



O PAPEL DO MUNICÍPIO NO QUE TANGE AOS DIREITOS DE MINORIAS: ESTUDO DE CASO DE BELFORD ROXO

Thalyta Eloah Alves Santana, Dalton Rodrigues Franco

RESUMO

A elaboração deste artigo teve como escopo o projeto de pesquisa "Análise da incorporação de novos direitos para gênero e etnia nas Leis Orgânicas", que se deu no período de 2016.2 a 2017.1. Em primeira análise, é válido mencionar que este estudo tem por foco diagnosticar a integração de direitos das minorias. Resta mencionar que o termo "minorias", usado neste trabalho, deve ser entendido como minoria no que diz respeito a representatividade social. Partindo deste ponto, esse trabalho tem o objetivo de mapear menção a direito ou expectativa de direito na lei orgânica do Município de Belford Roxo, localizado na baixada fluminense do estado do Rio de Janeiro. Investigou-se, a partir de dados de violência contra a mulher do Instituto de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro (ISP), se os direitos consagrados na carta municipal estão convalidados na realidade do referido município, além de verificar a criação, absorção ou a inexistência de políticas públicas e órgãos governamentais de afirmação, preservação e defesa de direitos para gênero e etnia. A premissa com a qual trabalha-se é: nenhum texto normativo pode carecer de princípios e, no caso brasileiro, nenhum texto constituinte recusa princípios liberais como os praticados pelo neocontratualista John Rawls. Destaca-se que o artigo 29 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, estabelece que o Município reger-se-á por Lei Orgânica que atenda os princípios estabelecidos na Constituição. Dessa forma, é o município aquele que deve estar atento para as demandas específicas de seu grupo social, de forma a solucioná-las de maneira eficaz. Para esse escopo, utilizou-se o enquadramento de princípios rawlsianos em contraponto à análise do conteúdo da Carta Municipal examinada e, *a posteriori*, examinou-se se a realidade fática condiz com a realidade formal municipal.

Palavras-chave: direitos; minoria; município; violência; Lei Orgânica .

