

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

**TRANSIÇÃO POLÍTICO-DEMOCRÁTICA NO PARAGUAI  
A trajetória oposicionista do Partido Liberal Radical Autêntico -  
PLRA (1989-1993)**

Dissertação apresentada ao Programa  
de Pós-Graduação em Ciência Política  
como requisito parcial para a obtenção  
do título de Mestre em Ciência Política.

Orientadora: **Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Jussara Reis Prá.**

Orientando: **Fábio Anibal Goiris.**

**Porto Alegre, 1996.**

**Comissão Examinadora**

---

**Prof. Dr. Ari Cesar Minella**

---

**Prof. Dr. Cesar Marcello Baquero Jacome**

---

**Prof<sup>a</sup> Dra. Jussara Reis Prá**  
(orientadora)

*“Después de tantas horas de caminar sin encontrar ni una sombra de árbol, ni una raíz de nada, se oye el ladrar de los perros.*

*Uno ha creído a veces, en medio de este camino sin orillas, que nada habría después; que no se podría encontrar nada al otro lado, al final de esta llanura rajada de grietas y de arroyos secos. Pero sí, hay algo. Hay un pueblo. Se oye que ladran los perros y se siente en el aire el olor del humo, y se saborea ese olor de la gente como si fuera una esperanza...”*

(Extraído da obra *El llano en llamas*, do escritor mexicano Juan Rulfo, onde descreve o povo e a região árida e deserta do sul de Jalisco.)

## S U M Á R I O

<b>RESUMO .....</b>	<b>VI</b>
<b>ABSTRACT .....</b>	<b>VII</b>
<b>AGRADECIMENTOS .....</b>	<b>VIII</b>
<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>1</b>
<b>PRIMEIRA PARTE - O REGIME E A OPOSIÇÃO .....</b>	<b>29</b>
<b>Capítulo 1. O autoritarismo de Stroessner: Conceituação .....</b>	<b>30</b>
<b>Capítulo 2. O PLRA e os partidos de oposição antes da transição ....</b>	<b>55</b>
<b>Capítulo 3. Crise e decadência de um modelo de dominação .....</b>	<b>75</b>
<b>SEGUNDA PARTE - A TRANSIÇÃO POLÍTICA .....</b>	<b>95</b>
<b>Capítulo 1. A queda do regime e o início da transição .....</b>	<b>95</b>
<b>Capítulo 2. A agenda da transição. O PLRA como ator político .....</b>	<b>120</b>
<b>Capítulo 3. Eleições Gerais de 1989: Eleições Municipais e</b>	
<b>Constituintes .....</b>	<b>138</b>
<b>TERCEIRA PARTE - O INÍCIO DA TRANSIÇÃO DEMOCRÁTICA .....</b>	<b>173</b>
<b>Capítulo 1. Eleições Gerais de 1993. O PLRA como opção</b>	
<b>de poder .....</b>	<b>174</b>
<b>Capítulo 2. O PLRA no processo de transição .....</b>	<b>186</b>
<b>Capítulo 3. A transição incompleta .....</b>	<b>203</b>
<b>CONCLUSÃO .....</b>	<b>232</b>
<b>BIBLIOGRAFIA .....</b>	<b>240</b>

## LISTA DE FIGURAS, GRÁFICOS, QUADROS E TABELAS

<b>Figura 1 - Fases da Política de Liberalização .....</b>	<b>121</b>
--	------------

### GRÁFICOS

<b>Gráfico 1 - Número de oficiais por hierarquia .....</b>	<b>109</b>
<b>Gráfico 2 - Eleições gerais de 1989 - distribuição de bancadas .....</b>	<b>136</b>
<b>Gráfico 3 - Participação do eleitorado nas eleições municipais de 1991.</b>	<b>151</b>
<b>Gráfico 4 - Resultados das eleições municipais de 1991 .....</b>	<b>152</b>
<b>Gráfico 5 - Dados básicos das eleições constituintes de 1991 .....</b>	<b>157</b>
<b>Gráfico 6 - Eleições constituintes. Resultados de listas nacionais - 1991</b>	<b>158</b>
<b>Gráfico 7 - Eleições gerais, municipais e constituintes .....</b>	<b>158</b>
<b>Gráfico 8 - Evolução das eleições, considerando Partido Colorado e PLRA</b>	<b>193</b>

### QUADROS

<b>Quadro 1 - Síntese do Processo de Transição .....</b>	<b>2</b>
<b>Quadro 2 - Eleições gerais no Paraguai (1953-1988), distribuição de ... votos governo-oposição (%)</b>	<b>71</b>
<b>Quadro 3 - Conteúdo da Constituição de 1992, segundo as principais temáticas - Parte Orgânica .....</b>	<b>161</b>
<b>Quadro 4 - Resultados das eleições internas do Partido Colorado .....</b>	<b>172</b>
<b>Quadro 5 - Resultados das eleições gerais de 1993 (Presidência da República) .....</b>	<b>175</b>
<b>Quadro 6 - Resultados eleitorais de 1993 (Câmara de Senadores) .....</b>	<b>175</b>
<b>Quadro 7 - Resumo dos resultados eleitorais no Paraguai: 1989-1993</b>	<b>194</b>
<b>Quadro 8 - Aspectos econômico-sociais do Paraguai em transição .....</b>	<b>198</b>

### TABELAS

<b>Tabela 1 - Resultados das eleições gerais de 1989 .....</b>	<b>135</b>
--	------------

<b>Tabela 2 - Distribuição de votos nas 20 localidades com maior quantidade de eleitores no país .....</b>	<b>155</b>
--	------------

## RESUMO

O regime autoritário do general Alfredo Stroessner, no poder por 35 anos, instaurou no Paraguai uma das ditaduras mais longevas da história recente da América Latina. Contudo, na madrugada do dia 2 de fevereiro de 1989, com a deposição do governo Stroessner por um golpe militar, inicia-se no país a transição para a democracia. O presente trabalho procura analisar esse processo, enfatizando as causas que levaram à derrocada do regime e à decomposição do bloco do poder, e os desdobramentos inerentes ao contexto transicional que tiveram como resultado a *ressurreição* da sociedade civil. Partindo do suposto de que a presença político-legal das forças de oposição tende a se tornar mais expressiva à medida que se vão sucedendo os pleitos eleitorais, a preocupação central desta dissertação é examinar a trajetória desenvolvida pelo Partido Liberal Radical Autêntico (PLRA) no cenário político paraguaio. Em vista disso, procurou-se reconstituir, através de uma análise de cunho histórico-descritivo, os momentos decisivos da transição e o desempenho político-eleitoral do PLRA no período que vai de 1989 a 1993.

As conclusões a que se chegou no trabalho apontam para a permanência de uma relação espúria entre o Governo, o Partido Colorado (governista) e as Forças Armadas, que traz como resultado negativo a manutenção de forças antidemocráticas no centro do poder político paraguaio. Esse quadro implica também em considerar que a permanência do entulho autoritário do regime anterior tem dificultado a alternância de partidos políticos no poder, reduzindo enormemente as chances do PLRA e de outros partidos de oposição tornarem-se governo pelas urnas. O aspecto positivo da transição, por seu turno, reside em que os atores sociais, reivindicando seus direitos e assumindo uma postura de clara irreversibilidade no que diz respeito às conquistas democráticas, deram início a um processo de reestruturação da sociedade civil, até então nunca visto na história política paraguaia. Por último, cabe destacar que esta dissertação procura contribuir para a reflexão sobre um tema que tem sido relativamente negligenciado pelos cientistas sociais, que é o da transição político-democrática no Paraguai.

## ABSTRACT

The authoritarian regime of General Alfredo Stroessner remained in power for 35 years, establishing of the longest dictatorships in the recent history of Latin America. However, at the dawning of february 2, 1989, this regime was overthrown by a military coup which started the transition process towards democracy. This study tries to analyse the process of the democratic transition of Paraguay with emphasis on the causes and as a consequence the disintegration of the power block and in the transition process that resulted in the resurection of the civil society. Nevertheless, the central matter subjacent to the dissertation lies in examining the oppositional party, the Authentic Radical Liberal Party (PLRA). The remarkable moments of the political transition and the electoral performance of the PLRA, in especificical during 1989 to 1993, were analysed by mens of a historical-descriptive study. Actually, it is believed that at the same time that a greater political opening or democratization takes place, the legal political presence of oppositional forces also grows.

The most pertinent conclusions to which this study came refer to a remaining spurious relations between the Government, the Party Colorado (governamentalist) and the Armed Forces, which brings as a negative result the permanence of anti-democratic forces in the centre of the political power of Paraguay. This context also implies that PLRA and the other oppositional parties have enormously reduced their chances of getting to the government throught an election, because the autoritarian remains prevent the alternation of political parties in the government. On the other hand, the positive aspect of this transition is that the civil society started an unprecedented restructuring process, reivindicating their rights and taking a position of definite reverselessness on behalf of ther democratic achievements. Finally, this study aims at supplementing research on a theme that is relatively neglected by social scientists: the democratic transition of Paraguay.



