

## **A PROTEÇÃO CONSTITUCIONAL DAS MINORIAS NO PARAGUAI: MARCOS NORMATIVOS E A BUSCA PELA EFETIVAÇÃO PRAGMÁTICO-SOCIAL DOS DIREITOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS**

### ***THE CONSTITUTIONAL PROTECTION OF MINORITIES IN PARAGUAY: REGULATORY FRAMEWORKS AND THE SEARCH FOR THE PRAGMATICAL-SOCIAL EFFECTIVENESS OF FUNDAMENTAL RIGHTS AND GUARANTEES***

Michelle Asato Junqueira

Doutora e Mestre em Direito Político e Econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie. Especialista em Direito Constitucional com Extensão em Didática do Ensino Superior. Professora dos Cursos de Graduação e Pós-Graduação Lato Sensu. Pesquisadora e Membro Efetivo dos grupos CNPq “Políticas Públicas como Instrumento de Efetivação da Cidadania” e “Estado e Economia no Brasil”. Vice-líder do grupo de estudos “Direitos da Criança e Adolescente no século XXI”. Coordenadora de Pesquisa e TCC da UPM

Ana Cláudia Pompeu Torezan Andreucci

Pós-Doutoranda em Democracia e Direitos Humanos pelo Centro de Direitos Humanos – IGC da Faculdade de Direito de Coimbra Pós- Doutora em Direito e Comunicação pela Escola de Comunicações e Artes da Universidade de São Paulo (ECA/USP). Pós-Doutora em Direito Trabalho e Direitos Humanos pelo Centro de Estudos Avançados da Universidade Nacional de Córdoba, Argentina. Doutora e Mestre pela PUC/SP. Especialista em Direito do Trabalho pela Faculdades Metropolitanas Unidas e Estudos de Problemas Brasileiros pela Universidade Presbiteriana Mackenzie (UPM). Graduada em Jornalismo pela Faculdade de Comunicação Social Cásper Líbero e em Direito pela UPM. Professora em Tempo Integral da Faculdade de Direito da UPM. Professora no Curso de Graduação em Direito da Universidade São Judas Tadeu. Participante do Grupo de Pesquisa Mulher, Sociedade e Direitos Humanos e Líder do Grupo de Estudos “Direitos da Criança do Adolescente no Século XXI”, ambos da Faculdade de Direito da UPM

Andrea Boari Caraciola

Pós-Doutoranda pela Universidade de Lisboa. Pós-Doutora em Democracia e Direitos Humanos pelo Centro de Direitos Humanos – IGC da Faculdade de Direito de Coimbra, Doutora em Direito Processual Civil pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, Mestre em Direito pela Universidade Presbiteriana Mackenzie. Professora adjunta de Direito Processual Civil da Universidade Presbiteriana Mackenzie. Líder do grupo de pesquisa (CAPES – CNPQ) “Fundamentos do Processo Civil Contemporâneo”. Membro do Instituto Brasileiro de Direito Processual (IBDP) e do Centro de Estudos Avançados de Processo (CEAPRO). Advogada em São Paulo

**Submetido em:** 17/12/2018

**Aprovado em:** 27/12/2018

**Resumo:** O presente ensaio tem por objetivo refletir sobre a proteção constitucional das minorias no Paraguai, país pertencente à América do Sul e integrante originário do Mercosul, e as interfaces entre o plano dogmático teórico previsto na Constituição e sua efetivação na práxis social.

**Palavras-chave:** Constituição Paraguaia; Proteção; Minorias; Vulnerabilidade.

**Abstract:** *The purpose of this essay is to reflect on the constitutional protection of minorities in Paraguay, a country belonging to South America and a member of Mercosur, and the interfaces between the theoretical dogmatic plan established in the Constitution and its effectiveness in social praxis.*

**Keywords:** *Constitution of Paraguay; Protection; Minorities; Vulnerability.*

**SUMÁRIO:** 1. Introdução. 2. Constituição democrática ainda que tardia. 3. Minorias: conceito no contexto social paraguaio. 3.1 Raça. 3.2 Infância. 3.3 Orientação sexual. 3.4 Pessoas com deficiência. 3.5 Religião. 4. Mulheres e organizações sociais: binômio indissolúvel para a concretização constitucional paraguaia. 5. Indígenas como minoria: fortalecimento constitucional e invisibilidade social. As duas faces de uma ancestral história. 6. Constitucionalização simbólica: fenômeno recorrente? Conclusão. Referências.

## 1 INTRODUÇÃO

A poesia de Elvio Romero<sup>1</sup>, no rodapé consignada, foi publicada no livro *El sol bajo las raíces*, de 1955, e traduz - em certa medida - o sentimento reinante entre a população do Paraguai, ávida pelos ventos da libertação, própria de um povo e de um país que teve, na história da América Latina, o regime ditatorial mais duradouro, iniciando em 1954 até o ano de 1989.

O ditador Alfredo Stroessner tomou o poder em 1954 e governou até o ano de 1967 sob a égide da Constituição de 1940. Em 1967, Stroessner convoca uma Assembleia Constituinte, o que culmina na edição de uma Constituição autoritária, que previa, entre outros ditames, a ampla atuação do Poder Executivo e a possibilidade de reeleição do presidente por dois mandatos consecutivos e permaneceu até o ano de 1989, derrubado por um golpe de Estado liderado

---

<sup>1</sup> "Preso a madeiros em cruz,/um homem quieto/ sobre os dois paus de uma cruz/ e cordas entre os ossos./ E, abaixo, o vento./ Minha terra acaso atada/ como um tambor de couro/ sobre os dois paus/ de uma cruz./ Em frente, o vento./ A pátria inteira no chão/ sobre os dois paus de uma cruz./ E, em cima, o vento". (*Água forte*). Elvio Romero (1926-2004), poeta paraguaio, foi militante comunista na juventude. Combateu na Guerra Civil que arrasou a sociedade paraguaia em 1947 e acabou desencadeando um processo político que levou ao poder Alfredo Stroessner, Presidente do Paraguai entre 1954 e 1989.

por Andrés Rodríguez. O ditador foi expulso e exilado no Brasil<sup>2</sup>, onde viveu até a morte.

