

A (IN)EXISTÊNCIA DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA AS MULHERES NA BAIXADA FLUMINENSE (RJ)

Dalton Rodrigues Franco

Doutor em Ciência Política pela Universidade Federal Fluminense (UFF), RJ, Brasil
Coordenador do Laboratório John Rawls (LJR)
daltonfranco@gmail.com

Gustavo H. M. Pereira

Graduando em direito pela Universidade Estácio de Sá, RJ, Brasil, Integrante do LJR
gustavo.menezesp@gmail.com

Marta Catarina F. da Silva

Graduanda em direito pela Universidade Estácio de Sá, RJ, Brasil, Integrante do LJR
martacferreira25@gmail.com

Pedro César S. Oliveira

Graduando em direito e bolsista PIBIC pelo Centro Universitário de Santa Fé do Sul, SP, Brasil
Bolsista Santander Graduação (2018/2019), colaborador do LJR
pedro.cesar@outlook.com

RESUMO

O presente artigo busca examinar as Leis Orgânicas dos Municípios da Baixada Fluminense, região do Estado do Rio de Janeiro formada por treze municípios, com o marco teórico fixado nos dois princípios da justiça de John Rawls. Atenta-se para a proteção da minoria majoritária, mulher, como passivo social carente de potenciais políticas públicas para efetivação dos direitos formais já dispostos na Constituição da República de 1988. Sendo assim, a pesquisa apresenta de que maneira as cidades se comportam quanto a quantidade e qualidade, através do método da leitura comparada, extraindo e analisando as tutelas destinadas à proteção das cidadãs, entendendo que as leis locais poderão oferecer um grau de compreensão de como o problema da injustiça é internalizado pelas cidades. Conclui-se que os Municípios não atentam de maneira uniforme e satisfatória às contingências sociais, possuindo baixo grau na captação e consagração das necessidades sui generis da mulher.

Palavras-Chave: Cidade. Lei Orgânica. Baixada Fluminense.

THE (IN)EXISTENCE OF PUBLIC POLICIES FOR WOMEN IN BAIXADA FLUMINENSE ON RIO DE JANEIRO STATE

ABSTRACT

This paper seeks to examine the Municipal Organic Laws of the cities from Baixada Fluminense with the theoretical framework established by John Rawls's two principles of

justice. It focuses on the protection of the minority woman, as a subject of the society in need of potential public policies to realize the formal rights already established in the Brazil's Constitution of 1988. Therefore, our research shows how cities behave in terms of quantity and quality, using the comparative reading method, extracting and analyzing the guardianship destined to the citizen's protection, understanding that the local laws can offer a knowledge degree of how the problem of injustice is internalized by them. It is concluded that the cities don't attend in a uniform and satisfactory way to the social contingencies, had a low degree in the capture and consecration of the sui generis needs of the woman.

Keywords: City. Minority. Organic Law. Baixada Fluminense.

1 INTRODUÇÃO

A igualdade material ainda que tenha sido o foco de inúmeros instrumentos legislativos após a Carta Constitucional de 1988, está longe de ser atingida em diferentes níveis na sociedade brasileira, seja em caráter macroespacial ou de forma específica nas localidades.

A desigualdade factual atinge diversas classes de indivíduos dentro da Baixada Fluminense¹⁸, em especial as minorias, grupos socialmente marginalizados por questões decorrentes de gênero, religião, raça, etnia, deficiências físicas. Pode-se citar a comunidade negra, que sofre com violência estrutural desde que foram trazidos para o Brasil; a comunidade LGBTQ+¹⁹, vítima de marginalização legislativa; e a minoria majoritária que esse trabalho dispõe a analisar: a mulher. Dado relevante quanto a isso é o do programa Retrato das Desigualdades de Gênero e Raça do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (2009) no qual demonstra que a taxa de mulheres negras desempregadas representam 12,5%, o dobro do percentual dos homens brancos.

Embora existam avanços no combate à desigualdade entre gêneros, percebe-se a sua insuficiência em alcançar o desígnio principal que é a igualdade de fato em todas as esferas de indivíduos, tendo em vista que a única diferença entre nascer homem ou mulher são as dificuldades específicas que se enfrenta exclusivamente por causa do seu sexo.

As mulheres na Baixada Fluminense representam 1.893.836 de um total de 3.651.771 de pessoas segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2010). Estes números expressivos somam-se aos do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (RIO DE JANEIRO, 2019) que apontou estar nesta região dois dos Municípios com os maiores casos de violência doméstica do Estado.

Este cenário piora se analisar-se os dados do Dossiê Mulher (MANSO; CAMPAGNAC, 2019) que demonstram um aumento real de mais de 5.000 casos se comparados ao ano anterior, registrando 29.040 casos, o maior número dos últimos 3 anos.

¹⁸ Segunda região mais populosa do Estado do Rio de Janeiro, de acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Composta pelos Municípios de Belford Roxo, Duque de Caxias, Guapimirim, Itaguaí, Japeri, Magé, Mesquita, Nilópolis, Nova Iguaçu, Paracambi, Queimados, São João de Meriti e Seropédica.

¹⁹ LGBTQIA+ é a sigla aqui utilizada para identificar as novas classificações de gênero, quais sejam, lésbicas, gays, bissexuais, transexuais, travestis, transgêneros, queers e outros mais.

A análise em âmbito municipal está relacionada ao fato da Constituição Federal (BRASIL, 1988) ter ascendido o Município a condição de ente autônomo e conferido a ele competências constitucionais relevantes como as dispostas no artigo 30, em especial o seu inciso I que dispôs sobre o dever dele de tratar sobre os assuntos de interesse local. Ademais, a Magna Carta o condicionou a participar dos assuntos de competência concorrente do artigo 23. (MEIRELLES, 2008).

Sendo assim, cumprindo determinação constitucional, a LOM deve oferecer propostas destinadas a mitigar as contingências sociais vindas da vida da cidade, por ser ela o instrumento normativo mais próximo das realidades fáticas das cidadãs locais, oferecendo a promoção de potenciais políticas públicas²⁰.