## AGRADECIMENTOS

A realização do presente trabalho contou com o apoio da Coordenadoria de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) através da concessão de uma bolsa de estudos. Além do apoio institucional, foi possível levar adiante este empreendimento graças à colaboração de diversas pessoas, as quais não posso deixar de agradecer.

Aos meus pais, por tudo o que fizeram por mim.

Aos professores do Programa de Mestrado em Ciência Política da UFRGS, pelos ensinamentos e amizade: Antônio Cláudio Nuñez (*in memoriam*), Celi Regina Jardim Pinto, Cesar Marcello Baquero Jacome, Eduardo Dutra Aydos, Francisco Luiz dos Santos Ferraz, Héliqio Henrique Casses Trindade, José Antônio Giusti Tavares, Jussara Reis Prá, Maria Izabel Noll e Odaci Luiz Coradini.

Aos colegas de Mestrado: Adeloir, Gilson, Izur, Liliana, Luis Carlos, Jorge, Martam Renato, Rosana e Victor, pela amizade e colaboração demonstradas ao longo do Curso.

Ao professor Héliqio Trindade, cujo apoio para meu ingresso no Curso de Mestrado foi de fundamental importância.

Ao professor Marcello Baquero, pela permanente atenção que dispensou aos alunos durante o período em que realizei o Curso e pelas valiosas sugestões para a elaboração desta dissertação.

Ao cientista político professor José Nicolás Morínigo, da Universidade Católica de Assunção, pela orientação para a obtenção de material bibliográfico e pelas sugestões a respeito deste trabalho.

Ao Daniel Prá, pela elaboração de gráficos mediante recursos de computação.

Finalmente, à professora Jussara Reis Prá, pela orientação segura para a elaboração deste trabalho, pela maneira atenciosa e cordial com que sempre me recebeu, o reconhecimento sincero de quem muito aprendeu da arte e sobretudo da Ciência Política.

## INTRODUÇÃO

O desaparecimento dos regimes autoritários na América Latina faz ressurgir o interesse em discutir a multiplicidade de significados contidos na “nova” proposta democratizadora que emerge desse contexto. Ao mesmo tempo, propicia o início do que se poderia denominar de uma controvertida fase de *transição político-democrática*. Diante da urgência em normalizar o funcionamento das instituições políticas, esquecidas por um longo período, diferentes atores políticos, portando enfoques distintos de democracia, envolvem-se, de forma profunda e por vezes contraditória, dentro de um mesmo processo.

Em alguns países do continente latino-americano, a transição configura-se como uma verdadeira *refundação* da ordem democrática. Em outros, chega até mesmo a assumir um caráter eminentemente *fundacional*. Weffort (1992) esclarece esse aspecto, ao afirmar que enquanto em países como o Brasil e a Argentina o processo de transição representa a *(re)construção* da democracia, em outros, como no Paraguai, este assume o significado de uma *conquista* da democracia.

Com base nessa problemática, a proposta desta dissertação é examinar como se dá o encaminhamento do processo de transição paraguaio, buscando avaliar suas possíveis implicações para o início de um novo ciclo na política do país, à luz de diferentes interpretações que têm informado o debate sobre a transição tanto no Paraguai como em outros países da América Latina. Especificamente, procura-se analisar a trajetória política do Partido Liberal Radical Autêntico (PLRA), focalizando o seu desempenho político-eleitoral como partido de oposição. O marco temporal utilizado para a análise é o contexto

político e sócio-econômico que possibilita a queda do regime de Stroessner em 1989 e que se estende até as eleições gerais de 1993.

O *quadro sinóptico* apresentado, a seguir, situa as principais etapas do cronograma da transição político-democrática do Paraguai. A cada momento eleitoral corresponde uma fase específica de um processo que tem sido caracterizado como "*de cima para baixo e de dentro para fora*" (Flecha e Martini, 1994), ou referido como o de uma democracia *tutelada* ou *conservadora* (Riquelme, 1992), responsável pela sustentação da denominada "agenda da transição", que se configurou, sobretudo, através de uma seqüência de eleições fundadoras.

### Quadro 1 - Síntese do Processo de Transição

	Transição política			Transição democrática	
	1989	1989	1991	1991	1993
1954-1989 Governo de Stroessner 35 anos de ditadura	3 de fevereiro Golpe Militar Stroessner é exilado no Brasil	1º de maio Eleições Gerais Governo do general Rodríguez	Maio Eleições Municipais Primeiros Prefeitos Opositores	dezembro Eleições Constituintes Nova Constituição Nacional	9 de maio Eleições Gerais Primeiro presidente civil

Fonte: Quadro elaborado com base em alguns eventos políticos que antecederam e secundaram a agenda de transição paraguaia.

Do ponto de vista teórico, a derrocada da ditadura de Stroessner tem suscitado pelo menos duas novas situações para os cientistas sociais. Por um lado, oportuniza a realização de investigações mais aprofundadas sobre o antigo regime, sua lógica interna e longevidade. Tarefa até então dificultada em face da ostensiva restrição imposta pelo regime de outrora. Por outro lado, estimula o direcionamento de estudos e pesquisas sobre o fenômeno da *transição*, fruto da

desarticulação do *Ancien Régime* e cujos efeitos certamente passariam a incidir de maneira significativa no conjunto da sociedade paraguaia.

Quanto à inserção do Paraguai na conjuntura de transformações políticas desencadeada em passado recente na América Latina, é inegável que a existência de um processo histórico específico para cada caso tem acompanhado os países recém-saídos dos regimes autoritários, relacionando-se estreitamente com as próprias possibilidades de implantação de um regime democrático. Entre essas possibilidades, não se pode negligenciar a presença e o desempenho dos partidos políticos de oposição como instrumentos fundamentais na transição para a democracia. É nesse sentido que este trabalho examina a trajetória do PLRA (Partido Liberal Radical Autêntico) no contexto de transição paraguaio, buscando realçar sua importância como opção de poder no confronto que se estabelece entre o oficialismo e as forças de oposição no cenário político do país.

No presente trabalho, uma das formas de utilização da expressão *transição* é para fazer referência a todo o processo de *câmbios* políticos, sociais e econômicos, que teria seu início com a substituição de um regime autoritário por outro de caráter basicamente democrático. Em outras palavras, para indicar o *continuum* de mudanças em seu sentido mais amplo e descritivo, mesmo reconhecendo que o desejável de toda transição reside no estabelecimento de uma *democratização plena*.

Com vistas a examinar a transição paraguaia e o papel desempenhado pelo PLRA nesse processo, utiliza-se o termo transição em duas perspectivas. Na primeira, emprega-se a expressão *transição política* para fazer referência às mudanças de regime político ocorridas no Paraguai, buscando especificar os contextos que geraram a adoção de medidas de cunho eminentemente político-institucional, de caráter *fundacional*, que abrange o período da queda da ditadura de Stroessner, passando pelo governo do general Rodríguez e chegando às eleições municipais e constituintes de 1991. Na *transição política*, não estariam, pois, em jogo as alterações substantivas na estrutura sócio-econômica do país,

mas fundamentalmente um *ajuste de contas com o passado* com a recuperação das liberdades públicas e a institucionalização da *democracia política*. O que, na expressão de Garretón (1990), incluiria desde a decomposição do núcleo dirigente do regime militar até a negociação entre militares e oposição; mobilizações políticas da oposição, ou ainda, o enfrentamento institucional entre regime e oposição.

Na segunda perspectiva, a expressão *transição democrática* é empregada para indicar o processo que se inicia com a eleição presidencial de 1993. No Paraguai, esse momento estaria representado pela eleição de um presidente civil através do sufrágio direto num clima de pluripartidarismo e sob a égide de uma nova Constituição Nacional. A *transição democrática* seria, então, um processo que, embora se instale em virtude da superação de inúmeros obstáculos *políticos*, desenvolve-se com o objetivo de implementar transformações sócio-econômicas de maior profundidade. As reformas estruturais de ordem financeira e tributária, por exemplo, assim como o processo de enxugamento da máquina do Estado (demissões de funcionários e privatizações de empresas estatais), tão em voga no discurso dos governos pós-autoritários, somente poderiam ser implementados sob um governo civil democrático e, o mais importante, após amplas discussões envolvendo diferentes atores econômicos, sociais e políticos.

