

# Democracia política como plataforma para a expansão de direitos na América Latina<sup>1</sup>

## Political democracy as a platform for the expansion of rights in Latin America

Maria Celina D'Araujo<sup>2</sup>  
mariacelina@daraujo.net

### Resumo

*O artigo destaca aspectos macrossociológicos de mudanças recentes na América Latina que fortalecem valores democráticos do ponto de vista institucional. Na questão dos direitos humanos, de segurança e de gênero, a região está muito aquém das modernas democracias europeias, mas a tendência, mesmo com retrocessos eventuais, é de uma transformação favorável a práticas de maior igualdade e de valorização da democracia formal. O nó górdio continua sendo a desigualdade e a violência interpessoal, embora as instituições locais sejam compelidas a dar sinais de alerta para as importantes demandas universais por justiça e equidade. O artigo chama atenção para algumas dessas transformações que impactam nas áreas de direitos e na democratização de possibilidades para a participação política, especialmente a feminina. A eleição de governos conservadores, na segunda década do século XXI, depois da chamada "onda rosa", não anulou, até então, o alargamento do reconhecimento da democracia e do estado de direito como "the only game in town".*

**Palavras-chave:** América Latina, democracia formal, expansão de direitos, gênero, segurança.

### Abstract

*This article outlines macrossociological aspects of recent changes in Latin America that strengthen democratic points from the institutional point of view. The issue of human rights, security and gender, the region is far beyond the modern European democracies, but a tendency, even with occasional setbacks, is a transformation favorable to good practices of greater equality and appreciation of formal democracy. Trouble spot continues to be inequality and interpersonal violence, while local companies are obliged to give warning signals to the importance of universals for justice and equity. The article draws attention to some transformations that impact on the areas of law and democratization and the possibilities of political participation, especially the feminine. The election of conservative governments in the second decade of the twenty-first century, after the so-called "pink wave," has not, as yet, nullified the recognition of democracy and the rule of law as "the only game in town."*

**Key words:** Latin America, formal democracy, expansion of rights, gender, security.

<sup>1</sup> Apoio: Bolsa Produtividade 1C CNPq.  
<sup>2</sup> PUC-Rio

## Introdução

Embora avançando no aspecto da democracia formal, corrupção, saúde, educação e violência são alguns dos indicadores cabais dos déficits que a América Latina<sup>3</sup> enfrenta, ainda que com uma variação grande entre os países (Morlino, 2014 e 2019; Barreda, 2011; Cepal 2019). No cômputo geral, as recentes transformações apontam que essas questões devem ser enfrentadas no campo da democracia e do respeito à integridade constitucional. Ao lado da democracia formal, sistemas de controle de segurança e de integridade são desenhadas para acompanhar a ação das agências responsáveis por prestar serviços, públicos ou privados, à sociedade.

Democracia política é praticamente a regra na região latino-americana, embora o caudilhismo persista com novas roupagens e espasmos autoritários, como a eleição de Jair Bolsonaro, no Brasil, em 2018, levantem o alerta para a parca consistência dos valores democráticos. A distribuição de renda aumentou nas duas últimas décadas do século passado, mas continuamos a ser o continente mais desigual do mundo (Cepal, 2018). Somos também o mais violento. Assim mesmo, estamos forçosamente comprometidos com a ideia de que fora do caminho da democracia formal e constitucional tudo ficará mais difícil.

Se tomarmos individualmente cada indicador sobre direitos e condições de vida no continente a situação é de crescente melhora, especialmente para as mulheres, embora em condições precárias se comparado com as socialdemocracia europeias<sup>4</sup>. Balanço divulgado pela Cepal em 2018 mostra evidências positivas, em diversos aspectos, do desenvolvimento social tais como diminuição da pobreza, distribuição de renda, democratização do mercado de trabalho, acesso à saúde, educação, proteção social e esperança de vida<sup>5</sup>. A informação destoante é o aumento da pobreza extrema a partir de 2015.

Houve esforços bem-sucedidos de vários grupos da sociedade, e de alguns governos locais e nacionais, para produzir transformações que deixassem em segundo plano práticas funestas do passado. Um exemplo disso é que os violentos cartéis de drogas, tão populares nas telas de Hollywood e na Netflix, não são mais a realidade nas ruas de cidades como Cali e Medellín, na Colômbia. As relações dos militares e de todas as instituições de coerção bruta estão sob a mira da sociedade civil e de cortes internacionais para que se adaptem às práticas internacionais de respeito aos direitos humanos. O combate à corrupção ficou

mais evidente, particularmente a partir da instalação da Lava Jato no Brasil em 2014 e que se ramificou por vários países. As políticas focadas de distribuição de renda se disseminaram com efeitos substantivos.

A precariedade da segurança cidadã tem estado na agenda de quase todos os governos e políticas públicas são empreendidas para a proteção aos direitos de todos com ênfase nas mulheres e minorias étnicas, religiosas ou sexuais. O alto passivo de desigualdade, preconceito e violência e a insensibilidade de parte das elites frente aos problemas sociais, acabam ditando um ritmo lento nas transformações. Por isso mesmo, segundo dados do *Banco Interamericano de Desarrollo* (2015, p. 5), América Latina (América do Sul e Central) e Caribe eram, em 2012, a região mais violenta do mundo e não mostravam tendência decrescente sustentável, ao contrário da África Subsariana, segunda região mais violenta<sup>6</sup>. Dados da Organização Mundial da Saúde de 2018, fortalecem esses achados.<sup>7</sup> A Unicef por sua vez alerta que em se tratando de jovens, entre cerca de 200 nações, o Brasil tem a sétima maior taxa de homicídios, ficando atrás de Honduras, El Salvador, Colômbia, Venezuela, Iraque e Síria<sup>8</sup>.

## O passado nem sempre condena

América Latina tem passado colonial intenso na apropriação de riquezas vegetais e minerais pelas metrópoles, especialmente por Espanha e Portugal, mas também por França, Inglaterra e Holanda. Por aqui, desde início do século XVI, uma minoria branca se impôs a uma maioria indígena e depois a uma maioria negra de escravos comprados ou sequestrados na África. A superioridade racial do homem branco foi naturalizada e assim continuou por muito tempo. Foi também uma região de imigrantes e viajantes que deixaram suas marcas em cada canto do continente. A partir do século XIX a imigração oriunda de uma Europa faminta se acentuou. Os asiáticos também chegaram aos milhares, particularmente, no século XX.

