimentos, e de outras circunstâncias diversas. Assim, pretende-se verificar em que aspectos a Lei Orgânica do município de Mesquita tem refletido essas prioridades do justo.

Na primeira coluna, da esquerda para a direita, estão as referências da Lei Orgânica de Mesquita, edição de 2008, que serão identificadas através dos títulos, capítulos, seções e artigos. Na segunda coluna, da esquerda para a direita, estão os elementos de primeira prioridade, que se configuram por ser o objetivo principal que o legislador buscou salvaguardar. Enquanto que na terceira coluna, da esquerda para a direita, estão os elementos secundários, na qual o foco é subsidiário e muitas vezes derivam dos de primeira prioridade. Essas duas colunas seguem uma ordem que deve ser obedecida para que a norma alcance a eficácia para a qual foi criada.

QUADRO 2: Análise de prioridades do justo em relação aos bens das minorias

Título/Capítulo/Seção/Artigo	Ordem	
	Prioridade 1	Prioridade 2
Tít. I Cap. I, Art. 1º, Caput e Parágrafo Único	Dignidade da Pessoa Humana	Promoção do bem estar de todos
Tít. IV, Cap. I, Seção I, Art. 151	Coibir Violência Doméstica	Serviços de Apoio as Mulheres e Crianças Vítimas da Violência
Tít. IV, Cap. I, Seção I, Art. 152	Direitos de Cidadania	Liberdades Básicas
Tít. IV, Cap. I, Seção IV, Art. 161, XI	Direito à Saúde e Livre Decisão para Exercer a Procriação	Direito ao Planejamento Familiar
Tít. IV, Cap. I, Seção V, Art. 169	Direito à Assistência Social	Acesso à Renda Mínima e Atendimento das Necessidades Humanas Básicas
Tít. IV Cap. I, Seção VI, Art. 176, I e II	Direito à Educação	Preparo para a Reflexão, Crítica da Realidade Social
Tít. IV, Cap. I, Seção VIII, Art. 193	Direito à Cultura	Produção, Valorização, Difusão das Manifestações Culturais

Fonte: Elaboração própria: Laboratório John Rawls, Centro de Ciências Jurídicas, Universidade Estácio de Sá.

3.4 Quadro de análise da LOM para minoria: reconhecimento da autoestima

Já o QUADRO 3 trata do reconhecimento da autoestima das minorias que, em aspectos qualitativos, representa boa parte do entendimento do município estudado. Usa-se

aqui o mesmo conceito de minorias aplicado ao QUADRO 2. Dessa maneira, o quadro busca, através de uma comparação, verificar se os legisladores municipais se preocuparam em valorizar as autoestimas dos cidadãos, em especial das minorias locais.

Na primeira coluna, da esquerda para a direita, estão as referências da Lei Orgânica de Mesquita, edição de 2008, selecionadas e identificadas através dos títulos, listados de forma taxativa entre os Títulos I ao IV. Na segunda coluna, da esquerda para a direita, estão representadas as qualidades que se espera que um contrato social reconheça, ou seja, as garantias que um contrato social dispõe para valorização e reconhecimento de direitos e garantias dos seus consócios. Ao passo que na terceira coluna, da esquerda para a direita, estão as qualidades que são tratadas na Lei Orgânica de Mesquita, isto é, aqueles direitos e garantias que o contrato social vigente se dispôs a obedecer.