## 2 CONSTITUIÇÃO DEMOCRÁTICA AINDA QUE TARDIA

Os mais de 45 anos de Ditadura fizeram surgir no final da década de 80 os clamores populares para o estabelecimento de uma nova Constituição. Neste cenário, foram encaminhadas mais de 120 propostas cidadãs à Convenção Nacional Constituinte instituída em 1991, havendo, entre elas, núcleos comuns de reivindicação, em especial, a proteção às garantias e aos direitos fundamentais e a necessária atenção às necessidades dos indígenas e das mulheres.

A Constituição vigente no Paraguai foi promulgada em 20 de junho de 1992, é o sexto texto constitucional desde a Independência e substitui a Constituição de 1967 que, à exemplo do Brasil, foi fruto da ditadura militar. Na tentativa de resgate da democracia, tem por fundamento a dignidade humana e como objetivos assegurar a liberdade, a igualdade e a justiça, reafirmando-se princípios de democracia republicana, representativa, participativa e pluralista. Denota-se claramente a opção do Constituinte Paraguaio pelo enaltecimento do princípio da solidariedade, como forma de coesão social, efetivamente demarcado ao longo de diversos artigos constitucionais.

Em seu texto estão presentes mais de 25 artigos que disciplinam direitos e atribuições que a sociedade dispõe em conjunto com o funcionamento da Administração Pública, os chamados mecanismos de participação popular e controle social por meio de ações de iniciativa popular e petição pública, voltados aos direitos de igualdade, soberania da população, direito ao sufrágio e *referendum*, dotado ou não de caráter vinculante. O controle social está previsto constitucionalmente diante da organização popular, que resulta em ações de iniciativa popular e petição pública, diante assuntos de interesse público dispostos pelo menos em quatro artigos da Constituição.

Ainda, o texto constitucional paraguaio efetua uma diferenciação clara entre **reforma** da Constituição e **emenda** da Constituição. Em seu art. 289, determina que a **reforma** da Constituição somente poderá ser procedida após dez anos de sua promulgação. Uma vez declarada a necessidade da reforma, o Tribunal Superior de Justiça Eleitoral chamará a eleição dentro do prazo de 120 dias. De outro lado, a Constituição, em seu art. 290, estabelece a possibilidade de **emenda** à Constituição, após três anos de sua promulgação, mediante iniciativa da quar-

<sup>2</sup> Referido exílio traz compromissos até hoje ao Brasil em relação às relações diplomáticas com o Mercosul.

ta parte dos legisladores, do Presidente da República ou de 30% dos eleitores. O texto íntegro da emenda deverá ser aprovado por maioria absoluta nas duas Câmaras. Após, o texto é enviado ao Tribunal Superior de Justiça Eleitoral, para que convoque um *referendum*. Estabelece a norma, ainda, que não poderá ser utilizado o procedimento de **emenda** para aquelas disposições dos capítulos I, II, III e IV do título II, da parte I (o título II mencionado refere-se aos direitos e às garantias fundamentais). Assim sendo, no sistema constitucional do Paraguai, os direitos fundamentais igualmente encontram-se protegidos por uma cláusula impeditiva de modificação ou supressão por meio do processo denominado “emenda constitucional”, havendo necessidade de o procedimento de reforma da Constituição ter aprovação popular (SCHAFER, 2016).

Oportuno ressaltar que há disposição expressa no art. 131 delegando à legislação infraconstitucional o poder de regulamentar a eficácia dos direitos fundamentais, mas também garantindo aos cidadãos o uso de remédios constitucionais tais como *Habeas-corpus* (art. 133) ação de amparo (prevista no art. 134, equiparável ao mandado de segurança, podendo ser oposta à particular) e *Habeas-data* (art. 135).

Assim como no Brasil, há na Constituição do Paraguai previsão explícita da função do Poder Judiciário como guardião do Texto Supremo.

### 3 MINORIAS: CONCEITO NO CONTEXTO SOCIAL PARAGUAIO

A Constituição do Paraguai utiliza-se literalmente da expressão “minorias” em três situações distintas:

*Artículo 77 - DE LA ENSEÑANZA EN LENGUA MATERNA La enseñanza en los comienzos del proceso escolar se realizará en la lengua oficial materna del educando. Se instruirá asimismo en el conocimiento y en el empleo de ambos idiomas oficiales de la República En el caso de las **minorías** étnicas cuya lengua materna no sea el guaraní, se podrá elegir uno de los dos idiomas oficiales.*

*Artículo 140 - DE LOS IDIOMAS El Paraguay es un país pluricultural y bilingüe. Son idiomas oficiales el castellano y el guaraní. La ley establecerá las modalidades de utilización de uno y otro. Las lenguas indígenas, así como las de otras **minorías**, forman parte del patrimonio cultural de la Nación.*

*Artículo 193 - DE LA CITACIÓN Y DE LA INTERPELACION Cada Cámara, por mayoría absoluta, podrá citar e interpelar individualmente a los ministros y a otros altos funcionarios de la Administración Pública, así como a los directores y administradores de los entes autónomos, autárquicos y*