A Lei Orgânica Municipal²¹ representa o instrumento normativo de maior valor local, é ela quem organiza o exercício do poder do menor ente federativo, bem como possui natureza constitucional. Sua composição original é a formação e o estabelecimento da organização e administração do terceiro ente, indicando as competências do poder executivo e do poder legislativo, determinando as diretrizes locais para as políticas de tributação e de finanças, de desenvolvimento econômico, social, ambiental e urbano. (MEIRELLES, 2008).

Ademais, por ser dotada de poder organizacional destinado a efetivação de direitos no âmbito municipal, possui um processo legislativo especial e sua alteração é mais difícil, conforme disposto no artigo 29 da CRFB/1988, que instituiu a votação em dois turnos e aprovação por dois terços dos membros da Câmara Municipal como procedimento. (MEIRELLES, 2008).

A análise dessas medidas tendo como base territorial a Baixada Fluminense e fundamenta-se no projeto de pesquisa “Configuração local de proteção de minorias” desenvolvido pelo professor Dalton Franco, observando-se a região onde a Universidade em que se desenvolve a pesquisa está localizada, que é a cidade de Nova Iguaçu. Além disso se justifica também:

²⁰ Considerar-se-á o termo “potenciais políticas públicas” como sinônimo aos artigos da LOM que expressarem direitos e garantias que sirvam para implementação delas, mas não pôde sê-la considerada propriamente dita por falta de acesso a informações e dados que as comprove nos Municípios.

²¹ A partir desse momento será empregada a sigla “LOM” para se referir à Lei Orgânica Municipal e “LOMs” para quando se referir a mais de uma delas.

Em primeiro lugar, por razões econômico-financeiras; em segundo lugar, falam da realidade social do estudante do campus; em terceiro lugar: produzem pontos de contato entre os estudantes de Iniciação Científica; em quarto lugar; trata-se de um bloco de cidades que, além de contíguas, são sumariamente descritas em pesquisas empíricas. (FRANCO, 2017, p. 4).

Outrossim, adiciona-se a isso o fato dos Municípios dessa região compartilharem de razões sócio históricas semelhantes como, por exemplo, as circunstâncias em que ocorreram suas emancipações. Dessa forma, as realidades parecidas com as quais as cidadãs estão postas, inclusive com marcações territoriais as vezes pouco clara, pode ajudar a interpretar as condições com que essa macrorregião lida com as potenciais políticas públicas para as mulheres.

Unindo os fatores expostos e justificados anteriormente, formula-se o seguinte problema de pesquisa: dada a necessidade de estudos no âmbito dos Municípios, o que as LOMs fazem em formato de potenciais políticas públicas para incentivar e tutelar as mulheres?

Os objetivos do presente trabalho, a fim de responder o questionamento que propulsiona essa iniciativa, são verificar a existência de potenciais políticas públicas para as mulheres nas LOMs dos treze Municípios da Baixada Fluminense e, caso existentes, avaliar em grau segundo o Índice Rawlsiano de Equidade a qualidade dessa cobertura.

2 BREVE HISTÓRICO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NACIONAIS

Se por política compreende-se a junção de estruturas que exteriorizam poder com escopo de resolver conflitos, as políticas públicas carecem de uma definição autônoma, podendo serem definidas como “metas e instrumentos de ação que o Poder Público define para a consecução de interesses públicos que lhe incumbe proteger.” (DI PIETRO, 2014, p. 829). Ou seja, o próprio Poder Público, pelos meios instituídos legalmente, acaba por definir qual o real significado das referidas políticas.

Um dos exemplos latentes na sociedade brasileira são as instituídas na Constituição Federal. Se no artigo 170 opta-se por uma definição ampla, instituindo como meta uma existência digna, segundo a justiça social, o artigo 182, §4º, além de prever a função social da

propriedade, já indica seus meios para a concretização. Nesse cenário, de políticas públicas com definições abstratas ou específicas, na Constituição (BRASIL, 1988) estão contidas as relacionadas à saúde, educação, segurança, seguridade social e políticas sociais no sentido amplo. (DI PIETRO, 2014).

Ocorre que, como movimento feminista brasileiro possuiu maior expressão a partir de 1970 sob as bandeiras de incorporação da mulher ao mercado de trabalho e direitos políticos, a demanda pela inclusão das mulheres nas pautas de políticas públicas ganhou exponencial relevância. Um marco nacional foram as criações de secretarias especializadas. Em 2003, foi criada a Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM), em razão do Brasil ser signatário de acordos internacionais como a Declaração e Plataforma de Ação da IV Conferência Mundial Sobre a Mulher realizada em Pequim em 1995. No contexto de criação da SPM, pode-se citar também a criação da Secretaria de Promoção de Igualdade Racial e a Secretaria Nacional da Juventude, junto com a reformulação da Secretaria de Direitos Humanos. (MARCONDES; LIMA, 2019).

A relevância do movimento pró políticas públicas foi refletido diretamente no Conselho Nacional de Direito da Mulher (CNDM) que transformou em um laboratório de formulação e acompanhamento de políticas. O CNDM, fundado em 1985, foi originalmente criado com autonomia administrativa e financeira, com status de ministério, e atuou no âmbito temático das creches, violência contra a mulher e na constituinte, sendo entidade importante no movimento de democratização nacional. Contudo, tal quadro não permaneceu por muito tempo. Nos governos seguintes (Sarney, Collor e Fernando Henrique), o CNDM perdeu sucessivamente autonomia e orçamento. (PONTES; DAMASCENO, 2017).

Compreende-se que esse tem sido o movimento das políticas subordinadas ao Governo Federal. Se no período de 2003-2016, sob os governos de Lula e Dilma, criou-se a SPM, reestruturou-se o CNDM e convocou-se a I Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres, refletindo na elaboração do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (PNPM), com metas em prol da efetivação das referidas políticas, atualmente existe apenas uma Secretaria Nacional de Políticas para as Mulheres, sem status ministerial, graças às

mudanças institucionais no âmbito federal (MARCONDES; LIMA, 2019; PONTES; DAMASCENO, 2017).