Apesar do embate de culturas e da dominação étnica, não se consolidou por aqui o *apartheid* radical verificado em outras regiões colonizadas por brancos, sendo a África do Sul, por muito tempo, o exemplo mais radical a esse respeito. Houve várias formas de integração cultural, casamentos inter-raciais, fazendo com que este fosse, em grande parte, um continente mestiço. Outros problemas, no entanto, surgiram, especialmente no que toca ao sistema de propriedade rural, altamente concentrada, ao trabalho

<sup>3</sup> A América do Sul reúne 12 países independentes (Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Paraguai, Peru, Suriname, Uruguai e Venezuela) e a América Central, sete (Belize, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicarágua e Panamá). Em alguns momentos denominamos este conjunto de países como América Latina, mesmo excluindo o México, embora alguns deles não tenham tradição latina e sim inglesa ou holandesa.

<sup>4</sup> Ver *United Nations Statistics Division. The World's Women 2015*.

<sup>5</sup> Cepal, 2017.

<sup>6</sup> Banco Interamericano de Desarrollo (2015). O estudo compara as seguintes regiões: Asia oriental y el Pacífico, Europa y Asia central, Oriente Medio y N. de África, Asia meridional, América del Norte, África subsariana e América Latina y el Caribe.

<sup>7</sup> World Health Statistics, 2018.

<sup>8</sup> Unicef, 2017.

semiescravo e ao surgimento de caudilhos políticos, uma das principais marcas da região. A concentração de renda, a desigualdade social, a criminalidade, o abuso do poder e o arbítrio dos grandes proprietários rurais foram, por muito tempo, as marcas da região. Era comum o exercício ilimitado do poder, a impunidade, a justiça feita com as próprias mãos. Esses traços do passado teimam em persistir e são mais intensos em alguns países.

Nada disso, contudo, transformou-se em fatalidade que impedisse esses países de trilhar outros caminhos. Embora as teorias de *path dependence* sejam altamente importantes e esclarecedoras<sup>9</sup>, não há herança histórica que impeça uma sociedade de empreender, para si, mudanças positivas. Recentes estudos sobre desigualdade têm mostrado que até o fim do século XIX a América Latina era tão desigual quanto os países da Europa<sup>10</sup>. O distanciamento entre os continentes, no que toca a esse ponto, surge com a industrialização. As sociedades latino-americanas, em escala diferente entre si, foram se industrializando sem incorporarem a noção de bem-estar como algo legítimo e necessário para a sustentabilidade do novo padrão econômico. Ao contrário da Europa e de outras experiências onde houve servidão e trabalho escravo, a desigualdade cresceu junto com a industrialização e a repressão política se impôs como forma de controlar as demandas sociais de trabalhadores.

A ideologia liberal nunca foi um grande vetor na região. Muito menos o ideário democrático. Grupos liberais sempre existiram, mas jamais se tornaram hegemônicos. No início do século XX o corporativismo apareceu como alternativa ao comunismo e ao liberalismo e a inclinação para a existência de um Estado forte foi se consolidando, em geral com apoio das Forças Armadas<sup>11</sup>. Os militares formavam um estamento social, concebido como o mais profissional, o mais patriota e o portador de valores morais e intelectuais superiores ao conjunto das demais instituições da sociedade e do Estado (Rouquié, 1982).

Momentos instáveis de liberalização política se intercavavam com ditaduras e disputas entre grupos políticos, armados ou não, mesmo durante os interregnos democráticos. Na segunda metade do século XX, em plena guerra fria, o continente passou a ser dominado por ditaduras militares. De outra parte, o movimento de guerrilhas se expandiu por todo o continente e foi aclamado com entusiasmo por grande parte das oposições depois que a revolução cubana triunfou em 1959. Praticamente 60 anos depois desta data, o último grande grupo guerrilheiro do continente, as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia, Farc, negociavam acordos de paz, depois de décadas de confronto, que segundo dados oficiais, afetaram, violentamente, mais de seis milhões de pessoas, incluindo expulsões, refugiados, mortos desaparecidos<sup>12</sup>.

Nos anos 1960 e 1970, quase todos os países da região adotaram estratégias de guerrilha e de terrorismo e empreenderam até mesmo guerras civis. Este foi o caso explícito, por exemplo, de Nicarágua e El Salvador. O confronto violento produziu instabilidade, migrações, pobreza e afetou especialmente os mais pobres. Países mais desenvolvidos como Argentina, Uruguai, Chile, e, em menor escala, o Brasil, enfrentaram fortes movimentos guerrilheiros. Peru com o Sendero Luminoso foi um caso internacional de terrorismo urbano e rural. Em síntese, violência política foi uma marca aterradora da região dos anos 1960 até o fim dos anos 1980.

O combate à guerrilha coincidiu com a emergência de outras formas de violência, desta feita as ditaduras militares, em quase todos os países, com saldos aterrorizantes de presos, mortos, desaparecidos, exilados e banidos.

O objetivo deste breve histórico é chamar atenção para o fato de que as sociedades locais vivenciaram caudilhismo, militarismo, ditaduras, terrorismo, mas acabaram por confluir para a ideia de que regras formais, com consulta popular, são imprescindíveis para constituir governos legítimos e que os direitos humanos devem ter lugar destacado em todos os governos. Os formalismos, como nos lembra Joseph Schumpeter, em seu estudo clássico de 1942, *Capitalism, socialism and democracy*, são a condição mestra para fazer a máquina democrática funcionar. Da mesma forma, segundo Dahl (1971) os procedimentos são as garantias básicas para o fazer democrático. A aceitação destas regras na região, em fins do século XX, não é trivial. Da mesma forma, não é banal constatar que nas duas primeiras décadas do século XXI, militares tenham pouca ou nenhuma influência nos círculos do poder, com exceções como a Venezuela de Nicolás Maduro e o Brasil de Jair Bolsonaro.