*descentralizados, a los de entidades que administren fondos del Estado y a los de las empresas de participación estatal mayoritaria, cuando se discuta una ley o se estudie un asunto concerniente a sus respectivas actividades. Las preguntas deben comunicarse al citado con una antelación mínima de cinco días. Salvo justa causa, será obligatorio para los citados concurrir a los requerimientos, responder a las preguntas y brindar toda la información que les fuese solicitada. La ley determinará la participación de la mayoría y de la **minoría** en la formulación de las preguntas. No se podrá citar, interpelar al Presidente de la República, al Vicepresidente ni a los miembros del Poder Judicial, en materia jurisdiccional.*

Depreende-se dos citados dispositivos que a República Paraguaia reconhece a existência de uma minoria étnica, no caso a indígena, que, inclusive, faz uso de outro idioma, que integra, todavia, o seu patrimônio cultural; que há outras minorias, bem como que, sejam quais forem as minorias, elas precisam participar da esfera política, ainda que tal participação deva ser regulamentada por lei infraconstitucional.

Partimos, assim, do pressuposto de que o Paraguai resguarda constitucionalmente a proteção de minorias.

Caberá a análise de como a proteção ocorre e a sua efetividade no contexto atual paraguaio, utilizando-se o presente artigo da metodologia hipotético-dedutiva, por meio da abordagem qualitativa.

O conceito de minoria que, à primeira vista, pode se ligar ao conceito numérico, logo exige que a discussão se amplie, como, por exemplo, com a Comissão de Direitos Humanos da ONU, em 1947, que assume a função de elaborar estudos para a prevenção de discriminação e proteção das minorias e, ainda, em 1966, quando o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos foi emendado para novamente fazer constar a proteção das minorias, o que culminaria, em 1992, com a elaboração da Declaração sobre os Direitos de Pessoas que pertencem a Minorias Nacionais ou Étnicas, Religiosas ou Linguísticas (RIOS JUNIOR, 2013, p.18-19).

Em sendo assim, a difícil conceituação traz à tona que a identificação depende do contexto social e histórico de cada localidade, levando à supervalorização do critério da autoidentificação ou autoatribuição, tal como sugerido pela Convenção nº 169 da OIT.

A dificuldade, muitas vezes, na proteção de minorias está em se estabelecer critérios para sua identificação. Língua e religião são critérios comumente utilizados que, todavia, podem ser alterados. Por outro lado, critérios geográficos são também insuficientes quando, por exemplo, estamos tratando de tribos nômades indígenas. O certo é que o que se leva em conta é o critério da vulnerabilidade,

sob uma ótica qualitativa, que deve ser compensado pelo ordenamento jurídico adequado, analisando-se cultura, etnia, língua, classe social etc. (RIOS JUNIOR, 2013, p.18-19).

Para José Reinaldo Lima Lopes, o conceito de minoria está ligado à vitimização de um determinado grupo por um tipo específico de lesão ou dano, submetendo-o a um papel subalterno, fruto de alguma forma de espoliação, violência, crueldade, expropriação. Note-se que não se trata de um conceito numérico, pois pode acontecer de uma minoria numérica controlar uma maioria, colocando-a em uma posição de subordinação em relação a uma elite, como ocorre em uma oligarquia. Neste caso, a maioria torna-se vítima de uma ação ou situação em que lhe são negados recursos de poder, tornando-a mais fraca, vulnerável. Daí a ligação entre o conceito de minoria (não no sentido numérico) e grupo vulnerável. A vulnerabilidade é uma característica relevante para a formação dos grupos minoritários mercedores de uma proteção diferenciada e ela se agrava quando a vítima pertence a um grupo que, por tradição, costume ou preconceito, tem mais dificuldade de acesso a direitos ou recursos de poder existentes na sociedade, tal como as mulheres, os negros, os homossexuais, as minorias religiosas, os imigrantes, os povos indígenas etc. (DUARTE, 2013, p.36).

A fundamentação para a proteção das minorias encontra-se na incessante busca pela igualdade material, inafastável nos Estados que assumem a qualidade de Democrático e Social de Direito. “A razão de existir do princípio da igualdade é o combate à discriminação. Especialmente à discriminação dos mais fracos, diante de situações que os coloquem em posição de injusta desvantagem na vida social” (RIOS JUNIOR, 2013, p.100).

Ocorre que, em muitos casos, especialmente nos Estados Latino-americanos, o reconhecimento tardio de direitos individuais, na concepção clássica de concessão e proteção de direitos, dificultou o reconhecimento do coletivo, afastando a proteção de grupos diferentes e minoritários.

A questão é que se deve proteger o direito das minorias, de forma que as minorias deixem de ser minorias e tenham os direitos reconhecidos de forma igualitária. Não significa deixar de lado as suas características específicas, mas se afastar da condição de vulnerabilidade. Além disso, as minorias devem ser vistas como parcela do povo e, portanto, titulares do Poder Constituinte, o que se conclui que o reconhecimento dos seus direitos deve, naturalmente, ser concebido pelo Estado.

A justiça social, objetivo do Estado Social, requer não apenas reconhecimento, mas também redistribuição, já que a combinação destes elementos é pri-

mordial: um não existiria sem o outro para a concretização do objetivo (FRASER, 2010, p. 168).

O Paraguai constitui-se em uma República Democrática Representativa e destina um capítulo específico para tratar da igualdade de direitos a todos os seus habitantes (arts. 46 a 48). Expressamente também menciona a proibição de escravos.