Mas, ao final, quais seriam as políticas públicas pensadas e efetivadas por esses órgãos que, conseqüentemente, sofrem com as mudanças de direção dos referidos órgãos? Os exemplos podem ser divididos em áreas. No âmbito da violência, o Programa “Mulher, Viver sem Violência” busca implementar casas de acolhimento para mulheres violentadas, ampliar a central de atendimento, humanizar o atendimento às vítimas de violência sexual, instituir unidades móveis para atendimento de mulheres em zonas não urbanas. Já na saúde, objetiva-se promover a melhoria da condição da mulher em todas as fases da sua vida, atuando nas áreas que envolvam a mortalidade materna, saúde mental, atendimento específico para mulheres adolescentes, negras, indígenas, lésbicas, encarceradas e residentes/trabalhadoras em áreas rurais. Nas áreas da Educação, cultura e ciência tem-se como escopo a promoção de uma educação pública de qualidade em prol de uma igualdade de gêneros. (COMPROMISSO E ATITUDE, 2019).

Sendo assim, averigua-se que a existência de esforços para a existência de políticas públicas está majoritariamente concentrado na esfera federal, passível de mudanças radicais a cada ciclo eleitoral. Considerando a extensão territorial nacional, bem como as especificidades das mulheres que residem no país, acredita-se ser necessário, além de repensar as políticas públicas de forma mais local, um marco teórico apropriado, que respeita a estrutura constitucional brasileira e se baseie em justiça social.

3 A JUSTIÇA RAWLSIANA COMO FUNDAMENTO PARA UMA SOCIEDADE EQUITATIVA

Utiliza-se a teoria de justiça proposta pelo neocontratualista estadunidense John Rawls como referencial teórico. Esse autor é responsável por formular uma teoria contratualista contemporânea, que possui como pilares a filosofia moral de Hegel e o contratualismo social de Kant. Sendo assim, uma das primeiras preocupações que Rawls apresenta é a questão do papel e objeto da justiça. Para ele a justiça é uma virtude das instituições sociais e qualquer lei ou instituição que seja injusta deve ser abolida. Essa interpretação está relacionada a inviolabilidade que os indivíduos possuem da sua dignidade

humana, em especial a liberdade. O objeto da justiça, por sua vez, seria a estrutura básica da sociedade, ou seja, a maneira como ocorrem as divisões de vantagens e a concessão de direitos e deveres pelas instituições sociais. (RAWLS, 2000).

Sua teoria tinha como intenção elevar o nível de abstração, diferentemente dos contratualistas clássicos. E assim entendeu que os princípios de justiça eleitos para serem aplicados na estrutura básica seriam o objeto central em um consenso originário. Por isso que Rawls entende que os indivíduos que participam de forma cooperativa escolhem juntos os direitos e deveres básicos e a divisão das vantagens. (RAWLS, 2000).

Na justiça rawlsiana o consenso ou posição originária é equidistante ao estado de natureza das teorias tradicionais. Essa posição, no entanto, não é real cumprindo para o filósofo uma função hipotética. Em sua obra *Uma Teoria da Justiça* ele dispõe: “A ideia intuitiva da justiça como equidade é considerar que os princípios primordiais da justiça constituem, eles próprios, o objeto de um acordo original em uma situação inicial adequadamente definida.” (RAWLS, 2000, p. 127-128).

Para que isso ocorra, a posição original de Rawls requer a aplicação de um véu de ignorância sobre aqueles que escolhem cooperar. Esse véu tem como função assegurar que as decisões tomadas sejam justas e utilizem um procedimento equitativo para suas aplicações. Os indivíduos ao estarem sob ele desconheciam quaisquer qualidades e atributos pessoais, e, circunstâncias sociais, culturais e econômicas, logo não saberiam em que parte da estratificação social nasceriam e nem os bens e dotes naturais que teriam. Esse estado de desconhecimento seria a chave para que se escolhessem direitos e deveres justos, haja vista que o agente cooperador poderia ser enquadrado em qualquer dos níveis sociais. (RAWLS, 2000).

Entende-se, também, que para o estabelecimento da justiça equitativa rawlsiana faz-se necessário a existência de um consenso sobreposto. Ele resulta da necessidade de se estabelecer uma concepção política de justiça e é operacionalizada através de um consenso por justaposição. Além disso, ele requisita quatro partes: “(a) deve referir-se ao mundo conhecido, à estrutura básica de instituições praticadas; (b) não pode ser baseado em doutrinas abrangentes; (c) deve ser produzido sob o olhar e a colaboração do senso comum dos homens; (d) deve perdurar no tempo.” (RAWLS, 2002, p. 252; FRANCO, 2017, p. 7).

Assim após esse estágio os dois princípios de justiça básicos a serem aplicados a estrutura básica da sociedade seriam:

- (a) Cada pessoa tem o mesmo direito irrevogável a um esquema plenamente adequado de liberdades básicas iguais que seja compatível com o mesmo
- (b) 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 de diferença). (RAWLS, 2003, p. 60).

O conceito da liberdade igual é definido por Rawls como um conjunto de liberdades básicas, fundamentais à plenitude do exercício da cidadania de um indivíduo dentro da sociedade. Devido à natureza essencial de algumas dessas liberdades, para garantir o campo de ação das faculdades morais e racionais do homem na construção e desenvolvimento de uma estrutura básica justa, parte desses direitos fundamentais deverão ser positivados em uma Constituição, seguindo o modelo das cartas democráticas de regimes bem-sucedidos.

Esse pacote de liberdades fundamentais e prioritárias é listado pelo autor, em destaque as seguintes:

[...] liberdade política (o direito ao voto e a exercer cargos públicos) e a liberdade de expressão e reunião, a liberdade de consciência e de pensamento; a liberdade individual, que compreende a proteção contra a opressão psicológica, a agressão e a mutilação (a integridade da pessoa); o direito à propriedade pessoal e a proteção contra a prisão e detenção arbitrárias, segundo o conceito de Estado de Direito. (RAWLS, 2000, p. 74).