## Mulheres na segurança e na política

Por imposições internacionais, as agências de segurança pública vêm também passando por reformas. Em praticamente todos os países da região houve uma feminilização das Forças Armadas, mas ainda assim o número de mulheres não passa de 5% e elas não ocupam posições importantes na cadeia de comando, muito menos na área de combate<sup>13</sup>. Trata-se de uma integração lenta que reflete o enfrentamento tardio de um tabu arraigado em todo mundo.

Esta nova esfera ocupacional deriva de vários fatores: em primeiro lugar, o processo de democratização que valorizou as demandas das mulheres por direitos em todo mundo, a disseminação da ideia de igualdade de oportunidades entre os sexos, a proibição

<sup>9</sup> Ver, por exemplo, Bernardi, 2012; Putnam, 1994.

<sup>10</sup> Ver, por exemplo, Frankema, 2009; Williamson, 2015.

<sup>11</sup> Sobre corporativismo em alguns países da América Latina ver Pinto e Martinho, 2016.

<sup>12</sup> Centro Nacional de Memória Histórica, 2013.

<sup>13</sup> Ver, Bobea, 2007; Resdal, 2016.

de impedir direitos com base em sexo, cor e religião. Para algumas mulheres, integrar os corpos regulares das Forças Armadas era um objetivo de vida. Para outras, mais uma oportunidade de trabalho. Para as que integraram forças irregulares era o direito de lutar por ideais. Independente das motivações, a defesa e a guerra deixaram de ser temas exclusivamente masculinos<sup>14</sup>.

A incorporação das mulheres às Forças Armadas se deu no âmbito de uma série de reformas pelas quais passou a instituição militar (Carreiras, 2002 e D'Araujo, 2003 e 2004). O ritmo e o nível de mudança foram específicos em cada país, mas nenhum deles deixou de cumprir alguns itens dessa agenda de modernização com vistas a compatibilizar as Forças Armadas com as políticas públicas relacionadas a gênero e direitos<sup>15</sup>. A chegada das mulheres aos quartéis representou não só mudança de valores mas também impactou a distribuição do espaço e a rotina da instituição (Donadio e Mazzota, 2009).

O preconício das mulheres, na área de defesa e na política, ainda que incipiente, já revela um saldo espantoso se comparado aos anos 1960 e 1970, quando dominavam as ditaduras militares comandadas por homens. Na segunda década do século XXI cerca de duas dezenas de mulheres já haviam exercido cargo de presidente ou de ministra da defesa no continente<sup>16</sup>.

No caso das polícias militares, a incorporação das mulheres se deu há mais tempo e de forma mais rápida. As possibilidades de carreira são também mais amplas e vêm se expandindo desde os anos 1980 (Donadio e Mazzota, 2009). Em alguns casos, a presença feminina é apenas tolerada porque se trata de um direito constitucional. Não há ainda, em geral, cultura organizacional que favoreça sua inserção. De toda forma, dentro das instituições, mesmo em franca minoria, as mulheres podem atuar com mais abrangência por seus direitos se assim o desejarem. São processos emergentes que apontam para mudanças na qualidade de práticas democráticas<sup>17</sup>.

Quanto à participação política, a presença feminina vem crescendo com resultados surpreendentes, como por exemplo, nos casos de Argentina, Bolívia, Costa Rica, El Salvador, em alguns casos com mais de 30% de representação feminina na Câmara baixa ou no Congresso Nacional graças a sistemas de cotas e a mudanças nos sistemas eleitorais. Este é um espaço em que estão sendo criados mecanismos institucionais que impulsionam a participação das mulheres ainda que com resultados distintos entre os países.

Em 16 anos (de 2002 a 2018), não houve retrocessos neste aspecto da representação formal. Ao contrário, a participação feminina cresceu mesmo que em graus distintos e não há uma variável exclusiva para explicar esse fenômeno. O pano de fundo comum, foi a expansão da democracia.

Tabela 1 - Mulheres no Parlamento nacional, 2003 e 2018 (%)<sup>18</sup>

Países	Câmara dos Deputados		Senado	
	2003	2018	2003	2018
Argentina	30,7	38,9	33,3	41,7
Belize*	3,4	9,4	-	15,4
Bolívia	18,5	53,1	14,8	47,2
Brasil	8,6	10,7	12,3	14,8
Chile	12,5	22,6	4,1	23,3
Colômbia	12,0	18,1	8,8	20,4
Costa Rica**	35,1	45,6	-	-
El Salvador**	10,7	31,0	-	-
Equador**	16,0	38,0	-	-
Guatemala**	8,8	12,7	-	-
Guiana**	20,0	31,9	-	-
Honduras**	5,5	21,1	-	-
México	22,6	48,2	15,6	49,2
Nicarágua**	20,7	45,7	-	-
Panamá**	9,9	18,3	-	-
Paraguai	8,8	15,0	8,9	17,8
Peru**	17,5	27,7	-	-
Suriname**	17,6	25,5	-	-
Uruguai	12,1	20,2	9,7	29,0
Venezuela**	9,7	22,2	-	-

Fonte: *Inter-Parliamentary Union*

\*Sem informação para uma das casas

\*\*Só há Câmara dos Deputados

## Violência contra a mulher e direitos reprodutivos

Nos anos 1970, os movimentos feministas e de mulheres na região começaram a se organizar para cobrar políticas públicas que ampliassem e protegessem seus direitos. As demandas tinham várias frentes: inicialmente visavam a romper a barreira de silêncio, especialmente no que tocava à violência doméstica e ao mercado de trabalho. Paralelamente cobrou-se do Estado serviços e políticas públicas tais como abrigos, orientação ju-

<sup>14</sup> D'Araujo, 2003 e 2004.

<sup>15</sup> Ver Castrillón e Von Chrismar, 2013.

<sup>16</sup> Segundo Castrillón e Von Chrismar, 2013 e sites de cada governo.

<sup>17</sup> Para uma visão geral de como se deu a inserção das mulheres nas polícias em países de todos os continentes, ver Natarajan, 2018.

<sup>18</sup> Extraído de D'Araujo e Ribeiro, 2019.

ridica, psicológica, social, médica etc. Em 25 de novembro de 1981, houve o primeiro encontro feminista da América Latina e Caribe em Bogotá, Colômbia, quando foi escolhido esse dia e mês como o Dia Internacional da Não Violência contra as Mulheres, data adotada por vários países do mundo<sup>19</sup>.