No que se refere aos Tratados Internacionais, a Constituição prevê que após a aprovação por lei no Congresso, eles passam a integrar o ordenamento jurídico do país, ocupando o segundo degrau na ordem hierárquica das normas, ou seja, abaixo da Constituição, mas superior às demais leis infraconstitucionais (art. 137).

Assim, vale citar, conforme quadro que abaixo se apresenta, as datas de ratificação de tratados, convenções e pactos internacionais entre os países do Mercosul (PITANGUY; HERINGER, 2001, p. 25-26):

Instituto	Ano de aprovação na ONU/OEA	Ano de ratificação ARGENTINA	Ano de ratificação BRASIL	Ano de ratificação CHILE	Ano de ratificação PARAGUAI	Ano de ratificação URUGUAI
Convenção para Prevenção e Repressão do Crime de Genocídio	1948	1956	1948	1953	1948	1967
Convenção para a supressão do tráfico de pessoas e exploração da prostituição	1949	1957	1958	Não ratificou	Não ratificou	Não ratificou
Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados	1951	1961	1960	1972	1969	1970
Convenção para os Direitos Políticos da Mulher	1952	1961	1963	1967	1990	1981
Convenção para Matrimônio	1964	1970	1970	1970	Não ratificou	Não ratificou
Convenção Internacional sobre a eliminação de todas as formas de discriminação racial	1965	1968	1968	1971	Não ratificou	1968

Instituto	Ano de aprovação na ONU/OEA	Ano de ratificação ARGENTINA	Ano de ratificação BRASIL	Ano de ratificação CHILE	Ano de ratificação PARAGUAI	Ano de ratificação URUGUAI
Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais	1966	1986	1992	1989	1992	1970
Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos	1966	1986	1992	1989	1992	1970
Convenção Americana Sobre Direitos Humanos	1969	1984	1992	1991	1989	1985
Convenção sobre a eliminação de todas as formas de discriminação contra a mulher	1979	1985	1984	1989	1986	1986

Depreende-se que o Paraguai é, no Mercosul, o país que deixou de ratificar o maior número de instrumentos internacionais e, também, em sua maioria, o que mais demora a proceder à ratificação. Cumpre salientar que objetivamos no presente ensaio nos deter na análise amiúde de duas minorias selecionadas, quais sejam, as mulheres e os indígenas em seus consectários legais e a efetivação das práticas sociais relativas a esses grupos. Contudo, no sentido de ofertar ao leitor uma visão mais global das minorias no Paraguai a seguir trataremos de algumas disposições constitucionais relativas a outros públicos (PITANGUY; HERINGER, 2001).

### 3.1 RAÇA

Quanto à discriminação de raça, a Constituição Paraguaia fala genericamente em “não discriminação”. No campo trabalhista, a ordem é “não discriminação por motivos étnicos”. Nesta linha, o Código Trabalhista expressamente proíbe discriminações ao trabalhador por motivo de raça. Não existe, porém, penalização em caso de ocorrência.



### 3.2 INFÂNCIA

Há proteção específica à infância. Nos termos do artigo 54, os pais têm direitos e obrigações em relação à criança, como educação e alimentação, sob pena de punição. Os filhos maiores terão assistência em caso necessário.

Prescreve que todas as crianças são iguais perante a lei e que o Estado tem a obrigação de garantir a harmonia e proteção das crianças contra o abandono, violência, abuso, tráfico e exploração e, em caso de conflito, prevalecerá o direito da criança.

Anote-se que, embora a previsão expressa, bem assim em que pese o Paraguai ter ratificado a Convenção dos Direitos da Criança (Lei nº 57/90), à exceção dela, não há definição da criança como sujeito de direito, o que pode limitar o exercício de referidos direitos.

### 3.3 ORIENTAÇÃO SEXUAL

A Constituição Paraguai contém disposição expressa acerca da nulidade do matrimônio contraído entre pessoas do mesmo sexo. No conceito de família, a exemplo da redação original da Constituição Brasileira, a interpretação que se extrai é a da união entre homem e mulher, seja em relação ao casamento e à união estável.

### 3.4 PESSOAS COM DEFICIÊNCIA

O artigo 58 menciona os direitos das “pessoas excepcionais”, enumerando-os: atenção à saúde, educação, recreação e treinamento profissional.

Prevê, ainda, a atuação do Estado na organização de uma política de prevenção, tratamento, reabilitação e integração dos deficientes físicos, psíquicos e sensoriais, com o fim de se promover a igualdade e compensar suas desvantagens.

A disposição citada evidencia o compromisso do Estado na promoção da igualdade material, abrindo espaço constitucional para a efetivação de políticas públicas específicas, até mesmo na forma de ações afirmativas, na medida em que reconhece as diferenças inerentes às necessidades especiais.

### 3.5 RELIGIÃO

No artigo 24, prescreve a Constituição Paraguaia que não há religião oficial. Contudo, proclama que “as relações entre o Estado e a Igreja Católica são baseadas na independência, cooperação e autonomia, bem como que ninguém será

incomodado, questionado ou obrigado a prestar declaração em razão de credo”. Assim, a disposição do Estado Laico permite a convivência da maioria católica com os praticantes das demais religiões.