No que se refere ao conceito de *transição*, cumpre ainda esclarecer que a maioria dos autores o vincula a um “*período que se inicia com a dissolução de um regime autoritário e a instalação de outro, que, por sua vez, pode ser democrático, autoritário ou revolucionário*” (O’Donnell e Schmitter 1988, p.8). Entende-se, portanto, que, no caso paraguaio, o golpe militar de 1989 possibilitou o início de um processo de *transição política* no país, o qual continuou a se desenvolver quando da instalação de outro regime. Nesse caso, a despeito da emergência de um governo civil em 1993, o Paraguai não se configura como uma democracia consolidada. A persistência de manipulações fraudulentas no processo eleitoral poderia ser apontada como um dos fatores que permitem

sustentar esta afirmação. Não obstante, embora essas deformações firam um princípio básico da democracia representativa, que se expressa através do sufrágio (voto), é possível considerar, como o fazem O'Donnell e Schmitter (1988, p.12), que a instauração do “novo” regime torna possível o início de uma *“transição democrática, uma vez que as regras do jogo e os procedimentos são mais ou menos democráticos”*.

É nesse sentido que, para Garretón (1989), toda a *transição* é essencialmente *política* e tem a ver com a *mudança de regime*. Contudo, a expressão *transição democrática*, mesmo que amplamente utilizada por vários autores para fazer referência a mudanças político-institucionais (Przeworsky, 1984; Varas, 1984; Martins, 1985; e Weffort, 1992), comporta também outra conotação, pois implicaria no problema da *democratização plena*, quer dizer, da transformação do Estado e da sociedade.

Por último, cabe referir que a transição num sentido mais amplo implicaria, como já foi notado, além da consecução da democracia política, num *processo de consolidação* dessa democracia em gestação, o que exigiria, também, um processo de *democratização social* ou *global*, ou seja, uma *democracia social*. Em última análise, e de modo sumário, a transição pode ser entendida como um *continuum*, envolvendo inicialmente *câmbios políticos* (transição política) e, a seguir, *câmbios sociais e econômicos* (transição democrática), estes últimos se apresentando geralmente como resultado daqueles. Situar a questão da transição nesses dois níveis não significa, entretanto, deixar de considerar a possibilidade de que, em alguns casos, as transições possam estancar-se ainda na primeira fase de seu desenvolvimento.

### **O cenário histórico-político paraguaio**

No dia 15 de agosto de 1537, os capitães espanhóis Salazar de Espinoza e Gonçalo de Mendoza fundam, à beira do Rio Paraguai, o porto e a *"Casa Fuerte de Nuestra Señora Santa María de la Asunción"*, que iria transformar-se no

"*amparo e reparo da conquista*" (Chaves, 1994, p.52). A partir desse acontecimento, a Casa de Contratação e o Conselho das Índias passam a orientar e a dirigir a política e a administração espanholas na América do Sul. A seguir, aportam no Paraguai colonial os franciscanos e especialmente os jesuítas, estes permanecem estreitamente ligados à vida paraguaia durante mais de um século e meio (1604 a 1767), influenciando poderosamente a cultura, a economia e a política dos guaranis.

O domínio espanhol estendeu-se por quase três séculos e o Paraguai obteve sua independência no dia 14 de maio de 1811, antes mesmo do que a Argentina e o Brasil. Por isso mesmo, passou a ser denominado *la cuna de la libertad en América*. A independência do Paraguai, entretanto, só foi obtida após duras contendas entre os espanhóis e seus aliados espanholistas contra os nativos e os *criollos* - indivíduos de raça branca, filhos de europeus com índias. Desde então, sucederam-se no país vários regimes autoritários.

O primeiro governante paraguaio foi o Dr. José Gaspar Rodríguez de Francia, um obscuro e não menos carismático doutor em Teologia pela Universidade de Córdoba, designado Ditador Perpétuo do Paraguai. "El Supremo", como ficou conhecido, governou durante longos vinte e cinco anos, até sua morte. Parece ilustrativo salientar que da mesma forma que o colombiano Gabriel Garcia Márquez inspirou-se em Simón Bolívar para escrever *El general en su laberinto*, antes dele, o escritor paraguaio Augusto Roa Bastos inspirou-se na curiosa e enigmática vida do ditador Francia para escrever uma das mais importantes obras da narrativa hispano-americana, "*Yo El Supremo*", vencedora do Prêmio Cervantes, em Madri, no ano de 1989.

O Congresso Nacional designou o Dr. Gaspar Rodríguez de Francia, em 1817, como "Ditador Perpétuo" do Paraguai. Durante o período em que governou o país, o Dr. Francia, além de isolar o Paraguai diplomática e comercialmente do resto do continente, estabeleceu políticas peculiares ora defendendo de maneira ineludicável a soberania nacional, ora buscando eliminar definitivamente as



velhas *elites* (espanhóis e espanholistas ou *criollos ricos*). Como sublinhou Lewis (1986), no governo do Dr. Francia as prisões, os confinamentos para campos de concentração localizados no mais profundo da selva paraguaia e as execuções, por vezes sumárias, dos inimigos da República foram uma constante. No entanto, quando morreu, em 1840, as finanças do Estado mostravam invejável superávit e o país se tornara uma República independente que tinha sua existência garantida pela presença de um exército poderoso. Mais ainda, através do confisco da maior parte das terras férteis e das propriedades da alta burguesia, havia-se estabelecido no país um sistema público de arrendamento de terras cultiváveis. Essa espécie de “socialismo agrário”, fundado em razão do desaparecimento da classe dominante espanhola, segundo Lewis levou os camponeses a sentirem orgulho do país e acabou por transformá-los em patriotas fanáticos. Lewis sustenta, de outra parte, que, com a extinção das classes altas, o país perdeu no aspecto educacional, a nação se converteu, nesse período, numa sociedade despreparada culturalmente. Chaves (1994, p.147), entretanto, assinala que a educação popular era atendida; a instrução era obrigatória e gratuita. Por último, o aspecto ressaltante do governo do Dr. Francia esteve relacionado à sua própria pessoa. Foi um governante tão honrado quanto parcimonioso nos gastos públicos. Como assinala Lewis (1986, p.39) *"Su propia vida había sido la de un asceta, y había impuesto esa misma disciplina a su pueblo"*

O sucessor do Dr. Francia foi Don Carlos Antonio López, nomeado presidente em 1844, ostentava o título de "Excelentísimo". López foi reeleito sucessivamente e morreu no exercício de suas funções após dezoito anos no poder. O governo de Don Carlos Antonio López continuou sendo uma autocracia, até certo ponto semelhante àquela do Dr. Francia. Na fase de López, contudo, o país já iniciava intercâmbios diplomáticos e comerciais, especialmente com a Argentina. O comércio aumentou as divisas e teve como resultado um inusitado progresso interno para o Paraguai colonial, através da construção de novos portos fluviais, de novas indústrias e de vários edifícios públicos importantes, bem como

da criação de um sistema telegráfico e de transportes ferroviários. No dia 26 de abril de 1845, apareceu também o primeiro número do jornal *Paraguay Independiente*, sua publicação era justificada com base na idéia de que o país precisava fazer conhecer seus direitos e defender-se do então ditador argentino Rosas, que tencionava anexar aos seus domínios a nascente república. Em menos de vinte anos e sob o governo de López, o Paraguai se transformou num dos países de maior progresso econômico no continente. Como esclarece Lewis (1986, p.40): "*Cuando murió en 1862, Carlos Antonio López dejó Paraguay más próspero y militarmente más poderoso*".

Por último, emerge a figura do filho de Don Carlos Antonio, o jovem Francisco Solano López, que viria a transformar-se no lendário marechal López em face da sua gloriosa atuação, principalmente para historiadores paraguaios modernos ou, desastrosa, para alguns historiadores estrangeiros, no comando do exército paraguaio na *Guerra da Tríplice Aliança* (Brasil, Argentina e Uruguai), conhecida, no Brasil, como *Guerra do Paraguai*. Esta contenda bélica trouxe para o Paraguai resultados desastrosos. Na realidade, configurou-se numa forma de genocídio, cujas conseqüências econômicas, sociais e culturais, entre outras, podem ser consideradas como repercutindo até os dias de hoje. Lewis (1986, p.42), assinala que de uma população de 550.000 habitantes no início da guerra, em 1860, morreram mais da metade. Dos que restaram apenas 14.000 eram homens. Os sobreviventes constituíam-se de mulheres, anciãos, crianças e mutilados. Além disso, o país perdeu 160 mil Km<sup>2</sup> do seu território. A capital Assunção foi invadida e queimada, e Solano López refugiou-se na selva com o que sobrara do seu exército. A guerra só acabou no dia 1º de maio de 1870, na região chamada *Cerro Corá*, à beira do *Rio Aquidabán-Niguí* (hoje próxima da cidade de Pedro Juan Caballero, fronteira com o Brasil). Nesse local, Solano López ofereceu heróica e desigual resistência ao exército aliado que pretendia levá-lo prisioneiro. Na dramática passagem da história guerreira do continente, o marechal paraguaio preferiu a imolação e, já com o corpo atravessado por uma

lança, pronunciava a célebre frase: "*muero con mi pátria*". Francisco Solano López é considerado no Paraguai o herói máximo da nacionalidade.