QUADRO 3: Reconhecimento da autoestima das minorias

Títulos	Posição Original (Véu de ignorância)	Lei Orgânica de Mesquita (pós-contrato)
Título I Das Disposições Permanentes	Liberdades Iguais, Distribuição Equitativa de Oportunidades, Justiça como Equidade	Liberdade, Justiça, Solidariedade, Dignidade da Pessoa Humana, Livre Iniciativa e Pluralismo Político
Título II Dos Tributos, das Fianças e dos Orçamentos	Princípio da Diferença	Respeita os princípios estabelecidos na Constituição Federal
Título III Da Ordem Econômica	Distribuição Equitativa de Oportunidades e Liberdade	Interesse da Coletividade acima do Interesse Privado, Desenvolvimento Econômico com Promoção da Qualidade de Vida dos Cidadãos
Título IV Da Ordem Social e Cidadania	Princípio das Liberdades Iguais e da Diferença, Justiça como Equidade, Maximização dos Bens	Direito às Liberdades, à Cidadania, à Educação, à Saúde, à Proteção da Maternidade e da Infância

Fonte: Elaboração própria: Laboratório John Rawls, Centro de Ciências Jurídicas, Universidade Estácio de Sá.

3.5 Tabela de ocorrências de minorias na LOM: minorias específicas

Na TABELA 1, a primeira coluna verifica a ocorrência de gênero, raça e etnia através de termos que estão relacionados a esse tema. Eles se caracterizam por representarem as minorias com as quais se pretende trabalhar. Na coluna dois, esses termos são identificados através da correspondência com a Lei Orgânica, e detectados através dos Títulos, Capítulos e

Seções. Na terceira coluna está a correspondência quantitativa, relacionada ao número de vezes que esses termos aparecem no corpo legal da referida lei, desconsiderando quando o termo for mencionado mais de uma vez no corpo do artigo. E, na quarta coluna, a análise qualitativa da menção, trabalhando-se com uma escala de 0 a 5. A qualidade 0 representa a omissão do legislador municipal sobre o tema, e a qualidade 5 expressa um tratamento satisfatório em relação ao tema. O parâmetro para qualidades segue a seguinte escala:

QUADRO 4: Escala Qualitativa:

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: Ocorrências de minorias específicas na Lei Orgânica Municipal de Mesquita

Termo	Título/ Capítulo/ Seção	Quantidade	Qualidade
Mulher Negra	0	0	0
Mulher	Título I, Capítulo IV; Título IV, Capítulo I, Seções I, IV e VI	5	2
Negra(o)/preta(o)	0	0	0
Sexo e Cor	Título I, Capítulos I e IV; Título IV, Capítulo I, Seção I;	5	2
LGTBQIA+ ⁵	0	0	0
Etnia	Título IV, Capítulo I, Seção VIII	1	1
Raça/Racismo	Título I, Capítulo I	1	1
Violência	Título IV, Capítulo I, Seções I e V	3	1
Preconceito	Título I, Capítulo I; Título IV, Capítulo I, Seções IV e VI	3	1

Fonte: Elaboração própria: Laboratório John Rawls, Centro de Ciências Jurídicas, Universidade Estácio de Sá.

A TABELA 2 segue a mesma metodologia da primeira, e, assim, revela quantitativa e qualitativamente a ocorrência de outras minorias não relacionadas a gênero e etnia, mas que também carecem da proteção do ente público, como os portadores de deficiência, mendigos, idosos.

⁵ LGTBQIA+ é a sigla utilizada aqui para identificar as novas classificações de gênero, quais sejam, lésbicas, gays, bissexuais, transexuais, travestis, transgêneros, queers, intersexuais, assexuados e outros mais.

TABELA 2: Ocorrências de outras minorias na Lei Orgânica Municipal de Mesquita

Termo	Título/ Capítulo/ Seção	Quantidade	Qualidade
Idosos	Título IV, Capítulo I, Seções IV e V	5	2
Portadores de Deficiência	Título I, Capítulos III e IV; Título IV, Capítulo I Seções I, IV, V e VI; Título V, Capítulo IV e VI	15	5
Crianças e/ou Adolescentes	Título IV, Capítulo I, Seções I, IV, V e VI	9	3
Mendigos	Título IV, Capítulo I, Seção V	1	1
Índios	0	0	0

Fonte: Elaboração própria: Laboratório John Rawls, Centro de Ciências Jurídicas, Universidade Estácio de Sá.