Em praticamente todos os países da região foram criadas delegacias de polícia especializadas em atender mulheres e abrigos especiais para receber aquelas em situação de risco<sup>20</sup>. Da mesma forma, além do apoio formal de todos à *Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women (CEDAW)*, de 1979, e à *Beijing Platform for Action*, de 1995, vigora no plano regional a *Convenção de Belém do Pará (1994)* que define os direitos das mulheres como dever do Estado. Com esta medida, para cada país signatário, decisões judiciais sobre prevenção, punição e erradicação da violência contra a mulher têm efeito vinculante.

No Cone Sul, a Argentina foi o primeiro país a adotar medidas de segurança específica voltadas para as mulheres (1994). Dessa data até 2008, 13 países já tinha alguma forma de delegacia ou posto policial adequado para atender apenas mulheres<sup>21</sup>. Esse número passa para 17 em 2013 (URRUTIA, 2015). As possibilidades de garantir o *law enforcement* nesses casos ainda são precárias e por isso a impunidade ainda dá ao continente uma triste estatística em feminicídio<sup>22</sup>.

Segundo o relatório *The World's Women 2015*, publicado pela Divisão de Estatística do Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais das Nações Unidas, em outubro de 2015, embora a desigualdade entre homens e mulheres venha diminuindo nos últimos 20 anos, uma em cada três mulheres da região foi, nesse período, vítima de violência física ou sexual. Mais mulheres, contudo, têm prestado queixa contra casos de violência, embora 60% das vítimas não registrem os crimes. Outros indicadores são, no entanto, positivos: a esperança de vida das mulheres alcançou a média mundial de 72 anos e a dos homens chegou a 68. O número de mortes durante o parto, entre 1990 e 2013, foi reduzido em 45% e a quantidade de meninas que se casam precocemente apresentou queda<sup>23</sup>. O retrato da violência na região, sua cara mais cruel, está detalhado no relatório de 2018 da organização Mundial da Saúde intitulado *World health statistics 2018: monitoring health for the SDGs, sustainable development goals*<sup>24</sup> especialmente no que toca a mulheres, jovens e crianças. O Brasil é o sétimo país mais violento do América Latina. Os outros seis países

mais violentos, são, pela ordem, Honduras, Venezuela, El Salvador, Colômbia, Trinidad e Tobago e Jamaica.

Tema delicado diz respeito ao aborto e aos direitos reprodutivos. Considerados direitos básicos por grupos de defesa das mulheres ou de direitos humanos, este é ainda um tema tabu. O aborto é ilegal, em qualquer hipótese, em seis países, com punições severas ou prisões. São eles: Nicarágua, Honduras, El Salvador, República Dominicana, Haiti e Suriname. É admitido até 12 ou 14 semanas de gravidez na Guiana, Cuba, Uruguai e na Cidade do México. Nos demais casos, só é aplicável em situações extremas definidas em lei. Em 2018 a Argentina passou por intensa mobilização política e social em torno do debate e da votação de uma lei de aborto mais flexível. Aprovada na Câmara, a lei foi derrotada no Senado.

A criminalização do aborto acarreta a morte de mulheres que o praticam em condições clandestinas, sem higiene ou atendimento adequado. Os resultados desastrosos podem ser visto nos dados apresentados pelo Guttmacher Institute onde se observa que na América do Sul e Caribe há 34% de interrupções voluntárias da gravidez embora o aborto não seja legal na maior parte dos casos<sup>25</sup>. O relatório de 27 de setembro de 2017 da Organização Mundial de Saúde (OMS)<sup>26</sup>, aponta que foram realizados, 6,4 milhões de abortos na América Latina por ano no período entre 2010 e 2014. A maior parte destes abortos, 76,4%, foram realizados de forma insegura por pessoas não treinadas ou com procedimentos considerados inapropriados pela OMS. Na América Latina, como um todo, apenas 20% dos abortos são seguros. Este cenário reflete as consequências nefastas da criminalização da interrupção voluntária da gravidez em vigor na maioria dos países da região. O dado novo é que esses temas ganharam a agenda pública e poder falar dessas demandas significa liberdade de expressão inédita. Indicativo disso foi a criação de ministérios ou secretarias específicas para assuntos da mulher em vários países ou governos locais. Em alguns casos, isso pode refletir apenas estratégias eleitorais dos governantes, mas o fato de serem criados evidencia que o assunto precisa receber atenção oficial.

## Comissões da Verdade e anistias

Nos anos 1970, quando Grécia, Portugal, Argentina, Bolívia e Guatemala, entre outros, iniciavam julgamentos políticos pós-transição surgiu o termo *justiça em cascata*<sup>28</sup>. No início dos

<sup>19</sup> Ver Jubb, 2008.

<sup>20</sup> Jubb, 2008.

<sup>21</sup> Jubb, 2008

<sup>22</sup> Cepal, 2018.

<sup>23</sup> United Nations Statistics Division. *The World's Women*, 2015.

<sup>24</sup> Global Health Observatory (GHO), 2018.

<sup>25</sup> Mais informações em Guttmacher Institute, 2017.

<sup>26</sup> Canatra, 2017.

<sup>28</sup> Ver Sikkink e Lutz, 2001.



Quadro 1 – Pastas sobre mulheres na América Latina<sup>27</sup>

Países	Pasta
Chile	Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género
Colômbia	Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer
Costa Rica	Ministerio de la Condición de la Mujer Instituto Nacional de las Mujeres
Guatemala	Secretaria Presidencial de la Mujer
Paraguai	Ministerio de la Mujer
Peru	Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables
Venezuela	Ministerio del Poder Popular para la Mujer y la Igualdad de Género

Fonte: Sites oficiais das presidências dos países, consulta em outubro de 2018.

anos 1990 surgiu o conceito *justiça de transição* para referir-se aos processos de transformação política e jurídica nas novas democracias na América Latina e na Europa do Leste.<sup>29</sup> As comissões da verdade tornaram-se uma das principais estratégias para busca de justiça nos momentos pós-ditatoriais. Em 2004 a justiça de transição foi definida pela ONU "como o conjunto de abordagens, mecanismos (judiciais e não judiciais) e estratégias para enfrentar o legado de violência em massa do passado, para atribuir responsabilidades, para exigir a efetividade do direito à memória e à verdade, para fortalecer as instituições com valores democráticos e garantir a não repetição das atrocidades"<sup>30</sup>.