Terminada a *Guerra do Paraguai*, iniciou-se um lento processo de reconstrução do país. Um dos aspectos mais ressaltantes do período foi a promulgação da Constituição Nacional em 25 de novembro de 1870. Nesse período, nascem também os dois grandes partidos políticos: o Partido Liberal, fundado em 2 de julho de 1887, e o Partido Colorado, no dia 11 de setembro do mesmo ano.

É preciso destacar que as instabilidades políticas e as guerras foram uma constante na história do país. Além da sucessão de governos autocráticos e da aniquiladora *Guerra do Paraguai*, aproximava-se um novo conflito bélico, a *Guerra do Chaco* (1932-1935), contra a Bolívia. Nos três anos que durou a contenda do *Chaco*, morreram mais de 90.000 homens entre paraguaios e bolivianos. O pano de fundo da guerra esteve representado, para além dos antigos conflitos territoriais mal resolvidos entre ambos os países, pelo envolvimento (mesmo que a distância) de oligopólios ou trustes petrolíferos internacionais, interessados em explorar a região árida do Chaco, suposta ou realmente rica em petróleo. O Paraguai saiu vitorioso da guerra. Não obstante, é preciso destacar que a vitória das Forças Armadas paraguaias teve como resultado o afiançamento ainda maior, inclusive no sentido emblemático ou simbólico, do poder militar no país, o que poderia explicar, de certo modo, a emergência e a longevidade das ditaduras militares que se sucederam após o final da guerra, em 1935.

Outro exemplo da instabilidade política da época foi a *Revolução Febrerista* deflagrada em 17 de fevereiro de 1936, na qual um coronel do exército, Rafael Franco, derrubou o presidente Eusebio Ayala, do Partido Liberal. Os liberais estavam no poder desde 1904. A queda do governo liberal de Ayala foi uma surpresa, justamente depois deste ter dirigido o país para uma gloriosa vitória militar na *Guerra do Chaco*. Rafael Franco foi nomeado "presidente provisional" (Chaves, 1994). Seu governo, contudo, durou pouco mais de um

ano. No dia 13 de agosto de 1937, o coronel Franco era deposto. Após sua queda, o Partido Liberal assumiria o poder pela última vez. O marechal José Félix Estigarribia, condutor do exército paraguaio na *Guerra do Chaco*, foi eleito presidente - na verdade era candidato único.

O aspecto ressaltante desse período foi a promulgação da nova Constituição Nacional (1940), responsável pela reforma da Carta Magna de 1870. A Constituição de 1940 impunha um Executivo forte e foi feita para outorgar poderes quase ditatoriais a Estigarribia e, naturalmente, a outros presidentes que o sucederam após sua trágica morte em acidente aéreo em 7 de setembro de 1940.

Mas os conflitos que, de alguma maneira, iriam balizar a emergência e o desempenho dos autoritarismos mais recentes da República do Paraguai apenas estavam em seu início. É preciso destacar, nesse sentido, a importância política da revolução civil de 1947. O general Higinio Morínigo, designado presidente provisório após a morte de Estigarribia, transformou-se num ditador pragmático, que prescindia do próprio Partido Colorado para afiançar a preeminência da corporação militar. Morínigo utilizou com argúcia a Constituição de 1940, que outorgava poderes extraordinários ao presidente da República, entre estes o de dissolver o Poder Legislativo, nomear juízes e declarar estado de exceção.

A guerra civil de 1947 representou uma revolta dos representantes e simpatizantes civis e militares dos partidos Liberal, Febrerista e, inclusive, Comunista contra o governo militar de Morínigo e do Partido Colorado, podendo ser configurada como uma manifestação concreta em favor da democracia. Nesse quadro, o general Morínigo, num arroubo de explícito populismo, convocou os correligionários civis do Partido Colorado, denominados de *py nandí* (*pés-descalços* no idioma guarani) para defender "a pátria ameaçada". A luta foi feroz e sangrenta. Não obstante, no dia 31 julho de 1947, os colorados comandados por Morínigo anunciavam a vitória sobre os rebeldes que se opunham ao governo.

Ao finalizar a guerra civil, os colorados transformaram-se nos donos absolutos do Estado. Lewis (1986, p.79) assinala que, após a Revolução de 1947, ao mesmo tempo em que mais de 80% dos militares que apoiaram os rebeldes abandonaram a carreira, iniciava-se o período do "terror colorado". Nessa atmosfera de opressão, milhares de civis paraguaios fugiram para a Argentina. Estima-se que o número de pessoas que abandonou o país, nesse período, oscilou entre duzentos e quatrocentos mil, ou seja, quase um terço da população do país. A oposição ao governo estava completamente desmoralizada. Saliente-se, também, que a partir da guerra civil de 1947, o Partido Colorado assumiu definitivamente o poder político do Paraguai, nele permanecendo até a presente data. A emergência da ditadura de Alfredo Stroessner, em 1954, deu-se exatamente nesse contexto de preeminência do estamento militar e do Partido Colorado, ao qual o general era filiado.

Em síntese, os governos posteriores a 1870 não deram ao Paraguai paz e liberdade, apenas continuaram sendo autoritários. Desde a morte de Solano López até o golpe de Estado do general Alfredo Stroessner em 1954 - que somam oitenta e cinco anos -, quarenta e quatro pessoas ocuparam a presidência, destas nove eram militares. A maioria desses presidentes, mais precisamente vinte e cinco deles, foram destituídos de seus cargos pela violência (Lewis, 1986). Some-se a esse longo período de instabilidade política a trágica "Revolução de 1947", que instaura a preeminência do Partido Colorado e do estamento militar que permaneceriam no poder até presentemente. Não obstante, é preciso salientar que, a despeito de toda a instabilidade política que caracterizou o Paraguai desde o final do século passado, os partidos políticos, especialmente o Partido Liberal e o Partido Colorado, ambos fundados em 1887, não deixaram de ter enorme relevância na sociedade paraguaia.

Nesse sentido, parece oportuno assinalar que uma das peculiaridades da política do Paraguai reside na emergência, ainda no final do século passado, de uma forte polarização entre membros dos partidos Liberal e Colorado. Tratar-se-

ia de mais um caso de tradicional bipartidarismo latino-americano, contudo essa polarização, que inclusive predomina até hoje, embora com menor intensidade, não se reduz apenas a uma simples divisão partidária na política nacional. Na realidade, inclui profundas implicações familiares e culturais, que, em última instância, têm configurado a vida política paraguaia como impregnada de rancores políticos, de constantes conspirações, de perseguições e sujas traições. Com efeito, como assinala o norte-americano Paul Lewis (1986, p.29):

*“El concepto de familia se extendía más allá de padres e hijos para incluir relaciones lejanas, incluso a los padrinos y ahijados. Estos nexos eran estrechos y poderosos. Este orgullo por la familia tenía muchas virtudes, pero también frenaba el crecimiento del espíritu cívico. Aun asociaciones públicas tales como los partidos políticos tendían a basarse en agrupamientos familiares. Esto podría explicar por qué la política paraguaya era tan descarnada y resentida, ya que en ella no sólo, ni siquiera principalmente, se daban choques de principios, sino que incluía relaciones de consanguinidad que teñían la lucha política con profundas emociones personales”.*

Do ponto de vista comparativo, pode-se afirmar que há países que, em algum momento de sua história, fizeram uma revolução e, depois, construíram uma democracia, como a Inglaterra e a França. Outros construíram a democracia sem passar por uma revolução, como o caso da Itália. Outros ainda, como assinala Weffort (1984), referindo-se ao Brasil, não fizeram nem uma revolução verdadeira e nem uma democracia verdadeira. O Paraguai, por seu turno, diferente e desafortunadamente, fez duas grandes revoluções, em 1923 e em 1947, que poderiam ser consideradas verdadeiras "guerras civis". Mas, em que pese o grande número de vítimas civis e militares, estas não passaram de *conflictos de cúpulas*, como assinala Rivarola (1994), e, por isso mesmo, não levaram a construir nem sequer minimamente uma democracia. Diante disso, é que adquire relevância um estudo que procure analisar e sobretudo valorizar a emergência de um “Estado de Direito” num país herdeiro de uma interminável sucessão de autoritarismos e de profundas instabilidades políticas, sem excluir guerras como a do *Paraguai* (1865-1870) e a do *Chaco* com a Bolívia (1932-1935). Conflitos

estes que, inclusive, levaram Lewis (1986) a definir a sociedade paraguaia como possuidora de uma *tradição pretoriana*.