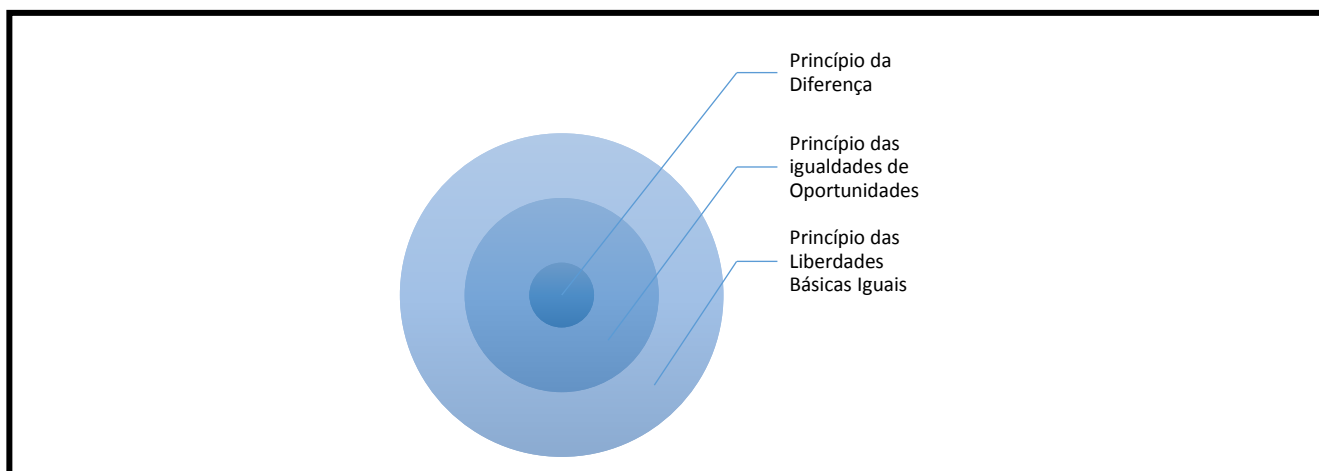
ABSTRACT

The elaboration of this scientific article had as its scope the research project "Análise da incorporação de novos direitos para gênero e etnia nas Leis Orgânicas", which took place in the period from 2016.2 to 2017.1. Firstly, it is worth mentioning that this study focuses on the integration of minority rights. It should be mentioned that the term "minority" must be understood as a minority in social representation. From this point, this article has the objective of mapping references to rights or expectation of rights in the law of the Belford Roxo city, located in state of Rio de Janeiro. It was investigated whether the rights enshrined in the municipal charter are validated in the factual reality of the mentioned state, with data on violence against women of the Public Security Institute of the State of Rio de Janeiro, as well as verifying the creation, absorption or lack of policies public bodies and government bodies affirming, preserving and defending rights for gender and ethnicity. The premise with is: no normative text may lack principles and, in the Brazilian case, no constituent text rejects liberal principles such as those practiced by John Rawls. Therefore, it is the municipality that must be attentive to their specific demands, in order to solve them effectively. For this scope, the rawlsian principles framework was used as a counterpoint to the analysis of the contents of the Law examined and, afterwards, it was examined whether the formal reality corresponds to the municipal factual reality.

Key-words: rights; minority; violence.



RESUMO GRÁFICO



INTRODUÇÃO

De acordo com o projeto de pesquisa “Análise da incorporação de novos direitos para gênero e etnia nas leis orgânicas”, delineou-se o seguinte propósito: escolheu-se, dentre diversos preceitos teóricos presentes nas obras “Uma teoria de Justiça” e “Justiça como Equidade” de John Rawls, destrinchar o que o autor elucida de princípio da diferença. Isso posto, verificou-se se o ideário do jurista serviria como referência teórico-metodológica para o trabalho proposto. Confirmada a hipótese, traçou-se um desenho que indicasse a existência de direitos para gênero e etnia na lei orgânica de Belford Roxo à luz do princípio da diferença.

As pessoas experimentam problemas nas cidades a despeito da distinção de competências previstas na Constituição Federal, na Constituição Estadual e na Lei Orgânica. Além dessa justificativa central, o ato de buscar soluções liberais democráticas rawlsianas (2000) dentro de um ente pouco estudado pela literatura científica é uma justificativa secundária. O objetivo geral desse trabalho, portanto, é diagnosticar em alguma medida a qualidade do entendimento municipal do problema de proteção de minorias vítimas de violência e de violências em geral. Na sequência, a partir de leitura sistêmica, analisar a clareza de mecanismos de proteção de minorias.



Este trabalho é composto por três etapas. A primeira consiste em eleger um princípio teórico capaz de embasar a Carta Municipal em questão. Por isso, elegeu-se e apreciou-se a obra do neocontratualista John Rawls explanada nos livros *Uma Teoria de Justiça* e *Justiça como equidade*. É pertinente ressaltar que a escolha desse autor deve-se a relevância de sua obra para o Direito brasileiro, tendo em vista a primazia dos princípios republicanos e democráticos ressaltados em todo o seu discurso.

Na segunda etapa desse trabalho, caminha-se para verificar se há um desenho da absorção do conceito desse filósofo jurídico na Lei Orgânica Municipal (LOM) e nas atividades da gestão que tutela a política pública para gênero e etnia no Município de Belford Roxo. Para isso, foram elaboradas tabelas dispondo a ocorrência dos princípios rawlsianos e de menções a gênero e etnia na Lei Orgânica. As premissas, conforme mencionado, com as quais trabalham-se são simples: (i) nenhum texto normativo pode carecer de princípios e, no caso brasileiro, nenhum texto previsto e regido pela constituição, como a Lei Orgânica Municipal, recusa princípios liberais como os praticados por Rawls. (ii) Ao comparar os três princípios com o texto da cidade estudada será indicado, em alguma medida, o grau de liberdade oferecido a um segmento da população brasileira mais afetado pela falta de um ambiente de promoção de igualdades amplas.

A análise dos resultados desta pesquisa está disposta na terceira e última parte deste artigo. Nessa fase do trabalho, foi feita uma leitura da dinâmica teórica e prática da cidade, no que diz respeito aos direitos garantidos e aos efetivados em prol das minorias existentes.