Até o presente, 43 países em todo o mundo criaram comissões da verdade com várias características, com graus diferentes de punição e de apuração de fatos vinculados a memória e verdade, mas todas com grande repercussão no debate sobre direitos humanos<sup>31</sup>. Entre os 19 países que integram a América do Sul e Central, 12 criaram esse mecanismo, a maior concentração regional de casos em todo o mundo, atestando preocupação dessas sociedades para apurar abusos de poder e crimes cometidos durante as muitas ditaduras. O Brasil foi o último país a criar

a sua Comissão da Verdade, apenas em 2011, 26 anos após o fim da ditadura militar e 35 anos depois da Lei de Anistia brasileira<sup>32</sup>.

A região acumulou uma notável história de julgamentos por violações dos direitos humanos por razões políticas embora não seja a que mais praticou justiça em termos de reparação ou de responsabilização. Alguns processos se tornaram mundialmente famosos como os das juntas militares da Argentina e o de Augusto Pinochet no Chile. Da mesma maneira, altos dirigentes e presidentes da Bolívia, Uruguai e Peru, por exemplo, enfrentaram os tribunais, foram julgados, processados ou extraditados<sup>33</sup>.

Centenas de militares e de torturadores civis foram presos, especialmente na Argentina. O Brasil, ainda não conseguiu alternativas legais para punir qualquer pessoa responsável por abusos contra os direitos humanos durante a ditadura. Dado o tempo já percorrido desde o fim da ditadura neste país, essa possibilidade torna-se geracionalmente impossível. A região encarou com coragem os abusos políticos das ditaduras contra os direitos humanos, mas, paradoxalmente, com algumas exceções, não tem sido eficiente para enfrentar a violência produzida pela criminalidade na sociedade em seu cotidiano. Ou seja, a reforma nas instituições de segurança, prevista pela Justiça de Transição, ainda não ocorreu.

## A lenta reforma na Justiça Militar

Nas últimas décadas, a ação, os limites, as prerrogativas e a independência da Justiça Militar têm sido uma das preocupações nas Nações Unidas e do debate internacional sobre direitos humanos<sup>34</sup>. Isso tornou-se especialmente relevante na Europa e nos Estados Unidos, quando a questão do terrorismo ganhou novo patamar e as questões de gênero e de direitos humanos continuaram avançando em relevância dentro dos quartéis, em todas as missões militares e na sociedade em geral.

Vários outros fatores contribuíram para isso. Os crimes de guerra na antiga Iugoslávia, em Ruanda, Serra Leone, Camboja e Líbano e, depois, no Iraque, suscitaram a necessidade de se discutir com mais afinco os flagrantes delitos praticados conta leis criminais nacionais e internacionais. No início do século XXI quando se fala em justiça militar a palavra reforma é uma constante<sup>35</sup>.

Exemplo cabal da importância dessas discussões é o relatório do Conselho do Alto Comissariado das Nações Unidas para Direitos Humanos, de janeiro de 2015 (A/HRC/28/32) que dispõe sobre

<sup>27</sup> Extraído de D'Araujo e Ribeiro 2019.

<sup>29</sup> Teitel (2000) é considerada a criadora do termo.

<sup>30</sup> UN Security Council. 2004. Consulta em dezembro 2018.

<sup>31</sup> Sikkink and Marchesi, 2015; Sikkink, 2015.

<sup>32</sup> Os países da América do Sul e Central que criaram comissões da verdade foram: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, El Salvador, Equador, Guatemala, Panamá, Paraguai, Peru, Uruguai.

<sup>33</sup> A esse respeito ver Olsen, Payne e Reiter, 2009 e 2011.

<sup>34</sup> Vashakmadze, 2010.

<sup>35</sup> Kremmydiotis, 2016.

independência, imparcialidade, competência do Judiciário, incluindo as cortes militares. O relatório trata, basicamente, do direito de todos ao julgamento isento, com proteção processual, incluindo as cortes militares. Há fortes recomendações para que civis não sejam julgados por cortes militares, a não ser em casos excepcionais, posição adotada pela Corte Europeia de Direitos Humanos<sup>36</sup>.

As intensas mudanças tecnológicas e organizacionais e o acesso das mulheres e dos homossexuais às Forças Armadas, em diversos países, trouxeram novas reflexões sobre os limites da ação repressiva entre as pessoas de uniforme e destas para com a sociedade. Fatores internos às Forças Armadas também forjaram a demanda por reformas. Entre eles, o aumento do número de civis empregados pelas instituições militares, a participação em operações de paz, o envolvimento em guerras não declaradas e a proteção contra-ataques terroristas. (Kremmydiotis, 2016, p. 313).

No caso da América do Sul e Central, a temática dessa reforma decorre também de questões políticas. As Forças Armadas da região foram, por muito tempo, o principal braço político do Estado e abarcaram para si uma série de privilégios incluindo uma duradoura justiça corporativa mesmo em tempo de paz. Essa realidade torna-se cada dia mais anacrônica. Aqui, as prerrogativas dos militares com suas cortes corporativas de Justiça redimensionadas nos tempos das ditaduras militares, também começaram a ser questionadas por grupos de direitos humanos.

Na região, especialmente na segunda metade do século XX, época das ditaduras, o papel da justiça militar foi muito além dos temas corporativos. No Peru, por exemplo, nos anos 1980 e 1990, foi uma forma de dar legitimidade ao combate da guerrilha levada a cabo pelo *Sendero Luminoso*. No caso da ditadura no Brasil, a justiça militar atuou como justiça corporativa seguindo seu papel tradicional de proteger a corporação julgando seus quadros e civis acusados de crimes considerados militares. Agiu ainda como justiça política do governo julgando os acusados civis de conspirar contra a segurança nacional e, ainda, como justiça política intracorporação para julgar aqueles militares suspeitos de atividade contrária ao regime (Garcia, 2016). Nesse período, a variedade de usos da justiça militar foi uma constante em quase todos os países da América Latina e em quase todos esteve no centro do poder decidindo a vida e os limites da liberdade dos cidadãos. (Rial, 2010).