Nesse sentido, o autoritarismo do general Alfredo Stroessner, quando comparado às diversas formas de governos autoritários instaurados nas sociedades capitalistas contemporâneas da América Latina, tem suscitado dúvidas entre os cientistas sociais quanto a classificá-lo de forma precisa dentro desses regimes. Embora não exista uma intenção puramente taxonômica, é possível tipificar o regime paraguaio sob o governo de Stroessner como sendo “tradicional”, o qual apresenta-se, como definiram O’Donnell et al (1988, p.16), “*com fortes componentes patrimonialistas - no sentido weberiano - e em alguns casos inclusive sultanistas*”. De qualquer modo, dois aspectos fundamentais outorgam peculiaridade ao regime de Stroessner. Por um lado, sua lógica interna que incorpora a coerção absoluta, o sistema prebendário e o carisma do caudilho e, por outro, sua notável longevidade de trinta e cinco anos de autoritarismo (1954-1989). Cumpre destacar que essa peculiaridade serviu inclusive de fundamento para que autores como Weffort (1990) considerassem que o regime de Stroessner representou, em alguns aspectos, a *antecipação* de todos os regimes militares dos anos sessenta e setenta instalados nos países do Cone Sul.

Em suma, considerando os aspectos apontados e que dizem respeito a um país sem tradição democrática, a presente dissertação procura analisar a *transição político-democrática* do Paraguai, que se inicia com o golpe militar de 3 de fevereiro de 1989, pondo fim à ditadura do general Stroessner e permitindo a instauração de um processo que torna efetivos alguns direitos que protegem indivíduos e grupos sociais perante os atos arbitrários e ilegais cometidos pelo Estado ou por terceiros. O caráter *fundacional* da transição do Paraguai, que após trinta e cinco anos de ditadura trouxe de volta a questão da representação e da participação política, assinalada por Trindade (1991, p.14) como significando *a emergência de uma cidadania política num contexto de invenção da própria democracia*, outorga enorme importância a um estudo dessa natureza.

A esse respeito são pertinentes as observações de Martins (1988), para quem as mudanças nos regimes autoritários são geralmente desencadeadas por: a) crises internas geradas no interior do regime que trazem como consequência a decomposição do bloco do poder; e b) crises externas, que se originam no âmbito da sociedade global. No caso do Paraguai, foi exatamente a crise interna que precipitou a queda do regime. Contudo, essa crise, como sugerem O'Donnell e Schmitter (1988), não se deu propriamente num setor aberturista na ala civil do governo, quer dizer, *brando* ou *moderado*. Foi muito mais uma crise resultante da luta entre dois setores autoritários - *duros* -, ambos pertencentes à linha *stronista*<sup>1</sup>, diante da perspectiva de manter o controle dos espaços de poder, perante a eventual morte ou incapacidade física do ditador (Riquelme, 1992).

Esse aspecto é realçado por autores como Lezcano e Martini (1991) quando assinalam que o regime de Stroessner começa a entrar em decadência quando a simbiose Governo-Partido Colorado diminui sua capacidade de distribuir prebendas e privilégios vinculados a negócios públicos e privados, em decorrência da própria crise econômica da metade dos anos 80. Essa crise esteve relacionada de forma concomitante com outra, talvez mais grave: a política. Nesse sentido, o círculo mais próximo do líder, composto pelos *militantes* pertencentes a ala civil *dura* do Partido Colorado - *populistas, anticomunistas fanáticos* - (Lezcano e Martini, 1991, p.100), chegou a convencer o general-presidente de que o seu modelo poderia sobreviver ainda, e que seu filho, o coronel Gustavo Stroessner, em breve poderia assumir o poder. Ambiciosos e autoritários, os *militantes stronistas* começaram a influenciar todas as esferas do poder, inclusive o estamento militar. Mas os *militantes* esqueceram da existência de dois grandes obstáculos: os *tradicionalistas* do Partido Colorado. Ala civil menos *dura* do que a dos *militantes*, que estavam relativamente afastados do poder e, principalmente, dos **altos chefes militares** que chegaram aos seus postos

---

<sup>1</sup> As expressões *stronista(s)* e *stronismo* são utilizadas no decorrer do trabalho em substituição ao termo *strossnismo*, que seria o correto, uma vez que as primeiras foram consagradas devido ao emprego constante feito especialmente pelos cientistas sociais paraguaios.



pelas mãos dos *tradicionalistas*, motivo pelo qual, seus cargos poderiam ser questionados perante a iminência de uma hegemonia dos *militantes*. Entre estes altos chefes militares estava o general de Divisão Andrés Rodríguez, comandante do poderoso I Corpo de Exército.

De acordo com Lezcano e Martini (1991, p.102), diante do “*avanço dos militantes stronistas que pretendiam levar pela frente todas as instituições, as forças leais ao general Rodríguez interpretaram que era o momento adequado para dar o golpe. Isto é, foi a própria incapacidade do stronismo (civil e militar) de conduzir a simbiose Governo-Partido que legitimou o golpe*”. Assim, na madrugada do dia 3 de fevereiro de 1989, na capital Assunção, após intenso combate entre os últimos militares leais a Stroessner e as forças do general Rodríguez, o velho general-presidente se rende, sendo posteriormente deportado para o Brasil.

Esse momento pode ser considerado o ponto inicial do processo de transição política paraguaio, em especial, pela emergência da *liberalização* que torna possível a recuperação das liberdades públicas. Mas o grande dilema continuava. O golpe militar de 1989 não modificou, em termos formais, a relação Forças Armadas-Partido Colorado. Em outras palavras, a aliança do poder continuava sustentada nessas duas instituições como vinha acontecendo há mais de trinta anos. A *liberalização*, à semelhança da brasileira, configurou-se, então, como um processo lento e gradual, ou como diriam O’Donnell e Schmitter (1988), assumiu o formato de uma *democradura*.

Nesse processo, o PLRA e a oposição em geral mantiveram fundamentalmente uma relação de negociações, muito embora o Partido Colorado continuasse sendo o principal interlocutor do governo provisional pós-golpe. Coube ao Partido Colorado a apresentação de uma “agenda da transição”. Essa agenda foi aceita pela oposição, numa forma de *consenso tácito com agenda eleitoral*, na expressão de Flecha e Martini (1994). Infere-se também desse quadro que, diferentemente de outros países como Uruguai e Chile, no Paraguai o

próprio regime ditava o ritmo da transição. Como assinalam esses autores, o processo desenvolveu-se sob a lógica de uma transição *de cima e de dentro*, o que implica em considerar que a oposição teve pouca participação no estabelecimento das primeiras regras do jogo.

A primeira eleição do pós-stronismo e que já fazia parte da “agenda da transição” foi realizada no dia 1º de maio de 1989, três meses após o golpe, e os resultados foram os esperados. O general Andrés Rodríguez, candidato do Partido Colorado, tornava-se não mais o presidente provisional pós-golpe, mas o primeiro presidente constitucional da transição. Em relação ao governo de Rodríguez, um aspecto que merece destaque reside na aprovação pelo Congresso do novo Código Eleitoral em 1990. Através deste, foram introduzidas, entre outras inovações, o voto direto para todos os níveis e o sistema de *ballotage* - sistema de dois turnos, aplicado nos caso em que um candidato a presidente não obtivesse mais de 50% do total de votos na primeira votação. Consta do mesmo código a criação de um novo Tribunal Eleitoral vinculado ao Poder Judiciário.

A *transição política* deveria prosseguir mediante o cumprimento da “agenda da transição”. Assim, o primeiro semestre de 1991 transformou-se numa nova etapa de campanhas eleitorais. No dia 26 de maio daquele ano, realizaram-se as eleições municipais em todo o país. Na apreciação de Flecha e Martini (1994, p.145), “o Paraguai não conheceu até então em toda sua história umas verdadeiras eleições livres de autoridades, com exceção das de 1928, e em nenhum momento um partido político foi deslocado por outro através do voto”. Os autores referem-se ao fato de um candidato não pertencente ao Partido Colorado ter sido eleito para *intendente* da capital Assunção. Além disso, o PLRA venceu em outros 44 municípios. Nesse mesmo ano (1991), realizaram-se também as Eleições Constituintes, resultando na instalação de uma Convenção Nacional Constituinte responsável pela elaboração de uma nova Constituição Nacional que, ao ser promulgada em junho de 1992, desenhava para o Paraguai um “Estado de Direito”. A transição passava, assim, por um de seus momentos

mais extraordinários, uma vez que a nova Carta Magna estabelecia os fundamentos de três eixos genéricos: a liberdade, o bem-estar geral e o controle da gestão pública. Tendo em vista a importância da Constituição de 1992, descreve-se, em capítulo específico, as principais alterações e inovações incorporadas por ela e que vão de encontro às diretrizes estabelecidas pela autoritária Constituição de 1967, promulgada durante o regime de Stroessner.