MÉTODO

O material usado na elaboração deste trabalho é parte da obra teórica de John Rawls, retirada dos livros *Uma Teoria de Justiça* e *Justiça como Equidade* e dispositivos da Lei Orgânica de Belford Roxo. Em relação a metodologia empregada é válido ressaltar que utilizou-se o método hipotético dedutivo. Realizou-se *a priori* o enquadramento de princípios rawlsianos em contraponto a dispositivos que tutelam os direitos das minorias na Lei Orgânica



estudada. Também comparou-se e analisou-se o grau de coerência e eficácia das normas, no contexto de sociedade justa explanado por John Rawls.

Em relação à identificação das políticas públicas municipais propriamente ditas, dentre as dificuldades encontradas durante a pesquisa, é válido mencionar obstáculos em encontrar documentos públicos atualizados. Além disso, não foi possível identificar página virtual da prefeitura ou qualquer outro meio que tornassem acessíveis as informações acerca de políticas públicas desenvolvidas no âmbito municipal.

A única explicação encontrada, através de contato com funcionários públicos do local estudado, foi a de que o município estava sendo dirigido por uma nova gestão e por isso, não estavam sendo disponibilizados os projetos em andamento e planos de desenvolvimento. A partir desse problema de completude de objeto, segue a análise do material estudado.

A TEORIA DE JUSTIÇA RAWLSIANA

John Rawls versa a respeito da organização de uma estrutura básica justa. Para ele, a equidade da justiça é baseada em dois princípios que regem as relações sociais. O primeiro é o da isonomia em relação às liberdades básicas e o segundo é o da igualdade equitativa de oportunidades e cargos de autoridade, ambos, alcançando toda a população. Tais princípios têm sua configuração em ordem serial, sendo compreensível que mesmo em meio a circunstâncias diversas, admite-se a realização efetiva das liberdades básicas (RAWLS, 2000).

Em primeira análise, o neocontratualista dispõe que mesmo defendendo a prioridade dos princípios, não existe motivo para que esses sejam definitivos. Isso porque, segundo sua concepção, a estrutura básica permite as desigualdades desde que atuem para a melhoria do todo; dessa forma, não há porque não serem permitidas. Para ele, a aceitação das diferenças econômicas e sociais é o reconhecimento das relações de oposição em que os humanos se enquadram nas circunstâncias de justiça (RAWLS, 2000).



Ademais, o professor de filosofia política defende que por assegurarem uma estrutura social que mantém condições positivas para todos, os dois princípios da equidade, superam o princípio da utilidade. Para ele, esses princípios são testados através de uma comparação com os juízos sobre justiça de determinada sociedade. Contudo, afirma que podem encontrar argumentos a seu favor do ponto de vista da posição original, partindo do pressuposto de que as partes seriam obrigadas a se resguardarem contra possível contingência (RAWLS, 2000).

À luz dos fatos discutidos, o autor dispõe que os princípios sejam classificados de acordo com o pior resultado possível. Tendo em vista a alternativa de que eles asseguram um mínimo satisfatório para todos, Rawls conclui que parece insensato e até irracional se optar por correr o risco de não adquirir tais satisfações. Para ele, os dois princípios diferem e destacam-se por incorporarem o ideal moral almejado pelo grupo social que o acolher (RAWLS, 2000).

É irrefutável que para o alcance da justiça com equidade é necessária a incorporação de ideais de justiça em seu sentido usual, com o fim de adequação aos juízos da sociedade analisada. Dessa forma, seriam ratificados os princípios matriz, aludidos anteriormente, de forma direta comparada à compreensão teórica do advento de eventualidades no mundo (RAWLS, 2000).

Rawls explana que os dois princípios de justiça devem ser escolhidos pelos cidadãos sob um véu de ignorância, na posição original, para assim formar uma estrutura básica. O véu elucida a ignorância de circunstâncias subjetivas, os cidadãos que desempenhariam função legislativa, não teriam conhecimento de sua posição social ou habilidades individuais. Dessa forma, poderiam decidir o bem social geral, baseados em uma justiça com equidade (RAWLS, 2003).