Com o retorno da democracia e a Convenção Interamericana sobre Desaparecimento Forçado de Pessoas de 1994, a questão dos direitos humanos no continente passou, como era de se esperar, a ter maior relevância afetando as atribuições das cortes militares. De toda forma, a gama de situações que ainda podem ser consideradas crimes militares passíveis de serem praticados por civis nos países aqui abordados ainda é extensa (Bermeo; Castañeda e Castro, 2010, p. 56-61).

Levando em conta apenas o sistema penal, a diversidade existente na região é grande e não indica uma tendência linear de mudança (Bermeo; Castañeda e Castro, 2010). Os países da América Latina têm tido iniciativas para rever seu arcabouço de justiça militar quer por meio de iniciativa legislativa (México e Chile), quer por iniciativa interna ao ministério da Defesa (Chile e Uruguai) ou ainda mediante reformas constitucionais como Nicarágua e Bolívia. (Garcia, 2016, p. 217). Em todos os casos, os fatores políticos são impactantes e o debate é ainda incipiente se comparado com o que tem ocorrido na Europa, nos Estados Unidos e no Canadá (Rial, 2010).

Argentina, em 2008, foi o primeiro país da região a extinguir a justiça militar passando a direcionar seus problemas legais militares para a justiça comum (Bermeo, 2010, p. 98; Chiller e Santos, 2010). Outros países timidamente se aproximam do assunto. Em geral, além da conotação política que remete a privilégio, essas cortes são extensivas em recursos humanos e intensivas em gastos financeiros. São aparatos burocráticos dispendiosos em espaço físico, pessoal e verbas<sup>37</sup>.

Com lentidão, a região desperta para esse campo de reformas. Os temas considerados levam em conta, basicamente, dois aspectos: adequação dos códigos aos novos contextos internacionais de segurança e a democracia interna; e, eliminação da justiça militar submetendo crimes e infrações antes a ela referidos para a justiça ordinária.

## Notas finais

Ao contrário do que usualmente se supõe, várias reformas econômicas e políticas em países da América Latina, nas últimas décadas, deixaram marcas positivas<sup>38</sup>. Houve uma variedade de opções ideológicas, de recuos políticos e econômicos, mas o nível da crise social dos anos 1980 não retornou ao mesmo patamar, mesmo depois da crise de 2008, a maior crise econômica desde 1929. De uma forma geral, as identidades étnicas indígenas foram mais valorizadas e o combate à pobreza entrou na agenda de praticamente todos os países. Embora a região seja um mosaico de situações particulares, de diversidades econômicas e políticas, os aspectos gerais acima mencionadas são importantes para dar uma noção de unidade na região na direção de pactos democráticos.

Passada a "onda rosa", presidentes conservadores ou até mesmo de tendências autoritárias podem chegar ao poder, mas não podem governar sem o Congresso e sem a Constituição. Este é o caso do Brasil, em que o presidente, eleito em 2018, elogia ditaduras e golpes, repele a imprensa livre e pratica um fundamentalismo homofóbico e religioso. Jair Bolsonaro valeu-se da democracia para pregar um discurso de ódio e intolerância. Uma vez no poder, terá que se submeter à letra da lei.

<sup>36</sup> Ogilvie e Norton, 2014.

<sup>37</sup> Sobre Justiça Militar no Brasil, ver D'Araujo, 2016

<sup>38</sup> Uma visão crítica sobre a descontinuidade política e econômica na América Latina pode ser encontrada em Sierra, 2017.

Atitude diferente tomou o presidente do Paraguai Mario Benítez, do tradicional Partido Colorado, eleito na mesma época. Filho do secretário particular do ditador Alfredo Stroessner, Benítez afirmou em campanha que não compartilha da política praticada por Stroessner no que toca à violação dos direitos humanos, tortura e perseguição cometidos durante o regime.

As constituições nacionais, mesmo com momentos de tensão em alguns países, foram mantidas, ou alteradas por assembleias, e os governantes foram escolhidos mediante consulta popular, algumas vezes com limites de liberdade, mas sempre com consulta. Os custos de transgressão para ignorar ou violar a ordem constitucional são altos em todos os acordos econômicos e políticos regionais e internacionais. A democracia tornou-se moeda política a forçar os governos a respeitar o estado democrático de direito e, portanto, as constituições, com custos quando isso não ocorrer, como ocorreu nitidamente nos casos da deposição do presidente do Paraguai, Fernando Lugo, em 2012 e com o golpe contra Hugo Chávez, da Venezuela, em 2002.

A ausência de golpes de Estado e de regimes de exceção tem dado aos países da região uma unidade política em meio à diversidade de situações políticas e econômicas. Da mesma forma, e do lado negativo, somos uma unidade quando o assunto é a violência e quando se observa a dificuldade da maioria dos países em combatê-la.

Ressaltado isso, há a destacar que diferentemente de vários países da África e da Ásia, os direitos das mulheres, e até mesmo dos homossexuais, estão em franco processo de regulação ou de discussão e que não há impedimentos religiosos para que isso aconteça. Todas as instituições de defesa e segurança, assim como as de mercado, avançam no sentido de reconhecer direitos de minorias. A liberdade de expressão tem sido o principal aliado desses grupos. As Forças Armadas e as polícias, instituições tradicionalmente masculinas e fechadas ao julgamento da opinião pública, estão cada vez mais sob a mira das instituições de proteção dos direitos humanos e da própria Justiça. O Poder Judiciário tem sido a porta mais acionada pela sociedade para resolver situações de impasse. No Brasil, por exemplo, é esse Poder quem tem definido, na maior parte dos casos, a legalidade do casamento entre pessoas do mesmo sexo, adoção de filhos por esses casais bem como seus direitos patrimoniais.