Desde a perspectiva teórica aqui adotada, uma vez promulgada a nova Carta e com a proximidade do processo eleitoral de 1993, a *transição política* do Paraguai estava chegando a seu momento de “conclusão”. Entrava em cena a segunda parte do *continuum transicional*, identificado para fins de estudo como a de início da *transição democrática*. Nesse cenário, a eleição de um presidente civil indicava a possibilidade do estabelecimento de *câmbios* sociais e políticos mais amplos, cujo epílogo poderia configurar ou não uma *consolidação democrática*. No caso do Paraguai, no entanto, como assinala Galeano (1991), diferentes tipos de problemas e de opções aparecem entrelaçados. A esse respeito, menciona que, num país essencialmente rural como o Paraguai, questões como a da distribuição de terras, isto é, da reforma agrária, seriam mais um fator a estimular a conexão e a confusão entre as tarefas que são inerentes à *transição política* e àquelas que correspondem à *democratização*.

De qualquer modo, pode-se afirmar, considerando o conceito de Garretón (1992, p.21), que nas transições não existiria uma *determinação universal* entre as dimensões políticas, econômicas, sociais e culturais, mas que suas relações são históricas e variam para cada caso nacional e para cada momento histórico. Além disso, como sugere o autor: “*La democracia no obedece a ninguna necesidad histórica ni a ninguna ley universal que la relacione con determinados factores determinantes, sino que es una creación histórica de los actores sociales*”.

É nesse sentido que Garretón considera necessário definir a democracia como um tipo de *regime político* e não como um tipo de sociedade. Em outras palavras, o regime político, que é o problema fundamental das transições, diz

respeito às mediações institucionais entre Estado e sociedade. Em última análise, a democracia deve ser distinguida do *processo de democratização*, apesar de que na América Latina, esses conceitos aparecem contaminados e inter-relacionados. As transições que implicam em mudança de regime resolvem, então, basicamente duas coisas: o modo como se governa a sociedade e o modo como se relaciona a sociedade civil com o Estado. Isso significa dizer que, com a passagem do regime autoritário para o “democrático”, não são resolvidos problemas como o da desigualdade social. A resolução dessas questões implicaria em outro processo que teria início com a *democratização*, inserindo-se num contexto maior que seria o de *consolidação* da democracia.

Situando a questão nesses termos, Garretón (1991, p.196) separa o fenômeno da *transição política* em quatro momentos: 1) o da crise terminal do regime anterior; 2) o da transição; 3) o da inauguração da democracia, que corresponde a um momento muito curto; e 4) o da consolidação. Os casos argentino, brasileiro e uruguaio, para esse autor, estariam classificados dentro do quarto momento ou da *consolidação*, enquanto o paraguaio estaria na fase de inauguração da democracia, ou seja, no terceiro momento desse processo.

Para fins de análise, considera-se a vitória do engenheiro Juan Carlos Wasmosy, do Partido Colorado, nas eleições gerais de 9 de maio de 1993, último evento eleitoral da “agenda da transição”, como um acontecimento que, superada a difícil tarefa da *democracia política*, estaria dando início à *transição democrática*, através da incorporação progressiva dos indivíduos à vida social e aos seus benefícios de igualdade de oportunidades etc. Como explicar então a inclusão dessas medidas sem utilizar a expressão *transição democrática*? No esquema de Garretón, entretanto, o caso da transição do Paraguai estaria ainda no terceiro momento, qual seja, no de inauguração da democracia. Todavia, de acordo com a presente dissertação, após a eleição de um presidente civil, estar-se-ia no interregno entre a inauguração da democracia e a consolidação e não vivendo um momento muito curto como assegura o autor. Esse interregno é o que

está sendo denominado, neste trabalho, de *transição democrática*. Mas como acontece na *democracia política*, a *democratização*, por ser um processo inegavelmente *transicional*, poderia também estancar-se e até regredir, como, por exemplo, através de um golpe militar, vide a manobra recente do general Lino Oviedo, no Paraguai. Expressado de outra maneira, poder-se-ia dizer que o êxito da *transição democrática*, iniciada com a eleição de um governo civil, seria uma pré-condição para o estabelecimento da *consolidação democrática*.

Nessa perspectiva, um outro questionamento a ser feito refere-se à dificuldade de se caracterizar essas *novas democracias* ou *democracias em construção*, mesmo porque parece estar-se vivenciando hoje um esvaziamento da democracia representativa “tradicional”. Como assinala Weffort (1992, p.111), “a atuação dos representantes democráticos do povo, principalmente no Parlamento, mas também em algumas funções eleitas do Executivo, acaba dando a impressão de que o poder real está em outro lugar”. Com efeito, no Paraguai da transição, mesmo após a eleição do primeiro presidente civil em quase cinquenta anos, ainda persistem enclaves autoritários como sendo “o velho dentro do novo”. Diante disso, e em vista da demorada e frágil institucionalização democrática, tem-se denominado, neste trabalho, a democracia do Paraguai como sendo *delegativa* (O’Donnell, 1991). Esse conceito se aproximaria daquele proposto por Schumpeter (1950), no qual as decisões políticas seriam tomadas por uma minoria, competente ou não, cabendo aos cidadãos comuns apenas a escolha entre “grupos alternativos” que disputam o poder. Quanto ao Paraguai, as mudanças político-institucionais já instauradas no país denotam sobretudo e nada mais do que uma *transição incompleta*. Assim, o conceito de *transição incompleta* aqui esboçado refere-se muito mais àquela situação em que a Constituição Nacional não é totalmente democrática e, em decorrência, uma eleição presidencial tampouco pode ser considerada inteiramente democrática. Em outros termos, guardaria relação com a persistência de enclaves autoritários no novo regime (Garretón, 1990).

Decorre daí a proposição do presente trabalho em estudar o Partido Liberal Radical Autêntico (PLRA), como um dos atores políticos que desempenhou um papel importante nos desdobramentos da transição paraguaia. Papel este, no entanto, nem sempre destacado, fruto certamente da própria condição imposta pelo governo na transição do Paraguai. Portanto, a escolha do PLRA como objeto de estudo se dá, entre outras razões, pelo fato de que nas análises sobre as transições cresce o interesse em relação aos partidos políticos, considerados como um dos instrumentos indispensáveis para a consecução das liberdades democráticas. Afinal, se a *democracia política* deve ser considerada condição necessária para iniciar o desenvolvimento de uma *democracia social*, não parece pertinente negligenciar o papel dos partidos para a concretização desses processos.

No que se refere à atuação dos partidos políticos paraguaios, cumpre destacar que o já tradicional Partido Liberal, quando assumiu o poder pela primeira e última vez, em 1904, procurou implementar uma nova doutrina de governo; de superação do atávico autoritarismo, de limitação do papel do exército na política e de instauração de um governo civil democrático.

Atualmente, o PLRA, herdeiro do tradicional Partido Liberal fundado em 1887, segue basicamente os mesmos ideais daquele período, constituindo-se antes e durante o período de transição na resistência democrática e no canal de expressão da contestação contra o regime. Não obstante, inúmeras críticas foram endereçadas a esse partido, tais como: sua deficiente e verticalista organização interna, sua baixa consciência político-partidária e seu tímido trabalho político durante o processo de transição. De qualquer maneira, uma breve avaliação do seu desempenho eleitoral ao longo do processo de transição demonstra uma progressão importante do partido como segunda força eleitoral do país. Diante disso, é possível, então, indagar: Qual a contribuição efetiva em termos de avanço democrático promovida ou implementada durante a transição pelo PLRA na qualidade de partido de oposição?

Quanto à questão partidária, tomando como referência a transição brasileira, cumpre destacar que o Brasil também apresentou um alinhamento do eleitorado junto à oposição, especificamente com o partido Movimento Democrático Brasileiro (MDB) e, posteriormente, com o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), que chegou a constituir-se no imaginário do eleitorado deste País como “partido da resistência” (Ferreira, 1991). Não obstante, o que diferencia o caso brasileiro do paraguaio é que o PLRA desde 1978, quando foi fundado a partir de uma dissidência do Partido Liberal, esteve proscrito como partido político, uma vez que não era reconhecido pelo regime de Stroessner. Por outro lado, mesmo depois de ser reconhecido oficialmente, independentemente disso, adotou uma postura eleitoralmente abstencionista, negando-se a legitimar a ditadura. Somente em 1989, com a queda do regime, o PLRA sai da semiclandestinidade e aparece no cenário político-legal. Essa situação, contudo, criou para o partido um estado de desorganização interna, de graves dificuldades financeiras, comprometendo a necessária articulação junto ao seu eleitorado, fundamentalmente de base campesina.