4. Análise de resultados

Percebe-se, de acordo com o QUADRO 1, que no corpo normativo da lei que regulamenta o funcionamento do município foram encontradas algumas menções de modo superficial, sem tratar das demandas específicas que esses grupos vulnerabilizados necessitam. Os resultados que se encontrou são: o artigo 150 da Lei Orgânica de Mesquita é o único que utiliza o termo “gênero”, e trata da penalização através de multa até a cassação do alvará aos estabelecimentos municipais que pratiquem atos de discriminação. Ele está indiretamente ligado ao princípio de diferença, uma vez que é uma ferramenta utilizada pelo município para coibir os atos atentatórios à vida digna e a paz social.

Só encontra-se uma menção ao termo “raça”, que se encontra no artigo 1º, parágrafo único, e está relacionada à dignidade da pessoa humana e a promoção por parte do município do bem-estar de todos os munícipes. Ele possui tanto o ideal do princípio das liberdades básicas iguais, quanto o de diferença. Pois consideram todos livres e iguais perante a administração pública e os demais cidadãos, mas também assegura que a administração através de ações positivas garanta a todos uma vida digna.

Da mesma forma, o termo “etnia” só possui uma menção, no artigo 194, no qual assegura que o município criará e apoiará mecanismos de preservação e valorização das diferentes etnias presentes em Mesquita. O artigo está diretamente relacionado ao princípio de diferença, já que busca através de ações afirmativas porem os munícipes em estado de equidade.

Conforme a TABELA 1, ao se abordar de modo mais específico termos como “mulheres” e “mulheres negras” os resultados que são encontrados dentro da Lei Orgânica são: o primeiro termo é utilizado cinco vezes, sendo duas no artigo 42, III, alíneas *a* e *b*, ao

observar as condições de aposentadoria para os servidores municipais que seria de cinquenta e cinco anos de idade e trinta de contribuição, ou sessenta anos de idade, com proventos proporcionais ao tempo de contribuição. Esse dispositivo está diretamente ligado ao segundo princípio, pois concedem oportunidades iguais às mulheres de exercerem cargos e funções públicas, mas concede também um período diferenciado para a concessão da aposentadoria, em razão, por exemplo, da dupla jornada exercida pelas mulheres.

O artigo 151 versa sobre a criação de mecanismos que coíbam a violência doméstica, e também a instituição de serviços de apoio a mulher e crianças vítimas, numa demonstração indireta do princípio de diferença, pois atua na prevenção e nas consequências resultantes da violência. Uma demonstração direta do princípio das liberdades básicas iguais é observada no artigo 161, XI, ao discutir sobre o auxílio ao planejamento familiar e a concessão da livre decisão a mulher do direito de escolher se deseja ou não procriar. Por fim, o artigo 231 aludiu à concessão de título de domínio ou de concessão real de uso em áreas públicas devido aos programas de regularização de loteamentos tanto ao homem quanto a mulher, evidenciando de forma direta o princípio da igualdade equitativa de oportunidades. A Lei Orgânica não faz menção ao termo “mulher negra”.

Tem-se, assim, que o município de Mesquita trata de maneira superficial temas de gênero, raça e etnia. O uso de poucos dispositivos na Lei Orgânica, sem um aprofundamento nas demandas e necessidades que os grupos vulnerabilizados estão postos, pode resultar em inseguranças e fragilização. Ademais, o legislativo municipal ao escrevê-la de forma extensiva, inclusive com título específico para a ordem social e cidadania, faz com que a menção e discussão da temática sejam indispensáveis, inclusive com a inserção de dispositivos que promovam políticas públicas.