A relevância da divisão está no momento em que cada um deles será aplicado. O princípio das liberdades básicas iguais é considerado essencial e possui precedência sobre o segundo, ou seja, não se pode aplicar este enquanto aquele não estiver satisfeito. Dessa forma, as liberdades básicas iguais possuem preferência à igualdade equitativa de oportunidades, e esta em relação ao princípio de diferença. (RAWLS, 2003).

Após a estrutura básica da sociedade rawlsiana estar garantida pelas liberdades básicas iguais dos cidadãos, o segundo princípio, por sua vez, que é subdividido em dois princípios irá discorrer em sua primeira parte acerca da igualdade equitativa de oportunidades. Tal princípio zela pela oportunidade de acesso equitativo a cargos públicos e posições sociais independentemente de classe social, origem ou dotes naturais. Todos

devem possuir a mesma oportunidade de acesso, não sendo, portanto, admitido qualquer tipo de discriminação. (RAWLS, 2003).

Ainda no segundo princípio, em sua segunda parte, Rawls fala sobre desigualdades sociais e econômicas, e como deve ser realizada a distribuição de rendimentos e riquezas. A proposta sugerida pelo princípio de diferença é que desigualdades sociais e econômicas entre os indivíduos serão perfeitamente permitidas, desde que contribuam para o benefício dos menos favorecidos, pretendendo equilibrar as circunstâncias sociais e econômicas evitando assim os desequilíbrios e possibilitando que todos tenham acesso à dignidade da pessoa.

É de entendimento pacífico que as normas no sistema jurídico brasileiro estão fundadas em princípios. Em razão disso, é escolhido como fundamento específico de análise os dois princípios de justiça formulados por John Rawls, já que são estabelecidos para um estado democrático e preza por valores como a justiça social. (RAWLS, 2000).

Em sua teoria Rawls propõe de que maneira o sistema político-econômico deve ser organizado, sendo este considerado a estrutura básica da sociedade é fundamental para um adequado funcionamento das relações humanas e sociais, desta maneira faz-se essencial um sistema político e econômico bem organizado com a finalidade de garantir a justiça social, tanto em caráter macro como micro.

A fim de buscar solução à celeuma sobre como será possível a existência duradoura de uma sociedade estável e justa de cidadãos livres e iguais, cada qual possuidor de doutrinas abrangentes opostas, ainda que razoáveis, Rawls propõe a concepção de cooperação social, resguardada pelos dois princípios da justiça, objeto do presente estudo, que funcionarão de maneira a manter o equilíbrio de interesses na busca do bem comum. Eles são as premissas da sociedade e regularizarão todas as atividades institucionais. (RAWLS, 2000).

O primeiro princípio destina-se a salvaguarda da igual liberdade, garantindo o pleno exercício da cidadania dos indivíduos, enquanto o segundo, aplicado serialmente, garantirá a aplicabilidade do primeiro, discorrendo sobre a justiça social e econômica. O objetivo de Rawls nesse sentido é estabelecer que os bens primários deverão ser distribuídos de maneira a trazer vantagem aos que vivem à margem da sociedade, objetivando reduzir as

discrepâncias e oferecendo oportunidades iguais a todos. Busca-se assim alcançar uma sociedade que tenha um maior nível de satisfação, e chegue o mais próximo possível de uma ordem social justa. (RAWLS, 2000).

Aplicar-se-á os conceitos rawlsianos de liberdade igual, princípio da igualdade equitativa de oportunidades e princípio de diferença à LOM, a qual pode-se considerar a “Constituição do Município”, já que dotada de autonomia concedida pela Carta Magna brasileira de 1988, sendo, portanto, possuidora de poderes administrativos e políticos para o exercício de governo e administração próprios.

Com o fito de analisar se as LOMs da Baixada Fluminense observam os dois princípios rawlsianos, adequando-se a um sistema político e econômico pautado na justiça social e proporcionando assim possibilidade de desenvolvimento equitativo a todos os indivíduos, atentou-se a capacidade municipal de criação de potenciais políticas públicas à mulher, uma vez que é o instrumento normativo local mais próximo da realidade fática das cidadãs e as políticas públicas são as principais ferramentas de exteriorização da vontade do Poder Público.

Quanto ao método, aplicaremos uma análise de subsistemas comparados, procedido da abordagem qualitativa à luz da teoria de justiça equitativa rawlsiana, dividido em duas etapas.

A primeira consiste na leitura de cada LOM dos treze Municípios que juntos formam a Baixada Fluminense. Após essa leitura, cada artigo que contenha alguma referência a potenciais políticas públicas destinadas a mulher passa a ser considerado de forma individual e contando para a análise. Daremos o nome de Citação para cada artigo que possua a contemplação desse tema.

Na segunda parte aplicaremos o Índice Rawlsiano de Equidade (IRE) para análise dos artigos anteriormente separados. Ao final serão somadas as Citações e feita a média aritmética das qualidades.

Com o objetivo de atingir o panorama mais amplo possível, os artigos serão averiguados dentro das suas respectivas LOMs, por meio do processo de separação das cidades mais próximas em regiões menores, a fim de verificar como se comportam as cidades em circunscrições territoriais menores subdivididas dentro da própria Baixada e

analisando os temas para verificar sobre quais assuntos tratam as potenciais políticas públicas tratadas no limite municipal.

Parte metodológica fundamental, objetivando a análise acerca das potenciais políticas públicas na Baixada Fluminense, é o Índice Rawlsiano de Equidade. Dada a farta justificação para o tema, os conceitos de John Rawls foram utilizados para compor o instrumento qualitativo de avaliação dos artigos contidos nas LOMs.

A razão para a utilização de tal abordagem assemelha-se a um sistema de dupla hélice, no qual a primeira seria composta pelas Citações, responsáveis por verificar quantas vezes o ordenamento jurídico trata do assunto, e a segunda pelo IRE, para atestar a qualidade desses tratamentos na promoção da equidade. Ele será empregado no artigo individualizado segundo os critérios do quadro 1, para posteriormente expandirmos a análise, inserindo-o nas demais abordagens.