O teórico defende ainda um terceiro princípio: o princípio da diferença. Para o autor, esse deve ser aplicado apenas em instituições que desempenhem os dois princípios antecedentes. Isso é, a distribuição de renda e riqueza deve feita de maneira tal que beneficie a todos, assim como as posições de responsabilidade e autoridade devem ser acessíveis a toda sociedade, de forma igual. Nesse ínterim, o princípio da diferença assegura que as eventuais



desigualdades serão aceitas excepcionalmente se beneficiarem especialmente os menos privilegiados (RAWLS, 2003).

Para o autor, nenhuma vantagem pode subsistir entre os cidadãos. Entretanto, caso exista, essa vantagem deve, de alguma forma, beneficiar aqueles que encontram-se em desvantagem perante os mais abastados. Por isso, pressupõe que os menos favorecidos são os que gozam, em comum com os outros cidadãos, das liberdades básicas e oportunidades equitativas, contudo, obtêm pior renda e riqueza. Destarte, exige que as desigualdades existentes satisfaçam a condição de beneficiar a coletividade que encontra-se em posição de desvantagem (RAWLS, 2003).

A LEI ORGÂNICA MUNICIPAL DE BELFORD ROXO, CONFORME JOHN RAWLS

No quadro 1, estuda-se a presença dos dois princípios de justiça e do princípio da diferença de John Rawls na carta política da cidade de Belford Roxo. A primeira coluna, da esquerda para a direita, dispõe sobre a referência expressa em fonte objetiva e ordenada por Tema, Capítulo, Artigo e Inciso. A segunda coluna, da esquerda para a direita, captura os principais trechos que ilustram o que Rawls trata por “liberdades básicas iguais”. A terceira coluna aponta as principais passagens que podem ser embasadas no que o autor denota como “Igualdade equitativa de oportunidades”. A quarta coluna retrata o que Rawls fundamenta como o “princípio da diferença”. O quadro contém uma lista que obedece a ordem cronológica dos artigos de modo que se trabalha apenas com o título V da Lei Orgânica.

Quadro 1: Princípios rawlsianos na Lei Orgânica de Belford Roxo

Capítulo/Título	Liberdades básicas iguais	Igualdade equitativa de oportunidades	Princípio da Diferença
Cultura: Cap. II, Art. 171, X	"O Município garantirá à todos o pleno exercício dos direitos culturais e o acesso às fontes da cultura nacional, estadual e municipal"	-	"proteção das expressões culturais, incluindo-se as indígenas, as afro-brasileiras, e as de outros participantes do acervo cultural"
Comunicação social: Cap. VII, Art. 201, I		"manifestação do pensamento, a criação, a	"não será permitida veiculação, pelos órgãos



	-	expressão e a informação, sob qualquer forma, processo ou veículo, não sofrerão qualquer restrição, observando os princípios da Constituição da República e da Legislação própria"	de comunicação social, de propaganda discriminatória de raça, etnia, credo ou condição social"
Discriminação, Cap VIII: Art. 210	-	-	"Qualquer forma de discriminação da mulher no Município será punida na forma da Lei"
Direitos do cidadão: Cap. VIII, Art. 213	"os recursos educacionais, científicos e assistenciais para que a mulher, o homem, ou o casal possam ter livre opção tanto para procriar como para não o fazer"	-	"a Lei disporá que o Sistema Único de Saúde, garanta as informações à mulher sobre o seu próprio corpo"
Saúde: Cap. VIII, Art. 214	-	-	"assegurando assistência à gestação, ao parto e ao aleitamento, voltando-se para prevenção das doenças, em especial a do câncer ginecológico"
Trabalho: Cap. VIII Art. 220	-	-	O Município garantirá, mediante incentivos específicos nos termos da Lei, a criação de mecanismos de estímulos ao mercado de trabalho da mulher"



Prestação de concursos públicos, Cap VIII: Art. 221	-	"O Município assegurará o direito á prestação de concurso público independentemente de sexo, idade, estado civil ou religioso."	-
Proteção, Cap VIII: Art. 223	-	-	"acolhimento provisório para mulheres vítimas de violência doméstica"

Fonte: Elaboração Própria, Centro de Ciências Jurídicas, Universidade Estácio de Sá. (-) não se aplica