A partir disso, pode-se afirmar que a Lei Orgânica de Mesquita trata de forma indireta os direitos da mulher, em especial da mulher negra, em razão da omissão do município frente à existência desse grupo e seus habituais passivos (SOARES PINTO et. al., 2017; ONU Mulheres, 2016), mas que apesar disso, não discute de forma exaustiva o tema e as problemáticas que dele resultam. Em consequência, a LOM segue parcialmente a justiça social formulada por John Rawls. Os dois princípios de justiça formulados para a existência de uma sociedade democrática de direitos são parcialmente encontrados. Os princípios das liberdades básicas iguais e de diferença são os encontrados com maior frequência, em detrimento dos que fazem referência ao princípio da igualdade equitativa de oportunidade.

O reconhecimento ou não reconhecimento afetam o modo como determinado grupo sente-se enquadrado na sociedade. Ao escolher o formato extensivo e não mencionar um determinado grupo, a LOM pode provocar ausência de pertencimento e representatividade contra o universo de indivíduos. Esse ideal está diretamente relacionado ao bem primário da autoestima, fundamental para que haja sentimentos de prazer e satisfação e assim executar o ideal de justiça formulado por Rawls. A ausência de autoestima é responsável por sensações de inutilidade, que acarretam em uma inexistência do desejo pela justiça. Dessa forma, percebe-se que Mesquita, em razão da parcialidade na existência de direitos, é responsável por garantir parcialmente o instituto da autoestima, acarretando dúvidas com relação ao pertencimento e representatividade.

Dessa forma, a conclusão a que se chega é a da parcialidade de direitos, da justiça social rawlsiana, e a necessidade do município de elaborar normas que possam programar políticas públicas para gênero, raça e etnia. As políticas públicas necessitam de base legal também no âmbito municipal para que suas promoções sejam, além de eficientes, efetivas, pois caso contrário o objetivo de promover justiça social não será alcançado. Assim, a ausência em se encontrar ações afirmativas no município podem ser resultados de uma existência superficial de dispositivos que assegurem os direitos das minorias, e que não possuem suporte legal para as suas promoções.

5. Conclusões

Se na ponta superior da condução da oferta de políticas sociais encontramos um quadro de recuo, a expectativa sobre a ponta local de serviços, a vocação autóctone, está bastante comprometida. A estruturação de políticas para as mulheres, para as mulheres negras e para minorias em geral, conforme traz a TABELA 2, é bastante negligenciada, a despeito da permanente denúncia fática de qualquer edição do Dossiê Mulher (SOARES PINTO et. al., 2017).

Através dos três indicadores rawlsianos empregados no estudo, pode-se perceber que a liberdade igual não decanta sobre a LOM nenhum sentido específico que seja visivelmente orientado à liberdade desigual efetivamente praticada. Dentro do mesmo ponto, o princípio da diferença também não parece orientar-se para a proteção das diferenças. Como desdobramento dos dois princípios, a prioridade do justo, da mesma forma, não cria a segurança no tempo para as próximas minorias, num horizonte de tempo segundo o qual,

eventualmente, outras minorias venham a suceder as mulheres negras como as proprietárias do passivo da violência e carência de meios para subsistir.

Em outras palavras, se a LOM não tem a obrigação de ser específica para uma minoria específica, como a categoria *mulher negra*, ela, por outro lado, não está desobrigada de fazer valer a proteção dessa minoria e de minorias futuras, pois sempre haverão de existir. Desse modo, a prioridade do justo, na *Prioridade 2*, conforme o QUADRO 2, denuncia uma atenção lateralizada para as minorias da cidade.