Quadro 1: Escala de análise de qualidade

0	Ignora o tema
1	Lê-se indiretamente políticas públicas como relevante.
2	Lê-se diretamente políticas públicas, mas sem direção definida.
3	Lê-se diretamente políticas públicas com atenção a mulher e aos dois princípios.
4	Lê-se diretamente políticas públicas com atenção qualificada à mulher e aos dois princípios e estabelece instituições parceiras.
5	Lê-se diretamente e prevê ações convergentes com legislações de competência distinta.

Fonte: Autores.

Referente ao quadro 1, a expressão "legislações de competência distinta" refere-se a Leis que não são de competência municipal, mas que versem sobre o tema e podem oferecer suporte à promoção de potenciais políticas públicas locais, como por exemplo a Lei Maria da Penha.

4 RESULTADOS ALCANÇADOS

Conforme apontado no método, os resultados serão expostos em três blocos. O primeiro relacionado ao desempenho dos Municípios de forma individualizada, o segundo na modalidade de microrregiões e o terceiro por meio de uma análise temática.

4.1 Análise dos Municípios de forma individualizada

A primeira abordagem geral é feita na tabela 1, no qual os artigos que continham potenciais políticas públicas focados na mulher foram recortados e analisados conforme o quadro 1 e utilizados para alcançar a média municipal. No caso de Belford Roxo, por exemplo, o total de Citações foram 8 e os resultados qualitativos destas, segundo o IRE, somaram 38, que divididos pelo total de Citações deram 3,7 de média.

Dada a explicação, a tabela 1 está organizada de forma alfabética, sendo, da esquerda para a direita, o nome do Município em questão, o Total de Citações dele e o resultado médio do IRE.

Tabela 1: Análise Municipal Individualizada da Cobertura das Potenciais Políticas Públicas na Baixada Fluminense

Município	Total de Citações	IRE Médio
Belford Roxo	8	3,7
Duque de Caxias	1	3
Guapimirim	2	3,5
Itaguaí	3	3,6
Japeri	10	3,8
Magé	2	4
Mesquita	2	5
Nilópolis	1	5
Nova Iguaçu	5	3,4
Paracambi	6	4
Queimados	1	3

São João de Meriti	1	3
Seropédica	7	4

Fonte: Autores.

Os resultados obtidos desta análise revelam grande disparidade na proteção qualitativa dada e nas várias Citações averiguadas. De um lado tem-se Belford Roxo e Japeri com bons resultados (8 e 10, respectivamente), e de outro Queimados, São João de Meriti, Nilópolis e Duque de Caxias com apenas um artigo tratando sobre o tema.

Aqui, de forma preliminar, obtém-se noção que o legislador não considera que a mulher moradora da Baixada Fluminense compartilha da mesma realidade, não proporcionando igual abrangência de tutela legislativa para ela nos termos eleitos. Passa-se a verificar regionalmente se o cenário permanece o mesmo.

4.2 Análise segundo a proximidade geográfica das regiões micropolíticas contidas na Baixada Fluminense

Nessa etapa, a tabelas 2 possui o escopo de analisar as LOMs num agrupamento menor do que a região da Baixada Fluminense, denominadas micropolíticas, com o objetivo de verificar a existência de similaridades entre as cidades mais próximas, já que uma das justificativas para esse estudo na Baixada Fluminense é o compartilhamento da mesma realidade fática das cidadãs locais.

Tais grupos, denominados por nós de regiões micropolíticas, serão divididos levando em consideração o fator proximidade geográfica e nomeados segundo o Município que possui o maior número de cidadãs, ficando assim: i) Região Micropolítica de Itaguaí, contendo os Municípios de Itaguaí, Paracambi e Seropédica; ii) Região Micropolítica de Nova Iguaçu, contendo a cidade referida, Queimados e Japeri; iii) Região Micropolítica de Belford Roxo, com Belford Roxo, São João de Meriti, Nilópolis e Mesquita; e iv) Região Micropolítica de Duque de Caxias, com a cidade supracitada, Guapimirim e Magé.

A irregularidade no item iii ocorre pelo fato de que, além do número de Municípios não ser condizente com a divisão por três, a proximidade das cidades justifica essa particularidade, sem o prejuízo da proposta de análise. O método de leitura será dado nos

mesmos moldes anteriores. Da esquerda para a direita, com Região, Total de Citações e IRE Médio, conforme o quadro 1.

Sem embargos, com base nos resultados expostos, é natural questionar-se como a região da Baixada Fluminense enfrenta a questão de forma conjunta. Com base nessa ideia, e utilizando-se das tabelas anteriores que abordam os ordenamentos legislativos das cidades de forma específica, obteve-se o resultado do total de Citações da Baixada Fluminense, bem como sua qualidade média final.

Tabela 2: Análise da cobertura de potenciais políticas públicas na região micropolítica de Nova Iguaçu

Região	Total de Citações	IRE Médio
Micropolítica de Itaguaí	16	3,8
Micropolítica de Nova Iguaçu	16	3,4
Micropolítica de Belford Roxo	12	4,1
Micropolítica de Duque de Caxias	5	3,5
Baixada Fluminense	49	3,7

Fonte: Autores.

A primeira microrregião a ser analisada é a de Itaguaí, nela, apesar de se encontrar um total de 16 Citações, o que poderia ser considerado um número razoável, já que comporta 3 LOMs, há uma disparidade entre o número de Citações nas de Itaguaí (3), Paracambi (6) e Seropédica (7). Quanto ao IRE, percebe-se uma frequência média em torno da qualidade 4, cujo significado exprime a abordagem de potenciais políticas públicas para mulheres com atenção qualificada e em consonância aos dois princípios, estabelecendo inclusive instituições parceiras para seus exercícios.