Contrariamente, o Partido Colorado, no governo desde 1947, inserido na classificação de “*partido hegemônico autoritário*” (Sartori, 1980), tem em seu poder, além de todo o aparelho do Estado, o apoio irrestrito das Forças Armadas, do governante de turno e da burguesia financeira. Todavia, e com todo esse quadro adverso e problemático, o PLRA, na primeira eleição geral, apenas três meses após o golpe militar de 1989, conquista mais de 20% dos votos do eleitorado paraguaio. Além disso, constitui-se hoje, 1996, num partido que tem uma representatividade em torno de 50% tanto na Câmara de Deputados como no Senado da República do Paraguai. Somente esses fatos já justificariam uma análise mais detalhada desse partido de oposição, ou seja, considerando seu potencial eleitoral como segunda força político-partidária do Paraguai e sobretudo sua condição de real alternativa de poder perante um partido oficialista que governa o país há meio século.

Com vistas a examinar essa problemática, a presente dissertação se estrutura em três partes, subdivididas em três capítulos. A primeira parte procura situar o regime do general Stroessner desde que este assumiu o poder em 1954 e, ao mesmo tempo, caracterizar o quadro político-partidário no qual se insere a “oposição” àquele regime. O Capítulo 1 trata de conceituar o autoritarismo vigente na época, através da consulta a obras de diversos autores nacionais e de outros países, que se preocuparam em traçar o perfil de um dos regimes autoritários de maior duração na América Latina. O Capítulo 2 enfoca a questão dos partidos de oposição e mais especificamente do PLRA, antes do início do processo de transição, com vistas a conceituar o processo partidário e eleitoral vigente à época do ditador. O Capítulo 3 procura oferecer um panorama da crise política, econômica e social que se desencadeou sobre o regime na década de 1980 e que pode ser considerada como a *antecipação* de um período de decadência irreversível, que tem seu epílogo na própria queda do regime.

A segunda parte do trabalho trata especificamente da *transição política* do Paraguai. O primeiro Capítulo inicia através de uma abordagem teórica da conceituação de liberalização, de democratização e de consolidação democrática, em seu sentido amplo. Além disso, contextualiza as causas do golpe militar, enfatizando o impacto das crises internas na queda do regime de Stroessner. O segundo Capítulo examina o processo de transição política *tutelada* pelo general Rodríguez e o contexto que possibilitou o estabelecimento da “agenda da transição”. Concomitantemente, enfatiza o papel do PLRA como ator político desse processo. No terceiro Capítulo, é tratada a questão das eleições gerais de maio de 1989, realizadas três meses após a queda do regime. Além disso, são abordadas as eleições municipais e constituintes de 1991, ambas realizadas em cumprimento da própria “agenda da transição”.

A terceira parte da dissertação enfoca o *início da transição democrática*, tomando como referência as colocações iniciais deste trabalho, através das quais se estimava que, com a nova Constituição Nacional e com a eleição de um



presidente civil, fosse iniciado no Paraguai um verdadeiro processo de *democratização*. O Capítulo 1 oferece um panorama das Eleições Gerais de 1993, responsáveis pela eleição do primeiro presidente civil em quase cinquenta anos. Ao mesmo tempo, traça um perfil do desempenho eleitoral do PLRA como opção de poder político, dando destaque à permanência de irregularidades e fraudes eleitorais muito semelhantes àsquelas praticadas pela ditadura. O Capítulo 2 examina mais detalhadamente a participação do PLRA no processo de transição paraguaio. O Capítulo 3 procura sistematizar o processo de transição político-democrática vivenciado pelo Paraguai, com base nos conceitos de *democracia delegativa* de O'Donnell (1991) e de *transição incompleta* de Garretón (1992). A par disso, busca avaliar as implicações da permanência da trilogia Partido Colorado-Governo-militares para a transição paraguaia. Finalmente, traça algumas linhas, na esteira do trabalho de Hirschmann (1986) sobre *pensar o possível em vez do provável* em termos de consolidação democrática, com vistas a contextualizar o estágio atual desse processo no Paraguai.

A partir dessa estruturação, procura-se resgatar o processo de transição paraguaio através de uma análise histórico-descritiva, privilegiando do ponto de vista comparativo algumas das características assumidas pelas transições no cenário latino-americano. O material utilizado para a elaboração desta análise é composto principalmente por pesquisas e por trabalhos acadêmicos. Essas fontes são complementadas por matérias veiculadas pela Revista de Sociologia *Análisis del Mes*, editada em Asunción, Paraguai; pelos jornais *ABC/Color* e *Última Hora*; por dados dos mesmos jornais recopilados pelo Centro de Estudos Sociológicos *Base Ecta* de Asunción, para o período de fevereiro de 1989 a agosto de 1993. Além dessas fontes, foram consultados os fascículos sobre *História de la transición. Pasado y futuro de la democracia en el Paraguay* de autoria de Victor-Jacinto Flecha y Carlos Martini publicados pelo Jornal *Última Hora* em 1994. Para fins de análise, privilegia-se a partir desse material opiniões e

posicionamentos emitidos por membros da sociedade civil e da sociedade política em relação ao processo de transição paraguaio e à atuação política do PLRA.

Objetivando compreender melhor os diferentes posicionamentos sobre as transições, bem como dimensionar o processo de mudanças sociopolíticas e de articulação político-partidária paraguaio, toma-se como referência diferentes abordagens que têm situado o tema. Entre estas, pode-se destacar alguns estudos que têm examinado as transições seja dando destaque à *teoria dos jogos* (Przeworski, 1989); estudando a *governabilidade* desses processos (Martins, 1985 e Rial, 1988); realçando o papel das *Forças Armadas* (Lezcano, 1986; Riquelme, 1992; e Zaverucha, 1994); focalizando a questão dos *Direitos Humanos* (Simón, 1990; e Galeano, 1991), seja analisando as transições desde uma *perspectiva comparada* (Rouquié et al., 1985; e Trindade et al., 1991). Ou ainda, referindo-se ao papel dos *partidos políticos* nas transições (Lanzaro, 1981; Lamounier, 1989; Kinzo, 1988; e Caballero, 1990); aos aspectos da *cultura* e da *participação política* (Lechner, 1990; Baquero, 1994; e Ardití, 1995), bem como às questões referentes aos aspectos *político-sociais* inerente às transições democráticas (Portantiero, 1987; Masi, 1989; Morínigo, 1989; Nun, 1992; Rivarola, 1994; e Flecha e Martini, 1994). Com isso, pretende-se examinar diferentes faces das transições ocorridas no contexto latino-americano, com vistas a encaminhar a discussão no sentido de apontar para as especificidades do caso paraguaio.

Em vista disso, além dos autores acima mencionados, cumpre destacar os estudos realizados por teóricos como: O'Donnell (1986), Garretón (1987), O'Donnell e Schmitter (1988) e Weffort (1992), os quais através dos seus trabalhos estabeleceram um marco conceitual sistematizado, de extrema utilidade para qualquer tipo de análise que venha a se ocupar dos temas da *transição* e da *democratização* em países da América Latina.

Enfocando a transição no Paraguai e examinando a trajetória do Partido Liberal Radical Autêntico, no contexto do país, este trabalho pretende contribuir

à pesquisa sobre o tema em pauta, uma vez que, concordando com Riquelme (1992), a *transição* no Paraguai tem sido um assunto relativamente negligenciado pela maioria dos cientistas sociais, o que nem sempre se verifica em relação aos demais países da América Latina e do Caribe. A título de exemplo, pode-se mencionar a flagrante omissão do caso paraguaio em publicação recente de Samuel Huntington (1994), a qual se propõe a fornecer um panorama geral sobre a democratização no final do século XX. Da mesma forma, poucos seminários ou trabalhos escritos transcenderam os limites do país, considerando os primeiros anos após a queda do regime<sup>2</sup>. No Paraguai, contudo, existe uma literatura relativamente ampla sobre o assunto, muito embora alguns aspectos desse processo, em especial aqueles que dizem respeito ao impacto dos partidos políticos na transição, mereçam ser alvo de análises mais detalhadas. Nesse sentido, é possível constatar que não obstante a perspectiva comparada adotada por muitos autores que têm examinado os processos de mudança sociopolítica no Cone Sul, poucos estudos têm se preocupado em focalizar o contexto paraguaio de forma mais sistemática, resumindo-se a citações curtas ou a análises conjunturais (Weffort, 1990; Trindade et. al., 1991; Touraine, 1994; entre outros). Maria D'alva Gil Kinzo (1991, p.203) chegou inclusive a declarar em Seminário sobre transição realizado no Paraguai: *"Este seminário foi sumamente proveitoso para nós, uma vez que, muito embora sejamos vizinhos, conhecemos muito pouco acerca da situação política paraguaia"*<sup>3</sup>:

Feitas essas observações iniciais, cumpre destacar que não é objetivo deste trabalho lançar novas luzes sobre o tema das *transições*, mas, essencialmente, realizar uma primeira abordagem sobre o caso paraguaio, privilegiando a cronologia dos acontecimentos políticos mais significativos. Trata-se, portanto,

---

<sup>2</sup> Sanders, 1989; Arditi, 1990; Caballero, 1990; Carter, 1990; Riquelme, 1990; Gillespie, 1990; Céspedes, 1991; Rivarola et al., 1991; e Abente, 1993, foram alguns dos autores que publicaram trabalhos em livros e revistas internacionais, nos primeiros anos após a queda da ditadura.