Formalmente, as tiranias são coletivamente condenadas e a tese do combate à desigualdade tem se imposto como obrigação moral. Esta unidade em torno de um pacto político democrático é inédito na região. Em momentos de crise, países vizinhos têm se comportado como *mediadores* quando ocorrem convulsões políticas internas ou conflitos de fronteiras. Este ineditismo, como tudo em política, não tem caráter irreversível, mas a considerar a instabilidade política na região, embora ainda seja pouco, é algo a celebrar. Em se mantendo será uma plataforma privilegiada para aprimorar direitos, em especial no que toca ao combate à violência e à desigualdade econômica ou associada

a etnia e gênero. As crises econômicas produzem crises sociais, aceleram a violência e são parceiras de péssimas soluções políticas. A região já testou ditaduras como soluções imediatistas. A democracia formal representativa, sendo preservada e contando com seus sistemas de controle, é o colchão necessário para acomodar e administrar os novos desafios e para combater a tentação autoritário recorrente e que volta a tomar corpo no século XXI.

Finalmente, lembremos que parâmetros na ordem internacional são cruciais. Com o fim da guerra fria cláusulas democráticas foram introduzidas em praticamente todos os acordos, bilaterais ou multilaterais, de cooperação econômica, social ou de defesa na região. Há uma convergência, no plano legal, de atitudes visando a fortalecer a governabilidade, a paz e a democracia, aumentando o diálogo entre os países. Esses protocolos tendem nitidamente a fortalecer as regras democráticas do Estado de direito. Gradativamente, a ONU, a OEA e os países da região vão aumentando a percepção de que, no caso da democracia e do Estado de direito, os custos de transgressão devem ser claros – bloqueios econômicos, por exemplo – e auto-aplicáveis<sup>39</sup>.

## Referências

- A/HRC/28/32. 2017. <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session28/Pages/ListReports.aspx>, consulta em outubro de 2017
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. 2015. *Los costos del crimen y la violencia en el bienestar en América Latina y el Caribe*.
- BARREDA, Mikel. La calidad de la democracia. 2011. Un análisis comparado de América Latina. *Política y Gobierno*, Buenos Aires, v. 18, n. 2, p. 265-295, jul.-dez.
- BERMEO Lara, CASTAÑEDA García, Ivete, CASTRO Gustavo Fabián. 2010. Radiografía del sistema de justicia militar en América Latina. In RIAL, Juan. (org.). 2010. *La justicia militar: entre la reforma y la permanencia*. Buenos Aires: RESDAL.
- BERNARDI, Bruno B. 2012. O conceito de dependência de trajetória (*path dependence*): definições e controvérsias teóricas, *Perspectivas*, São Paulo, v. 41, jan./jun.
- BOBEA, Lilian. 2007. La feminización de las Fuerzas Armadas. Un estudio del caso dominicano. *Nueva Sociedad*.
- CANATRA, Bela et alii. 2017. Global, regional, and subregional classification of abortions by safety, 2010–14. [http://www.thelancet.com/pdfs/journals/lancet/PIIS0140-6736\(17\)31794-4.pdf](http://www.thelancet.com/pdfs/journals/lancet/PIIS0140-6736(17)31794-4.pdf). Acesso em outubro de 2017.
- CARREIRAS, Helena. 2002. *Mulheres em Armas: A participação militar feminina na Europa do Sul*. Lisboa: Cosmos.
- CASTRILLÓN, Liliana; VON CHRISMAR, Pía. 2013. Mujer y fuerzas armadas en el contexto sudamericano: una visión desde Chile. ESD. *Estudios de Seguridad y Defensa*, n.2, pp. 91-116.
- CENTRO NACIONAL DE MEMÓRIA HISTÓRICA. 2013. ¡Basta Ya! Colombia: Memoria de Guerra y Dignidad. Resumen. Bogotá: Pro-Off Set.
- CEPAL. 2016a. *Gender Equality Observatory for Latin America and Caribbean*. <http://oig.cepal.org/en>, acesso em dezembro de 2016.

<sup>39</sup> Sobre o assunto ver D'Araujo, 2009, em especial cap. 1.