Na região de Nova Iguaçu também é possível encontrar uma desproporção com relação ao quantitativo de Citações. O Município de Japeri, último a se emancipar entre os três que compõe essa região micropolítica, possui mais de 60% (sessenta por cento) do total de Citações em relação aos demais (10). Queimados, que se emancipou em 1991, já com a Constituição de 1988 em vigor, destaca-se nesse caso por representar menos de 2% (dois por cento) do quantitativo geral (1). Com relação a análise qualitativa, percebe-se que

também há constância, mas com média total próxima ao valor 3 representando que as LOMs possuem dispositivos que abordam diretamente potenciais políticas públicas e que satisfazem os dois princípios de justiça rawlsianos.

Embora possua um Município a mais do que as demais, a região micropolítica de Belford Roxo, além de apresentar uma disparidade de tutelas de forma semelhante com as demais, não apresenta um resultado quantitativo satisfatório, destacando a própria LOM de Belford Roxo, que aborda oito vezes sobre potenciais políticas públicas para suas cidadãs. Os Municípios de Mesquita e Nilópolis se saem bem apenas na avaliação conforme o IRE, ao passo que São João de Meriti nem isso consegue.

Por fim, a região micropolítica de Duque de Caxias é a que apresenta a menor quantidade total de Citações entre as analisadas. Em razão desse fato, a região apresenta ausência de grandes disparidades quantitativas em seus números. Aqui, destaca-se o Município de Duque de Caxias, que possui a maior população feminina da Baixada Fluminense e terceira maior do Estado do Rio de Janeiro, cerca de 444.087 cidadãs (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2010), mas tem apenas uma Citação em sua LOM. A qualidade auferida por meio do IRE nessa região também apresenta uma média regular em 3,5, o que representa uma atenção direta do Município por intermédio da LOM em promover potenciais políticas públicas em conformidade com os princípios de justiça rawlsianos.

Dos resultados alcançados, extrai-se que a desigualdade legislativa, fato já anteriormente mencionado, é evidente. Com 49 Citações para 13 Municípios, um pouco mais de 3,7 Citações por cidade, a cobertura legislativa demonstra-se terminantemente insuficiente, sabendo que a região comporta 1.893.836 de cidadãs. (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2010).

Por outro lado, a média do IRE demonstra quase fielmente o cenário dos artigos existentes, tendo em vista que maioria deles cumprem parcialmente seu papel de direcionar a política pública com foco na mulher para a promoção de igualdade, mas não chegam a estabelecer parcerias com intuições ou ligações com demais legislações.

4.3 Abordagem temática das potenciais políticas públicas

De certo que todas as abordagens anteriores serviram para delimitar a configuração protetiva na Baixada Fluminense através da análise dos seus Municípios componentes. Contudo, acreditamos que apenas ela não exauri o tema, nem expressa plenamente as potenciais políticas públicas tratadas pelas LOMs, já que o tema abrangido por elas constitui fator crucial para avaliar se o ordenamento promove a equidade segundo Rawls. A razão para versar tematicamente das potenciais políticas públicas é expor sobre o que o legislador priorizou ao compor o referido rol, tendo em vista que um Município pode ter 10 Citações com qualidade máxima, mas se todas tratarem sobre um tema específico, as demais áreas ficarão desprotegidas.

Sendo assim, passou-se a analisar e catalogar os temas tratados nas LOMs, separando-os em 5 grandes áreas: Educação, Proteção e Sanção, Saúde, Social, Representação.

Na área da Educação foram alocados artigos que tratem sobre a inclusão no conteúdo programático das instituições de ensino, sob a responsabilidade municipal a história da mulher na sociedade.

No que se refere a Proteção e Sanção, aloca-se os que tratam sobre medidas tomadas pelo poder público para coibir a discriminação sofrida pela mulher no sentido lato e no âmbito específico do ambiente de trabalho. Sobre a proteção, os artigos tratam sobre medidas que estruturam instrumentos de coibição da violência com cooperação de outros órgãos e sobre o estabelecimento de abrigos para mulheres vítimas de violência doméstica.

Sobre a área nomeada de saúde, foram alocados os artigos que lidam com a assistência para a mulher no sentido lato, como, por exemplo, a existência de assistência para a mulher vítima de violência, assistência às mulheres puérperas, gestantes, à mulher com câncer, medidas educativas voltadas à área da saúde, criação de secretarias especializadas. No Social foram alocados os artigos que tratam sobre o dever municipal de valorizar a mulher na sociedade, medidas que tutelam e incentivam, direta ou indiretamente, a (re)entrada e manutenção dela no mercado trabalhista. A categoria

Representação refere-se a instituição de ferramentas de auxílio às políticas públicas no Município, sejam Comissões, Conselhos ou Associações voltadas para a proteção da mulher.

A tabela 3 é lida da esquerda para a direita, onde a primeira coluna é relacionada aos Municípios, ao passo que as demais são sobre as grandes áreas explicadas anteriormente. Em cada tema, à esquerda é o total de Citações, ao passo que à direita é o IRE Médio.

Tabela 3: Análise municipal temática das potenciais políticas públicas

Município	Educação		Proteção e Sanção		Saúde		Social		Representação	
Belford Roxo	1	4	2	3,5	2	4	1	3	2	4
Duque de Caxias	-	-	-	-	1	3	-	-	-	-
Guapimirim	-	-	-	-	1	4	1	3	-	-
Itaguaí	-	-	-	-	1	3	1	3	1	5
Japeri	1	4	2	3,5	2	4	2	3,5	2	4
Magé	-	-	-	-	2	4	-	-	-	-
Mesquita	-	-	1	5	1	5	-	-	-	-
Nilópolis	-	-	-	-	-	-	1	3	-	-
Nova Iguaçu	1	3	1	3	-	-	1	4	1	3
Paracambi	-	-	2	3,5	3	4	-	-	1	3
Queimados	-	-	-	-	1	3	-	-	-	-
São João de Meriti	-	-	-	-	-	-	1	3	-	-
Seropédica	-	-	2	3,5	3	4,3	-	-	1	4,5
Total	3	3,6	10	3,6	17	3,8	8	3,2	8	3,9

Fonte: Autores.