#### **4 MULHERES E ORGANIZAÇÕES SOCIAIS: BINÔMIO INDISSOLÚVEL PARA A CONCRETIZAÇÃO CONSTITUCIONAL PARAGUAIA**

No governo de Stroessner, o Paraguai ostentava o título de último país da América a permitir o voto feminino, fato este que ocorreu apenas em 1961. Somente após a queda do regime stronista, em 1989, as paraguaias puderam se organizar coletivamente na luta por direitos e garantias, com destaque a duas organizações: a Coordenação de Mulheres do Paraguai, formada por 11 entidades e programas, e a Multisetorial de Mulheres, hoje já extinta.

Em 1991 foi instalada a Convenção Nacional Constituinte e dos 198 integrantes, 21 eram mulheres. Por meio das organizações sociais feministas foram realizados dois fóruns de consultas específicas acerca dos direitos a serem implementados na nova Carta Magna, em especial, com ênfase na proclamação formal e material do direito à igualdade de homens e mulheres.

A despeito da quantidade de propostas rejeitadas, o texto final da Constituição paraguaia foi definitivamente permeado pelas reivindicações e argumentos feministas que não apenas assumiu uma linguagem menos sexista, como fez também consolidar algumas das principais reivindicações das mulheres organizadas desde fins do regime autoritário: dentre outras, a igualdade de direitos e obrigações sem limitações por razão de sexo, um conceito amplo e igualitário de família que, junto da primeira conquista citada, tornava inconstitucionais algumas figuras patriarcais do Código Civil stronista, o compromisso do Estado paraguaio tanto para incentivar a participação político-pública das mulheres, quanto para combater a violência de gênero constitucionalmente concebida como de âmbito familiar (SZWAKO; 2016).

A igualdade entre homens e mulheres é aclamada quanto aos direitos civis, políticos, sociais, econômicos e culturais, imprimindo ao Estado a promoção desta igualdade. Especificamente, a igualdade de gênero é aclamada nas áreas trabalhista, da família e da participação política.

O artigo 117 ainda prevê maior acesso de mulheres aos cargos públicos.

Contudo, o Paraguai foi o último país do Continente a reconhecer o voto feminino (em 1961, através da Lei nº 704 e Decreto Regulamentar nº 20.243). Por outro lado, o Código Trabalhista e o Código Penal fazem referência ao “assédio sexual”. O Código de Trabalho (Lei nº 213/93), nos artigos 128 e 136, também

estabelece normas de igualdade com normas de proteção ao trabalho feminino, como na gestação e em relação ao trabalho noturno. Ainda, o Código Penal Paraguaio, o mais recente do Mercosul, de 1998, representou avanços significativos reconhecendo as mulheres como sujeitos de direitos, bem como retirando o termo “mulher honesta”.

Considerado à época um texto progressista, enfatiza Maria Berenice Dias:

A Carta Constitucional do Paraguai, que data de 1992, é de todas a de mais vanguarda. Em seu art. 46, proclama que todos os habitantes da República são iguais em dignidade e direitos, não se admitindo discriminações, sendo que no art. 48 enfatiza que o homem e a mulher têm iguais direitos civis, políticos, sociais, econômicos e culturais, acrescentando: *O Estado promoverá as condições e criará os mecanismos adequados para a igualdade ser real e efetiva, afastando os obstáculos que impeçam ou dificultem seu exercício, **facilitando a participação da mulher em todos os âmbitos da vida social.*** Explicita que o homem e a mulher têm os mesmos direitos e obrigações com relação à formação e ao desenvolvimento da família e, modo expresso (art. 52), diz que a lei regulamentará a ajuda que se deve prestar à família de prole numerosa e às mulheres cabeça de família. Também dispensa proteção especial ao trabalho das mulheres. Após proclamar que os trabalhadores de um e outro sexo têm os mesmos direitos e obrigações laborais, diz que a maternidade será objeto de especial proteção, que compreenderá os serviços assistenciais e os descansos correspondentes, os quais não serão inferiores a 12 semanas. Acrescenta que a mulher não será despedida durante a gravidez nem durante o descanso por maternidade (DIAS, 2016, p.6).

Indispensável informar outra conquista de extrema importância para o movimento de mulheres no Paraguai, com a criação legal, em 1992, da Secretaria da Mulher, com status ministerial, dentro do contexto da Convenção das Nações Unidas sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher (Cedaw), ratificada pelo Paraguai em 1986.

Para Maria Inés Ferreira, diretora do Centro de Promoção da Mulher e de Gestão Social, as paraguaias tiveram um papel de destaque na democratização deste país, pois “é difícil imaginar que a democracia possa ser alcançada sem a participação ativa e consciente de 50% da população, que são as mulheres”.

Restou claro que a constitucionalização dos direitos das mulheres no Texto Magno de 1992 surgiu da luta organizada dos grupos que lideravam à época as pautas reivindicatórias, as quais passaram a entregar os mandamentos máximos do ordenamento jurídico paraguaio, em prol, principalmente da igualdade de gênero e seus consectários no mundo jurídico e social.

## 5 INDÍGENAS COMO MINORIA: FORTALECIMENTO CONSTITUCIONAL E INVISIBILIDADE SOCIAL. AS DUAS FACES DE UMA ANCESTRAL HISTÓRIA

Povos sem direitos. Assim, eram considerados os indígenas até a Constituição paraguaia de 1992.

Estima-se, atualmente, que a população indígena paraguaia gira em torno de 75000 a 100000 (1,8% da população), dividida em 17 grupos tribais, representando sete línguas diferentes (PITANGUY; HERINGER, 2001). Oficialmente, há 17 povos indígenas no Paraguai, representando 2% da população do país, o que totaliza 110 mil pessoas.