A tabela 1 expressa às ocorrências dos princípios de John Rawls na Lei Orgânica de Belford Roxo. Lê-se por linha, da esquerda para a direita. A primeira coluna é composta pelos princípios de justiça social, esses, arranjados em ordem serial, como organiza o teórico. Na segunda coluna, estão dispostos os capítulos da Carta Magna do município analisado em que cada um desses princípios aparece. A terceira coluna apresenta a quantidade de aparições de cada princípio dentro dos capítulos em que estão resguardados. Na quarta coluna, existe um parâmetro de eficiência baseado em uma escala criada de forma discricionária, para medir o grau de qualidade de cada princípio na Lei Municipal estudada. É oportuno mencionar que a qualidade disposta na tabela está baseada no impacto que a normatização mencionada tem na sociedade do município estudado. Considere-se que a escala de qualidade inicia-se no grau 1 e estende-se até o grau 5.

Qualidade	1	2	3	4	5
	Baixíssima	Baixa	Adequada	Satisfatória	Muito Satisfatória

Tabela 1: Ocorrências dos princípios rawlsianos na Lei Orgânica Municipal de Belford Roxo

Princípio	Capítulo	Quantidade	Qualidade
Liberdade	II e VIII	2	3
Igualdade	VII e VIII	3	2
Diferença	II, VII e VIII	7	4

Fonte: Elaboração Própria, Centro de Ciências Jurídicas, Universidade Estácio de Sá. (-) não se aplica



A tabela 2 apresenta o resultado de uma apuração das ocorrências de gênero, etnia, racismo, minoria e discriminação na Lei Orgânica de Belford Roxo. Lê-se por linha, da esquerda para direita. Na primeira coluna estão os temas supracitados, elencados de forma discricionária. A segunda coluna é composta pelo Título da Lei Orgânica que tutela cada tema estudado. Na terceira coluna tem-se a quantidade em que cada tema é apontado no título por ele abrangido. A quarta coluna é composta por um parâmetro de rendimento baseado em uma escala criada discricionariamente para medir o grau de qualidade de cada tema considerado na Lei Municipal estudada. É oportuno mencionar que a qualidade disposta na tabela está baseada no impacto que a normatização mencionada tem na sociedade do município estudado. Considere-se que a escala de qualidade inicia-se no grau 1 e estende-se até o grau 5.

Qualidade	1	2	3	4	5
	Baixíssima	Baixa	Adequada	Satisfatória	Muito Satisfatória

TABELA 2: Ocorrências de gênero e etnia na Lei Municipal de Belford Roxo

Tema	Título	Quantidade	Qualidade
Mulher	V	10	4
Negra(o)/preta(o)	V	1	1
Raça/Racismo	V	1	2
Minoria	V	14	5
Discriminação	V	3	4

Fonte: Elaboração Própria, Centro de Ciências Jurídicas, Universidade Estácio de Sá. (-) não se aplica

RESULTADOS

Com o desígnio de apresentar os resultados até então alcançados na pesquisa, expõe-se, consecutivamente: quais são as normas dispostas na Lei Orgânica Municipal que tutelam os direitos das mulheres negras, minoria em representatividade social e os dados divulgados pelo Instituto de Segurança Pública, no último dossiê mulher alusivo a cidade, referente ao ano de 2015 (PINTO, Andréia Soares; MORAES, Orlinda Cláudia R, 2015).

A Carta Municipal é bem taxativa em relação a qualquer forma de discriminação contra a mulher. Conforme o Capítulo VIII, artigo 210, é prevista a punição para quaisquer manifestações discriminatórias, na forma da lei. Ademais, a Lei Orgânica garante no art. 223 a criação e manutenção de abrigos de acolhimento provisório para mulheres



vítimas de violência doméstica. Essas casas de proteção têm previsão de acompanhamento médico, psicológico e social, bem como auxílio para subsistência, criando, junto aos abrigos, creche para os seus filhos. Resta mencionar que é prevista a garantia de acompanhamento e reciclagem, pelo movimento de mulheres, para as pessoas que irão trabalhar diretamente com as vítimas de violência, assim como para os familiares das vítimas (BELFORD ROXO, 2004).