O que se pode observar, além da já contestada desigualdade em potenciais políticas públicas municipais, são as variedades de temas presentes nas LOMs. Japeri e Belford Roxo, Municípios com mais Citações, se apresentam também plurais em relação aos tratamentos legislativos, com abrangências bem distintas, ao passo que as cidades que adotam apenas um artigo tratando de potenciais políticas públicas variam em sua abordagem: São João de Meriti e Nilópolis tratam apenas do mercado de trabalho, e Queimados e Duque de Caxias

optam por Saúde, optando pelos que tratam sobre assistência de maneira generalizada e discorrem sobre o Sistema Único de Saúde (SUS).

As cidades alternam entre os artigos que tratam sobre as políticas para a saúde, normalmente optando entre discorrer sobre o SUS, sobre linhas gerais de assistência, ou específicas para mulheres violentadas. Da mesma forma que, no âmbito da Representação optam por estabelecer Conselhos, Associações ou Comissões, sendo Seropédica, Japeri e Belford Roxo os que optam por instituírem dois destes em seus textos.

Também resta demonstrados que Saúde e Sanção e Proteção são os temas mais tratados. A primeira, enquanto tema de competência constitucional concorrente é qualificada de modo satisfatório pelas LOMs da Baixada Fluminense.

A Sanção e Proteção, por sua vez, apesar de não ser tema de competência dos Municípios é abordado de forma a auxiliar os demais entes, e sua presença nas LOMs em razão disso é considerada adequada.

De forma individualizada, vale destacar que a Saúde, em seus variados desdobramentos é o tema que mais se atenta às particularidades da mulher, onde o legislador externou maior sensibilidade na captação da realidade local.

Destaca-se também, no que se refere às Representação, ou seja, a instituição de Comissões, Conselhos e Associações, dispostos aqui como ferramentas de auxílio às políticas públicas dos Municípios, que entre os tais aquele que possui o maior número de Citações são os Conselhos, não obstante, o que expressa o mais elevado grau qualitativo são as Associações, atingindo média 5. Enquanto que, a captação menos expressiva resta as Comissões apresentando apenas 2 Citações, com grau qualitativo 4.

5 CONCLUSÃO

Numa perspectiva geral, conclui-se que as LOMs da Baixada Fluminense não apresentam tutelas uniformes, onde fazendo o paralelo entre a quantidade de Citações de artigos e a qualidade destes segundo o IRE temos Belford Roxo (8; 3,7), Duque de Caxias (1; 3), Guapimirim (2; 3,5), Itaguaí (3; 3,6), Japeri (10; 3,8), Magé (2; 4), Mesquita (2; 5), Nilópolis (1; 5), Nova Iguaçu (3; 3,4), Paracambi (6; 4), Queimados (1; 3), São João de Meriti (1; 3) e

Seropédica (7; 4), percebe-se que entre os melhores resultados, levando-se em consideração o Total de Citações e IRE médio temos Belford Roxo, Japeri e Seropédica, sendo que entre os tais a LOM que apresenta o maior grau de qualidade quanto a tutelas direcionada à mulher é Seropédica. Nas piores posições atenta-se aos Municípios de Duque de Caxias, Queimados e São João de Meriti.

Nas regiões ditas como micropolíticas, separadas por proximidade geográfica, têm-se, Itaguaí (16; 3,8), Nova Iguaçu (16; 3,4), Belford Roxo (12; 4,1) e Duque de Caxias (5; 3,5). Destaca-se que o melhor resultado é o da região de Itaguaí com 16 citações, atingindo também o maior índice valorativo entre as áreas mencionadas. Nota-se a profunda disparidade acometida na região micropolítica de Duque de Caxias que possui o menor número de Citações bem como o mais baixo grau de qualidade. No geral, percebe-se que nenhuma das regiões fictícias alcançou satisfatoriamente a consagração de potenciais políticas públicas.

Num panorama global da Baixada Fluminense restou claro a plena insuficiência de positividade legislativa no que concerne à salvaguarda de direitos à mulher. O total de 49 Citações para 13 Municípios componentes, com o grau qualitativo total de 3,7, alarma para a carência local na efetivação do seu dever constitucional.

Quanto aos temas captados e analisados por Município pode-se dizer que a Saúde possui expressiva atuação legislativa, bem como razoável profundidade em sua abordagem. A Proteção e Sanção possui presença auxiliar adequada, vez que não é competência municipal, destaca-se ainda, as áreas Representação e Social como parcialmente satisfatórios. Os demais temas deixam a desejar, ao passo que são tratados de maneira genérica e rasa. Portanto, ainda que dotada de temas variados considera-se a proteção temática na Baixada Fluminense deficiente, por não observar satisfatoriamente as necessidades provenientes das singularidades do gênero feminino.

Dessa forma, percebe-se que os legisladores locais ao formularem o contrato social não vislumbraram a hipótese de desigualdades entre os gêneros, já que revestido do véu da ignorância. No entanto, dada a situação de risco em ser mulher na Baixada Fluminense como demonstram os dados do ISP e do TJRJ, deve o legislador no estágio pós-posição originária buscar equalizar a situação dos pactuantes.

Para isso, deve-se atentar ao princípio da diferença, que possui ligação com as políticas afirmativas do Estado, com o objetivo de conceder a mulher oportunidades equitativas aos homens que vivem nesta sociedade.

Os contratos sociais analisados não atendem de forma satisfatória este princípio na medida em que as potenciais políticas públicas apresentam-se de maneira genérica e sem uma direção específica definida. O poder público, neste caso, possui a faculdade de atuar nas políticas que entender cabíveis inclusive, em alguns casos, como demonstrado, de não atender a políticas afirmativas dada a inexistência de imperativo normativo que coaja o legislativo e o executivo. Por esta razão, a justiça equitativa de John Rawls não se encontra amparada de forma clara nos Municípios da Baixada Fluminense.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1998). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal; Centro Gráfico, 1998.

_____. **Lei n.º 11.340, de 7 de Agosto de 2006**. (Lei Maria da Penha). Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos do § 8º do art. 226 da Constituição Federal, da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres e da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher; dispõe sobre a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher; altera o Código de Processo Penal, o Código Penal e a Lei de Execução Penal; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11340.htm. Acesso em: 3 mar. 2019.