- CEPAL. 2016b. *La matriz de la desigualdad social en América Latina*. [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40668/4/S1600946\\_es.pdf](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40668/4/S1600946_es.pdf), acesso em janeiro de 2017.
- CEPAL. 2019. Panorama Social da América Latina, Boletim Informativo. Janeiro de 2019, <https://www.cepal.org/pt-br/publicaciones/ps>, consultada em março de 2019.
- D'ARAÚJO, Maria Celina. 2016. A persistente primazia política da corporação militar. *Rev. Bra. Est. Def.*, v. 3, nº 2, p. 41-54. <http://dx.doi.org/10.26792/rbed.v3n2.2016.72070>
- D'ARAÚJO, Maria Celina e RIBEIRO, Guilherme Leite. 2019. A qualidade da democracia em movimento. O estado da arte sobre participação feminina na política na América Latina. In XAVIER, Lídia de Oliveira, AVILA, Carlos F. Dominguez e FONSECA, Vicente (edit.). 2019. *A qualidade da democracia no Brasil. Questões teóricas e metodológicas de pesquisa*. Curitiba, CRV, Vol. 3. p. 371-390. <https://doi.org/10.5216/sec.v18i2.42375>
- D'ARAÚJO, Maria Celina. 2003. *Mulheres e questões de gênero nas Forças Armadas brasileiras*. Santiago: Centro de Estudios de Defensa.
- D'ARAÚJO, Maria Celina. 2004. Mulheres, homossexuais e Forças Armadas no Brasil. In: Castro, Celso; Izecksohn, Victor; Kraay, Hendrik. (Org.). *Nova história militar do Brasil*. Rio de Janeiro: FGV.
- D'ARAÚJO, Maria Celina. 2009. *Militares, democracia e desenvolvimento: Brasil a América do Sul*. Rio de Janeiro: FGV
- DAHL, Robert. 1971. *Polyarchy*. New Haven: Yale University Press.
- DONADIO, Marcela; MAZZOTTA, Cecília. 2009. *La mujer en las instituciones armadas y policiales: resolución 1325 y operaciones de paz en América Latina*. Com colaboración de Ivette Castañeda García. Buenos Aires, Resdal.
- DUXBURY, Alison e GROVES, Matthew (org.). 2016. *Military Justice in Modern age*. University of Melbourne, Monash University, Victoria. Cambridge University Press.
- FRANKEMA, Ewout. 2009. *Has Latin America Always been Unequal? A Comparative Study of Asset and Income Inequality in the Long Twentieth Century*. Leiden.
- GARCIA, Ivette Castaneda. 2016. Military Justice in Latin America: a comparative analysis. In Duxbury, Alison e Groves, Matthew (org.). *Military Justice in Modern age*. University of Melbourne, Monash University, Victoria. Cambridge University Press.
- Global Health Observatory (GHO). 2018. *World health statistics 2018: monitoring health for the SDGs, sustainable development goals*. <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/272596/9789241565585-eng.pdf?ua=1&ua=1>
- GUTTMACHER INSTITUTE, 2017. [https://www.guttmacher.org/sites/default/files/factsheet/ib\\_aww-latin-america.pdf](https://www.guttmacher.org/sites/default/files/factsheet/ib_aww-latin-america.pdf)
- JUBB, Nadine (Cord.). 2008. Mapeamento das Delegacias da Mulher na América Latina. Quito, Equador, CEPLAES. <http://www.endvawnow.org/uploads/browser/files/MAPEO%20Portuguese.pdf>, acesso em 09/01/2017.
- KREMMYDIOTIS, Panagiots. 2016. *The influence of human rights law on the reform of military justice*. In DUXBURY e GROVES. 2016.
- MORLINO, Leonardo. 2014. *La calidad de las democracias en América Latina*. Informe para IDEA Internacional. Ed. rev. San José: IDEA.
- MORLINO, Leonardo. 2019. As democracias na América Latina: um balanço com consequências políticas. In XAVIER, Lídia de Oliveira, AVILA, Carlos F. Dominguez e FONSECA, Vicente (edit.). 2019. *A qualidade da democracia no Brasil. Questões teóricas e metodológicas de pesquisa*. Curitiba, CRV, Vol. 3. p.91-102
- NATARAJAN, Mangai (ed.). 2018. *Women Police*, New York, Routledge.
- OGILVIE, Sara e NORTON, Emma. 2014. *Military justice. Proposals for a fair military justice system*. Reino Unido: The national council for civil liberties.
- OLSEN, Tricia D., PAYNE, Leigh A. & REITER, Andrew G. 2009. Equilíbrio do julgamentos e anistias na América Latina: Perspectivas comparativa e teórica. *Revista Anistia Política e Justiça de Transição*. Nº 2, Brasília: Ministério da Justiça, jul./dez., p. 152-175.
- PINTO, Antônio Costa (Org.); MARTINHO, F. C. P. (Org.). 2016. *A onda corporativa: corporativismo e ditaduras na Europa e na América Latina*. RJ: FGV Editora.
- PUTNAM, Robert. 1994. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton University Press, May.
- RESDAL. 2016. *Atlas Comparativo da Defesa na América Latina e Caribe*. Buenos Aires. <https://www.resdal.org/assets/atlas-2016-esp-completo.pdf>
- RIAL, Juan. (org.). 2010. *La justicia militar: entre la reforma y la permanencia*. Buenos Aires: RESDAL.
- ROUQUIÉ, Alain. 1982. *L'État militaire en Amérique latine*. Paris: Le Seuil.
- SCHUMPETER J.A. 1975. *Capitalism, socialism and democracy*. New York: Harper and Row.
- SIERRA, Gerónimo de (org.). 2017. *Los progresismos en la encrucijada Argentina • Bolivia • Brasil • Uruguay*. Montevideo, Universidad de la República, Facultad de Ciencias Sociales.
- SIKKINK, Kathryn e LUTZ, Ellen. 2001. The Justice Cascade: The Evolution and Impact of Foreign Human Rights Trials in Latin America. *Chicago: Journal of International Law* 2:1 (Spring 2001): 1-33.
- SIKKINK, Kathryn, and MARCHESI, Bridget. "Nothing but the Truth: Brazil's Truth Commission Looks Back." *Foreign Affairs*. February 26, 2015.
- SIKKINK, Kathryn. 2015. "Latin America and the Idea of International Human Rights." *Routledge Handbook of Latin America in the World*. Ed. Jorge I. Dominguez and Ana Covarrubias. Routledge, p. 349-361.
- SILVA, Salette Maria da e GONÇALVES, Cristiane Estefania dos Reis. 2016. Cartografia da legislação de combate à violência contra a mulher na América Latina: um estudo exploratório. *Anais do II Simpósio Internacional Pensar e Repensar a América Latina*, file:///C:/Users/Dell-PC/Downloads/Cartografia\_da\_legislacao\_de\_combate\_a\_v.pdf, acesso em abril de 2019
- TEITEL, Ruti G. 2000. *Transitional justice*. New York: Oxford University Press.
- UNICEF, 2017. *A Familiar Face: Violence in the lives of children and adolescents* - [https://www.unicef.org/publications/index\\_101397.html](https://www.unicef.org/publications/index_101397.html), UNITED NATIONS STATISTICS DIVISION. 2015. *The World's Women 2015. Trends and Statistics* <http://unstats.un.org/unsd/gender/worldswomen.html>, acesso em janeiro de 2017.
- UN Security Council. 2004. Consulta em dezembro 2018. The rule of law and transitional justice in conflict and post-conflict societies. Report Secretary-General, S/2004/616. <https://www.un.org/ruleoflaw/blog/document/the-rule-of-law-and-transitional-justice-in-conflict-and-post-conflict-societies-report-of-the-secretary-general/>.
- URRUTIA, Líliliana Aida Beatriz. La violencia contra las mujeres en América Latina. In: *I Seminário Internacional de Ciência Política* - Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre - RS, 2015. Anais eletrônicos...Porto Alegre: UFRGS, 2015. Disponível em: . Acesso em: 17 ago. 2016.
- VASHAKMADZE, Mindia. 2010. *Guidebook understanding military justice*. Genova: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF).
- WILLIAMSON, Jeffrey G. 2015. Latin American Inequality: colonial origins, commodity booms, or a missed 20<sup>th</sup> Century Leveling? *Journal of Human Development and Capabilities*, vol 16(3), pp.324-341. <https://doi.org/10.3386/w20915>
- World Health Statistics. 2018 - <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/272596/9789241565585-eng.pdf?ua=1&ua=1>

Submetido em: 21/11/2017

Aceito em: 21/04/2019