No que tange aos dados coletados do Instituto de Segurança Pública (ISP) é importante mencionar que sinalizam que a grande parte dos delitos praticados contra a mulher são oriundos de violência física e psicológica. Além disso, foi possível traçar o perfil das vítimas na cidade estudada, sendo maioria de faixa etária entre 30 a 59 anos, com escolaridade até o ensino médio completo, de cor parda e negra e solteiras (não considerando as que moram na mesma residência/vivem junto com companheiro, isto é, neste grupo estão as mulheres que não possuem vínculo doméstico com parceiro).

Averiguando a dinâmica dos delitos, foi possível constatar que o local do fato se dá primordialmente nas residências das vítimas e em locais públicos no geral. Os agressores são em sua maioria, ex ou companheiros, amigos/vizinhos e parentes, contudo há um adendo de 22% dos registros não terem informado a sua relação com a vítima. No que diz respeito aos meios empregados para a realização da violência, 54,7% são desconhecidos, sinalizando que mais da metade dos registros não informam o meio com que o delito foi cometido (ISP, 2016).

DISCUSSÃO

É importante mencionar que não há registros na Lei Orgânica Municipal (LOM) do município de Belford Roxo de dispositivos que tutelem direitos e garantias às mulheres negras. As normas apresentam-se de forma mais genérica, como pode ser observado através do quadro e tabelas dispostas neste relatório.

Antes de passar para a fase final deste artigo, é válido destacar que os resultados apresentados não devem ser considerados como definitivos ou taxativos e também não tem o condão de concluir ou esgotar o tema.

CONCLUSÃO



Após estudo da teoria e dos documentos supracitados, sugere-se que conforme a quantidade de fragmentos referenciando as liberdades iguais, a Lei Orgânica pesquisada representa com determinada precisão o sentido geral dado à liberdade em Rawls, contudo, a Carta Municipal carece de rigor e exatidão em relação ao tipo de liberdades.

Por outro lado, a escassez de referências específicas indica que o Município, supostamente, entende pouco do sentido de a igualdade de oportunidades, em Rawls. A partir da pouca rigidez de fragmentos que tutelam esse princípio, conforme apresenta a tabela 1, pode-se inferir que a teoria rawlsiana de sociedade bem-ordenada pelos dois princípios de justiça excede a atual realidade do município de Belford Roxo.

Em relação ao princípio da diferença, pode-se dizer, a partir do que foi elucidado no quadro 1, que a cidade enquadrar-se parcialmente na ilustração de John Rawls referente à justiça social. Isso porque esse princípio oferece aos menos favorecidos que não gozam em comum com os outros cidadãos das liberdades básicas e oportunidades equitativas, que as desigualdades existentes satisfaçam a condição de beneficiar a todos.

Com a análise do Dossiê Mulher, é possível perceber que a Carta Municipal entende pouco da realidade fática das mulheres belforroxenses e, por isso, as normas existentes carecem de rigor e exatidão quanto às necessidades de amparo às vítimas e em relação às formas de rechaçar a violência contra a mulher no município. Tal afirmativa se dá devido ao acentuado número de vítimas durante todo o ano pesquisado, pelos mais diversos tipos de crime. Além da carência na informação, a saber, qual o meio com que o delito foi cometido, sinalizando uma deficiência para o desenvolvimento de métodos de prevenção e erradicação da violência contra a mulher no município.

REFERÊNCIAS

BELFORD ROXO. **Lei Orgânica Municipal**, de 30 de Junho de 2004.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm

RAWLS, John. **Justiça como equidade**. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

RAWLS, John. **O liberalismo político**. São Paulo: Ática, 2000.



ARTIGO ORIGINAL

Hórus, v.14, n.1, p.1-12, 2019.

RAWLS, John. The Law of Peoples. **Critical Inquiry** 20, nº 1, Autumn 1993, p. 36-68.

RAWLS, John. **Uma teoria de justiça**. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

PINTO, Andréia Soares; MORAES, Orlinda Cláudia R (org). **Dossiê mulher 2015**. Rio de Janeiro: Instituto de Segurança Pública, 2015.