COMPROMISSO E ATITUDE. **Políticas públicas sobre a violência contra as mulheres**. [S.l.], 2019. Disponível em: <http://www.compromissoeatitude.org.br/politicas-publicas-sobre-violencia-contra-as-mulheres/>. Acesso em: 13 out. 2019.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

FRANCO, Dalton. Interpretação rawlsiana da atividade governamental: os órgãos de política pública focalizadas. **Revista de Direito Sociais e Políticas Públicas**, São Paulo, v. 2, n. 2, p. 166-184, jul./dez. 2016.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. Disponível em: www.ibge.gov.br. Acesso em: 2 mar. 2019.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Retrato das Desigualdades de Gênero e Raça**. 4. ed. Brasília, DF: IPEA, 2009. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/retrato/infograficos_mercado_trabalho.html. Acesso em: 5 fev. 2019.

MANSO, Flávia Vastano; CAMPAGNAC, Vanessa (org). **Dossiê mulher 2019**. 14. ed. Rio de Janeiro: Instituto de Segurança Pública, 2019.

MARCONDES, Mariana Mazzini; LIMA, Mariana. Políticas públicas para e pelas mulheres. **Revista Construção**. [S.l.], 2019. Disponível em: <http://revistaconstrucao.org/politica-de-genero/politicas-publicas-para-e-pelas-mulheres/>. Acesso em: 13 out. 2019.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 15. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

PONTES, Denyse; DAMASCENO, Patrícia. As políticas públicas para as mulheres no Brasil: avanços, conquistas e desafios contemporâneos. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL FAZENDO GÊNERO, 11., 2017; WOMEN'S WORLDS CONGRESS, 13., 2017, Florianópolis. **Anais [...]**. Florianópolis: [s.n], 2017.

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

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

_____. **Justiça e democracia**. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

RIO DE JANEIRO. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. **Caxias lidera o ranking de violência doméstica no início do ano**. Rio de Janeiro, 12 mar. 2019. Disponível em: <http://www.tjrj.jus.br/noticias/noticia/-/visualizar-conteudo/5111210/6237468>. Acesso em: 14 out. 2019.

FONTES CONSULTADAS

BELFORD ROXO. **Lei Orgânica do Município de Belford Roxo**, de 16 de Setembro de 2011. Disponível em: <http://cmbr.hospedagemdesites.ws/cmbr02/?page_id=214>. Acesso em: 11 out. 2018.

DUQUE DE CAXIAS. **Lei Orgânica**, de 28 de Outubro de 2014. Disponível em: <http://www.cmdc.rj.gov.br/?page_id=7592>. Acesso em: 24 jan. 2019.

GUAPIMIRIM. **Lei Orgânica do Município de Guapimirim**, de 30 de Junho de 1993. Disponível em: <<http://guapimirim.rj.gov.br/nova-transparencia/>>. Acesso em: 24 jan. 2019.

ITAGUAÍ. **Lei Orgânica do Município de Itaguaí**, de Outubro de 2016. Disponível em:
<http://cpdoc.camaraitaguaí.rj.gov.br/images/leis/CMI-RJ_lei_organica-2016_TC_web.pdf>.
Acesso em: 24 jan. 2019.

JAPERI. **Lei Orgânica do Município de Japeri**, de 03 de Setembro de 2007. Disponível em:
<camarajaperi.rj.gov.br/download/Lei_organica_do_Municipio_de_Japeri_revisada.pdf>.
Acesso em: 24 jan. 2019.

MAGÉ. **Lei Orgânica Municipal de Magé**, de 19 de Janeiro de 2016. Disponível em:
<<http://camaramage.rj.gov.br/legislacao/lei-organica/>>. Acesso em: 24 jan. 2019.

MESQUITA. **Lei Orgânica do Município de Mesquita**, de 31 de Março de 2008. Disponível em:
<http://transparencia.mesquita.rj.gov.br/LEIORGANICA_MUNICIPIOMESQUITA.pdf>.
Acesso em: 25 jan. 2019.

NILÓPOLIS. **Lei Orgânica do Município de Nilópolis**, de 05 de Abril de 1990. Disponível em:
<<http://www.nilopolis.rj.leg.br/leis/lei-organica-municipal/lei-organica-do-municipio/view>>.
Acesso em: 25 jan. 2019.

NOVA IGUAÇU. **Lei Orgânica do Município de Nova Iguaçu**, de Novembro de 2011.
Disponível em: <http://www.cmni.rj.gov.br/legislacao/lom/lei_organica_2004.pdf>. Acesso em: 25 jan. 2019.

PARACAMBI. **Lei Orgânica do Município de Paracambi**, de 05 de Abril de 1990. Disponível em:
<http://www.camaraparacambi.rj.gov.br/docs/lei_organica_paracambi.pdf>. Acesso em: 25 jan. 2019.

QUEIMADOS. **Lei Orgânica Municipal de Queimados**, de 02 de Janeiro de 2011. Disponível em:
<http://www.queimados.rj.gov.br/acervo_digital/TRIBUTARIO/1%20--%20LEI%20ORG%C3%82NICA%20MUNICIPAL.pdf>. Acesso em: 25 jan. 2019.

SÃO JOÃO DE MERITI. **Lei Orgânica do Município de São João de Meriti**, de 14 de Dezembro de 2004. Disponível em: <<http://www.meriti.rj.gov.br/wp-content/uploads/2017/09/LEI-ORG%C3%82NICA-S%C3%A3o-Jo%C3%A3o-de-MERITI-Atualizada.pdf>>. Acesso em: 25 jan. 2019.

SEROPÉDICA. **Lei Orgânica Municipal de Seropédica**, de 30 de Junho de 1997. Disponível em: <<http://camaraseropedica.rj.gov.br/download/lei-organica.pdf>>. Acesso em: 25 jan. 2019.

Submetido em: 06/06/2019

Aprovado em: 21/10/2019