Contudo, segundo informações de Ricardo Moringo, da organização de Direitos Humanos Tierra Viva, o número é ainda maior, tendo em vista que a identidade étnica é estabelecida por autodefinição e os indígenas eram historicamente discriminados, ninguém se definia assim. Hoje são mais de 60 mil vivendo em total invisibilidade e precarização, pois não têm terras próprias e vivem nas ruas ou em assentamentos provisórios.

Nos artigos 62 a 67 ficam estabelecidos os direitos da comunidade indígena de participar da economia, sociedade, política e via cultural da nação. Cabe ao Ministério Público a representação indígena em questões que envolvam os direitos à vida e à propriedade.

A Constituição paraguaia dispõe textualmente acerca da proteção às terras indígenas, especialmente nos art.62 e art.64, cabendo citar:

Artículo 62 DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y GRUPOS ÉTNICOS Esta Constitución reconoce la existencia de los pueblos indígenas, definidos como grupos de cultura anteriores a la formación y organización del Estado paraguayo.

Artículo 64 DE LA PROPIEDAD COMUNITARIA Los pueblos indígenas tienen derecho a la propiedad comunitaria de la tierra, en extensión y calidad suficientes para la conservación y el desarrollo de sus formas peculiares de vida. El Estado les proveerá gratuitamente de estas tierras, las cuales serán inembargables, indivisibles, intransferibles, imprescriptibles, no susceptibles, no susceptibles de garantizar obligaciones contractuales ni de ser arrendadas; asimismo, estarán exentas de tributo.

Se prohíbe la remoción o traslado de su hábitat sin el expreso consentimiento de los mismos.

É prevista a isenção quanto aos serviços sociais e militares, bem como de impostos públicos, nos termos da lei.

Do marco legal-constitucional para o mundo da práxis social, vale a pena lembrar no que diz respeito ao reconhecimento da propriedade ancestral das terras indígenas, o Paraguai esteve presente na jurisdição da Corte Interamericana de Direitos Humanos em três ocasiões.

Entretanto, essas narrativas possuem traços históricos delineados logo após a guerra da Tríplice Aliança em 1870, momento em que o governo do Paraguai vendeu terras indígenas, absolutamente ocupadas, buscando recuperar recursos e reconstruir o país. As terras eram res (coisa), e eram vendidas juntamente com os índios que lá estavam, também considerados res e não titulares do status de sujeitos de direito.

Datada de 06.02.2006, a Corte julgou o caso da comunidade Yakye Axa, formada por indígenas do Chaco paraguaio, os quais estavam vivendo em situação de absoluta pobreza e miserabilidade, posto que seus territórios estavam sob o império de proprietários privados. Na decisão a Corte Internacional considerou o caráter nuclear da terra para o desenvolvimento dos povos indígenas, em razão de suas tradições e raízes antropológicas. É a partir dela que tudo se desenvolve em essência e existência digna e plena (DIAS, 2016, p.7).

No caso da Comunidade Sawhoyamaxa *versus* Paraguai, uma sentença da Corte Interamericana de Direitos Humanos (CorteIDH), de 29 de março de 2006, obrigava o Estado paraguaio, em um prazo de três anos, a restituir o território reclamado pela comunidade e que estava ocupado pelo proprietário de terras alemão Heribert Roedel.

A decisão condenou o Estado pela violação de direitos fundamentais da comunidade Sawhoyamaxa, que viveu mais de duas décadas fora de suas terras ancestrais usurpadas por Roedel e ordenou às autoridades que concretizem empreendimentos rodoviários e programas de desenvolvimento como forma de ressarcimento. Novamente houve a constatação de que o Estado não garantiu o direito constitucional à propriedade ancestral do povo indígena em questão, uma vez que, desde 1991, não havia dado resposta satisfatória ao processo de reivindicação territorial. Ao longo do processo, verificou-se que o Povo Sawhoyamaxa foi retirado de seus territórios e obrigado a viver às margens de rodovias: *“Dentro de las estancias ganaderas, los miembros de la Comunidad Sawhoyamaxa vivían en situación de pobreza extrema, caracterizada por los bajos niveles de salud y atención médica, explotación laboral y restricciones de poseer cultivos y ganado propio y de practicar libremente actividades tradicionales de subsistencia”*.

Apesar das decisões exaradas pela Corte Internacional, o Paraguai segue desrespeitando-as, e a situação é de total precariedade, cabendo citar, entre outras consequências: crianças que não podem ir à escola; crianças em busca de

alimentos para os familiares; muitos indígenas às margens das rodovias em situação de mendicância e envolvimento em acidentes constantes, tais como atropelamentos; discriminação dos homens e mulheres indígenas que são rotuladas no momento da busca pelo trabalho em razão do ingresso das ações judiciais e reclamo dos seus direitos.

Diante do cenário caótico e em busca de sensibilização mundial, a Anistia Internacional vem, desde o ano de 2009, promovendo campanhas mundiais para sensibilização sobre o problema. À frente da sensibilização, Joanna Bernie, representante da Anistia Internacional, destacou à época que:

Há países esquecidos pelo mundo e o Paraguai é um deles. A mídia não está interessada no que passa lá. Esperamos ajudar a contar a história desses povos e, a partir desta experiência, atuar em casos semelhantes em outros países". (...) Caso o Estado paraguaio siga descumprindo a sentença, a Anistia Internacional pretende acionar países que possuem acordos econômicos bilaterais com Paraguai para que, sensibilizados, eles também ajudem a influenciar na decisão do governo federal, pois o não cumprimento de uma sentença da Corte Interamericana de Direitos Humanos tem que ter um custo político para os governos, e talvez custo econômico. Vamos fazer o possível para mobilizar o maior apoio que conseguirmos (ANISTIA INTERNACIONAL, 2018).