A partir de parâmetros inspirados em Rawls, e sem o compromisso de tornar empírica uma doutrina eminentemente doutrinária, mas sim de testá-la como base interpretativa, a cidade oferece-se às minorias e às mulheres negras em particular uma LOM *que pensa* parcialmente o princípio da liberdade, sem o princípio da diferença e com desprezo pela autoestima. A LOM opera *como se fosse possível* descolar-se do real e *para* o campo majoritário da cidade, de modo que não vocaliza o passivo de minorias e que sega-se diante de indicadores concretos como os de violência contra a mulher e a mulher negra. Pode-se inferir uma compreensão distorcida, um baixo compromisso e uma fraca sensibilidade da LOM para a totalidade de seus contratantes de um pacto demandado para todos. Como colusão, a virada conjuntural de retrocesso do cenário nacional apresenta como alternativa uma cidade, a ponta local, desequipada, intelectualmente, para fornecer políticas e direitos fundamentais de caráter universal e afirmativo, com claro prejuízo às mulheres.

Referência

-**Associação Brasileira de Ciência Política**. Nota: ABCP expressa preocupação e perplexidade com a aceitação do pedido de impeachment do mandato de Dilma Rousseff. Rio de Janeiro, 3 de Dezembro de 2015. Disponível em: <https://cienciapolitica.org.br/noticias/2015/12/nota-abcp-expressa-preocupacao-e-perplexidade-com-aceitacao>

-BRASIL. **Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial**. Disponível em: <http://www.seppir.gov.br/>

-_____. **Secretaria de Políticas para as Mulheres**. Disponível em: <http://www.spm.gov.br/>

-_____. _____. **ONU Mulheres**. Diretrizes Nacionais Femicídio: investigar, processar e julgar com perspectiva de gênero as mortes violentas de mulheres. Disponível em: <http://www.spm.gov.br/central-de-conteudos/publicacoes/2016/livro-diretrizes-nacionais-femicidios-versao-web.pdf>

- _____. Lei nº 12.288, de 20 de Julho de 2010. **Estatuto da Igualdade Racial**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/112288.htm
- _____. Lei nº 12.527, de 18 de Novembro de 2011. **Lei de Acesso à Informação**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm
- _____. Lei nº 11.340, de 7 de Agosto de 2006. **Lei Maria da Penha**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111340.htm
- _____. Portal Brasil. **Secretaria de Políticas para as Mulheres consolida avanços**. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2015/05/secretaria-de-politicas-para-as-mulheres-completa-12-anos-de-conquistas-para-a-mulher-brasileira>
- _____. Lei nº 10.678, de 23 de Maio de 2003. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/2003/L10.678.htm.
- FERREIRA, Gustavo Sampaio. **Federalismo constitucional e reforma federativa: poder local e cidade-estado**. Rio de Janeiro: Lume Juris, 2012.
- MENEZES, Gustavo. **Os três pontos básicos em Rawls**. Nova Iguaçu, Laboratório John Rawls, Grupo de Estudos, Edição 2017-1, Resenha. Disponível em: <https://lrawls.com/2017/03/15/os-tres-pontos-basicos-em-rawls/>
- RAWLS, John. **Justiça como Equidade**. São Paulo: Martins Fontes, 2003.
- _____. **Uma teoria da justiça**. São Paulo: Martins Fontes, 2000.
- PAIVA, Andrea Barreto; MESQUITA, Ana Cleusa Serra, JACCOUD, Luciana; PASSOS, Luana (Org.). **O Novo Regime Fiscal e suas implicações para a política de Assistência Social no Brasil**. Brasília: IPEA, 2016. Nota técnica n. 27. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/160920_nt_27_disoc.pdf
- RIO DE JANEIRO. CIDADE DE MESQUITA. Lei Orgânica Municipal. Disponível em: http://transparencia.mesquita.rj.gov.br/LEIORGANICA_MUNICIPIOMESQUITA.pdf
- SOARES PINTO, Andréia; VASTANO, Flávia; MORAES, Orlinda Claudia R. **Dossiê Mulher 2017**. Soares Pinto, Flávia Vastano, Orlinda Claudia R. Moraes. – Rio de Janeiro: Instituto de Segurança Pública, 2016. Série Estudos 2. Disponível em: <http://www.ispdados.rj.gov.br/SiteIsp/DossieMulher2017.pdf>