A reunião de esforços internacionais parece ter alcançado eco, pois no dia 21 de maio de 2014, a Câmara dos Deputados do Paraguai sancionou o Projeto de Lei de Expropriação de 14.404 hectares para a restituição de parte das terras ancestrais da comunidade Sawhoyamaxa do povo indígena Enxet, na zona conhecida como Loma Porã, no Chaco ou Região Ocidental. Com a efetiva expropriação legal serão beneficiadas 156 famílias, que vivem há mais de 23 anos às margens das rodovias paraguais, às margens da cultura e às margens da dignidade.

## **6 CONSTITUCIONALIZAÇÃO SIMBÓLICA: FENÔMENO RECORRENTE?**

É preciso conceber a Constituição como instrumento de proteção do povo e, especialmente, dos mais fracos.

A Constituição tem, por natureza, a função de proteger o povo, razão de sua existência, dos abusos do poder estatal. Ela nasce com este objetivo e, por conta disto, estrutura os poderes e organiza o Estado, dispondo, em caráter cada vez mais amplo, acerca dos direitos e garantias fundamentais.

Em sendo assim, ao reconhecermos as minorias como parcela do povo (sociedade organizada que participa das decisões políticas do Estado), a Constitui-

ção tem por dever natural resguardar o direito das minorias.

A proteção das minorias é o repensar das funções do Estado e o redimensionamento dos poderes, especialmente do Judiciário, como forma de efetivá-los e concretizá-los, na medida em que tendo o Estado, seja através de seus administradores, legisladores ou Juízes, a consciência da necessidade de sobrelevar a efetivação dos direitos de grupos minoritários, por meio de execução de políticas públicas específicas, elaboração de atos normativos voltados à facilitação da sua concretude, ou tão somente, de oferecimento de meios materiais para a realização pelos próprios integrantes, certamente estes teriam menos dificuldades para fazer valer seus direitos (RIOS JUNIOR, 2013, p.53).

Contudo, o cenário político atual paraguaio defronta-se com o caráter meramente simbólico do texto constitucional que, na realidade, não se preocupa com a efetivação da defesa das minorias. Há uma carência forte na atitude infraconstitucional de regular e conceder o direito das minorias, em especial os ameríndios e mulheres. Marcelo Neves preceitua a legislação simbólica como aquela em que, em razão da prevalência da dimensão político-ideológica, há um déficit de concreção normativa, baseando-se em Harald Kindermann, propõe uma tipologia tricotômica que, em seu entendimento, seria expressiva de seu conteúdo (NEVES, 2007, p.33).

Nesta linha das constituições simbólicas, o que se tem: (i) é um favorecimento de grupos (em geral aqueles que detêm o poder); (ii) a ilusão do cumprimento da atuação do Estado e/ou (iii) a presença de compromissos dilatatórios, fazendo com que as normas sejam de caráter meramente programático.

Como bem salienta Marcelo Neves:

[...] a legislação simbólica seria caracteriza justamente por ser normativamente ineficaz, sem que disso resultem apenas efeitos negativos, dentre os quais sobressai sua incapacidade de direção normativa das condutas. Entretanto, os efeitos positivos dessa legislação seriam essencialmente políticos e não propriamente jurídicos. [...] Enquanto a legislação simbólica atinge apenas setores específicos do sistema jurídico, a constitucionalização simbólica, pela maior amplitude do âmbito material e pessoal de vigência do Direito constitucional, atinge o núcleo do sistema jurídico, comprometendo toda a sua estrutura operacional e a sua própria autonomia/identidade (NEVES, 1996, p. 321-330).

É imprescindível a luta contínua para se transformar normas meramente programáticas em direitos públicos subjetivos de proteção e atuação positiva do Estado, seja na efetivação de direitos de liberdade, seja na promoção de direitos sociais.

A partir das transcrições acima, é possível perceber que o Brasil é o único dos três países analisados a não reconhecer o direito de propriedade comunitária das terras indígenas pelos seus povos, uma vez que o sistema brasileiro concede à União a propriedade das terras indígenas, apenas com o usufruto reservado às comunidades indígenas.

## CONCLUSÃO

Em 26 de março de 1991, Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai assinaram o Tratado de Assunção, com vistas a criar o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), tendo por objetivo precípua a integração dos Estados Partes por meio da livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos, do estabelecimento de uma Tarifa Externa Comum (TEC), da adoção de uma política comercial comum, da coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais, e da harmonização de legislações nas áreas pertinentes.

Além dos Estados-Membros, existe a figura dos Estados Associados entre eles: o Chile (desde 1996), o Peru (desde 2003), a Colômbia e o Equador (desde 2004) e Guiana e Suriname (2013).

Em 2012, o bloco passou pela primeira ampliação desde sua criação, com o ingresso definitivo da Venezuela como Estado Parte e, em 2015, a Bolívia foi o 6º Estado-Membro a ingressar no Mercosul.

Desde sua criação, o MERCOSUL vem se aprimorando institucionalmente, sendo válido registrar a criação do Tribunal Permanente de Revisão (2002), do Parlamento do MERCOSUL (2005), do Instituto Social do MERCOSUL (2007), do Instituto de Políticas Públicas de Direitos Humanos (2009), bem como a aprovação do Plano Estratégico de Ação Social do MERCOSUL (2010) e o estabelecimento do cargo de Alto Representante-Geral do MERCOSUL (2010).

Entre os princípios vigentes estabelecidos no art. 1º do Tratado de Assunção estão: a livre circulação de bens, serviços e fatores de produção entre os países do bloco; estabelecimento de uma tarifa externa comum e a adoção de uma política comercial conjunta em relação a terceiros Estados ou agrupamentos de Estados e a coordenação de posições em foros econômico-comerciais regionais e internacionais; coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais entre os Estados Partes; compromisso dos Estados Parte em harmonizar a legislação nas áreas pertinentes, a fim de fortalecer o processo de integração.

Neste cenário, pautado pela integração e solidariedade dos países membros e associados do Mercosul, cabe citar o papel do Fórum da Sociedade Civil nas Américas na implementação dos direitos já conquistados e aprimoramento de



mecanismos para práticas inovadoras no âmbito também das organizações da sociedade civil.

As organizações da sociedade civil nos quatro países que compõem o Mercosul e também no Chile possuem longa tradição de mobilização social e luta pela garantia e proteção dos direitos humanos. A articulação de redes e a atuação conjunta em termos regionais também vêm sendo uma experiência crescente ao longo das últimas décadas, mas merece ser ampliada em termos regionais, com maior diálogo e colaboração entre os países, em especial, no tocante aos direitos das minorias e consolidação dos direitos humanos (PITANGUY; HERINGER, 2001, p. 108).

Em primeiro lugar, cabe enfatizar a necessidade de uma troca permanente entre os movimentos e as organizações da sociedade civil que atuam em relação a temas específicos. Estas agendas anteriormente isoladas ganham uma integração crescente, com repercussões positivas para todos os campos. Da mesma forma, a releitura da situação em que se encontra o exercício de determinados direitos tendo a perspectiva de sua inter-relação com outras temáticas pode gerar mudanças importantes nas formas de luta para o pleno exercício destes direitos (PITANGUY; HERINGER, 2001, p. 108).

Urge indiscutivelmente a necessidade preemete de que as organizações da sociedade civil pressionem os governos para que as legislações atualmente existentes sejam efetivamente cumpridas, não sofram retrocesso e sejam ampliadas, em prol dos direitos das minorias e sua necessária efetivação, bem como a possibilidade de monitoramento dos direitos humanos tendo como base os tratados internacionais, e as sanções nos casos de não cumprimento dos mesmos, atuando quando se fizer indispensável órgãos como a Corte Interamericana de Direitos Humanos (PITANGUY; HERINGER, 2001, p. 108).

Por derradeiro, para que não seja apenas um ordenamento simbólico, bem como decisões judiciais também eivadas apenas de simbologia, os países componentes do Mercosul devem dialogar com frequência para que os direitos já conquistados não sofram retrocessos sociais. A solidariedade do bloco é a base para tais realizações. A união é o elemento chave para a efetivação dos direitos constitucionais para a efetivação no campo pragmático-social.

Do simbólico para o efetivo. Mercosulinos, uni-vos!

## REFERÊNCIAS

DIAS, Luciana Laura Carvalho Costa. *Proteção Constitucional às terras tradicionalmente ocupadas por índios – uma análise de Direito Constitucional Comparado*. Disponível em: <http://www.agu.gov.br/page/download/index/id/13295607>. Acesso em 03.11.2018.

DIAS, Maria Berenice. *A mulher no Mercosul*. Disponível em: <[http://www.mariaberenice.com.br/uploads/2\\_-\\_a\\_mulher\\_no\\_mercosul.pdf](http://www.mariaberenice.com.br/uploads/2_-_a_mulher_no_mercosul.pdf)>. Acesso em 20.10.2018.

FRASER, Nancy. Redistribuição, reconhecimento e participação por uma concepção integrada da justiça. In: IKAWA, Daniela; PIOVESAN, Flávia; SARMENTO, Daniel. *Igualdade, Diferença e Direitos Humanos*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

JUBILUT, Liliana L.; BAHIA, Alexandre G. M. Franco e MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. *Direito à diferença*. São Paulo: Saraiva, 2013.

NEVES, Marcelo. *A Constitucionalização Simbólica*. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

\_\_\_\_\_. Constitucionalização simbólica e desconstitucionalização fática: mudança simbólica da Constituição e permanência das estruturas reais de poder. *Revista de informação legislativa*, v. 33, n. 132, p. 321-330, out./dez. 1996.

PITANGUY, Jacqueline; HERINGER, Rosana. Direitos Humanos no Mercosul. *Cadernos Fórum Civil*. Ano 3, n. 4, p.25-26, 2001.

RIOS JUNIOR, Carlos Alberto dos. *Direito das Minorias e limites jurídicos ao poder constituinte originário*. São Paulo: Edipro, 2013.

SCHAFER, Jairo Gilberto. *As garantias dos Direitos Fundamentais, inclusive os judiciais, nos países do Mercosul*. Disponível em: <<http://daleth.cjf.jus.br/revista/numero9/artigo13.htm>>. Acesso em 20.10.2018.

SZWAKO, José. *Lós aos Dora dos Del feminismo contemporâneo em Paraguai: La Multisectorial y la CMP entre 1989 y 1992*. Disponível em: <[http://www.academia.edu/2453774/Los\\_a%C3%B1os\\_dorados\\_del\\_feminismo\\_contempor%C3%A1neo\\_en\\_Paraguay\\_La\\_Multisectorial\\_y\\_la\\_CMP\\_entre\\_1989\\_y\\_1992](http://www.academia.edu/2453774/Los_a%C3%B1os_dorados_del_feminismo_contempor%C3%A1neo_en_Paraguay_La_Multisectorial_y_la_CMP_entre_1989_y_1992)>. Acesso em 12.10.2018.