<sup>3</sup> O seminário foi realizado em Assunção, Paraguai, no mês de agosto de 1989, com especialistas paraguaios e do qual participaram os convidados estrangeiros: César Aguiar, do Uruguai; Marcelo Cavarozzi, da Argentina; Manuel Antonio Garretón, do Chile; e Maria D'alva Gil Kinzo, do Brasil. Os temas tratados foram compilados em livro, ver Rivarola et al., 1991.

de fazer uma reflexão sobre um processo que, sem dúvida, configurou toda uma gama de situações e de conflitos estruturais e conjunturais, que parecem estar contribuindo, via institucionalização política, para transformar de maneira significativa a sociedade paraguaia.

Nessa linha de pensamento, saliente-se, mais uma vez, que na presente dissertação optou-se por focar a questão partidária não apenas porque a experiência de outros países sugere que os partidos de oposição representam um dos mecanismos centrais nos processos de transição - como o caso do Movimento Democrático Brasileiro (MDB) no Brasil -, mas também porque o Paraguai constituiu-se num dos poucos exemplos históricos no qual os partidos políticos, tanto no governo como na oposição, desempenharam papéis decisivos na instalação do próprio regime autoritário (Partido Colorado, em 1954); na manutenção de uma fachada democrática durante sua longa existência de trinta e cinco anos (partidos de oposição participacionistas) e mesmo na queda de um regime “militar-autoritário” por golpe militar (setor *tradicionalista* do Partido Colorado, em 1989).

Esse aspecto é abordado por Kinzo (1991) quando explicita que, enquanto no Brasil o opositor MDB constituiu-se como o elemento fundamental do processo de transição, no Paraguai era exatamente o Partido Colorado (situação) a peça-chave da transição, sendo a base de sustentação partidária tanto do regime de Stroessner como daquele que emergiu após o golpe. Em vista disso, argumenta que não se verificou no Paraguai uma manifestação forte da oposição como aconteceu no Brasil com a liberalização política, sugerindo que no Paraguai parece existir uma dissociação entre movimentos sociais e partidos. A propósito do que foi levantado, e sem questionar a predominância do partido situacionista no contexto de transição paraguaio, cabe a ressalva de que a partir da década de 1980 iniciou-se no país um processo de reativação da sociedade civil que se tornou possível, em grande medida, graças ao respaldo encontrado em partidos de oposição como o PLRA, por exemplo. É justamente isso que torna sugestiva a

colocação de Kinzo (1991, p.206) de que, antes de criticar os partidos políticos por sua frágil estrutura ou sua baixa representatividade, deve-se discutir "*las formas institucionales que permitan a los partidos volverse más representativos y con poder de implementar políticas resultantes de demandas sociales*".

Enfocando a questão por esse ângulo, se é levado a concordar com Garretón (1991) quando este assegura que as transições exitosas são aquelas onde existe um sistema forte de partidos e no interior dos quais se configura uma aliança entre aqueles que administram a transição e aqueles que administram as demandas sociais. Nas situações em que esses elementos se encontram dissociados, as transições fracassam ou entram em crise, sem que, no entanto, signifique uma regressão. No Paraguai, o *administrador da transição* continuou sendo o governista Partido Colorado, que tem como elemento negativo para o avanço democrático sua atávica aliança com as Forças Armadas e com o grande empresariado. Já o *administrador das demandas sociais* que seria a oposição, especialmente o PLRA, apresenta, por seu lado, como elemento negativo sua *fragilidade quase congênita*. Isso significa que a transição do Paraguai parece não ter encontrado o seu ponto de equilíbrio ou de alianças positivas entre essas duas formas de *administração*. A balança ainda pende, desafortunadamente, para o lado do setor mais recalcitrante da cúpula governista, civil e militar. De qualquer maneira, não se pode negar que o *pacto de governabilidade* instituído após a eleição do presidente civil entre o Partido Colorado e os partidos de oposição represente um passo auspicioso no sentido de evitar que a transição entre em crise.

Por último, e sem subestimar o papel crucial que a oposição, mediante a conquista de um apoio eleitoral forte, poderá desempenhar nos próximos anos para o aprofundamento das conquistas democráticas no Paraguai, é possível afirmar que o cumprimento de alguns pré-requisitos se faz absolutamente indispensável para que seja atingida essa finalidade. Entre estes, pode-se citar a necessidade, por um lado, de romper a hegemonia do setor autoritário do Partido

Colorado, em razão de que o avanço do processo *transicional* depende muito das manobras desse setor e, por outro, de efetivar uma ruptura da cinquentenária aliança do Partido Colorado com as Forças Armadas, sob pena de que estas continuem aferradas à falta de institucionalização e à tradicional partidarização, cujas origens remontam ao tempo dos ditadores das décadas de 1940 e 1950. Nesse sentido, no que se refere ao Paraguai, poder-se-ia argumentar que, enquanto a simbiose partido-militares continuar existindo na condição irregular em que se encontra hoje, a eleição de um presidente civil não pode ser apontada como condição suficiente para a concretização dos ideais democráticos no país. Diante disso, e considerando especificamente o caso paraguaio, parece oportuno parafrasear a afirmação de David Hume (1994, p.21), em *Ensaio Político*, de que: "*El sultán de Egipto y el emperador de Roma pueden manejar a sus inermes súbditos como a simples brutos, a contrapelo de sus sentimientos e inclinaciones, pero tendrán, al menos, que contar con la adhesión de sus mamelucos o de sus cohortes pretorianas*".

É com esse pano de fundo que se procura situar, na primeira parte desta dissertação, o regime do general Stroessner desde sua chegada ao poder no ano de 1954, buscando, por um lado, traçar o perfil daquele que foi considerado como um dos mais duradouros autoritarismos do continente latino-americano e, por outro, caracterizar o quadro político-partidário de *oposição* que foi sendo instaurado ao longo do funcionamento daquele regime.

## **PARTE I**

### **O REGIME E A OPOSIÇÃO**

## CAPÍTULO 1

### O AUTORITARISMO DE STROESSNER: CONCEITUAÇÃO

O Paraguai, desde sua fundação como colônia espanhola no início do século XVI e durante mais de 160 anos como república independente, nunca conheceu um governo democrático. As eleições livres, a justa disputa entre os partidos políticos e as instituições representativas não fazem parte das experiências desse país. Ao contrário, a história do Paraguai, como afirma Lewis (1988), é constituída por uma seqüência cronológica e ininterrupta de autoritarismos. Seja sob a forma de tiranias paternalistas, ou de oligarquias, estes estiveram sempre a serviço dos interesses de uma elite. Na realidade, todos chegaram ao poder ilegalmente, mantiveram-se nele através da fraude, da coerção e tiveram um final violento, geralmente por golpe de Estado.

No período contemporâneo, desde 1936, ano que marca a emergência do estamento militar como poder político através da denominada "revolução febrerista", até os dias de hoje, os militares têm sido os proprietários do poder político no Paraguai. As forças armadas paraguaias foram uma das poucas, para não dizer as únicas na América Latina, que conseguiram manter-se no poder por um espaço de mais de meio século e, sobretudo, por terem obtido sucesso na busca de um modelo de sociedade autoritário e vertical, que pode ser visto como uma verdadeira réplica da própria corporação militar (Flecha, Martini e Salgueiro, 1993).



O governo ditatorial do general Stroessner apenas segue uma longa tradição de autoritarismo no Paraguai. O marco político-institucional que antecedeu o seu governo esteve centrado no regime do general Higinio Morínigo (1940-1948), que instaurou uma ditadura militar de tipo corporativista. Esse período de hegemonia dos militares e do Partido Colorado foi muito importante para a futura orientação e prática política do regime de Stroessner.

No dia 4 de maio de 1954, o general de Divisão e comandante das Forças Armadas da nação, Alfredo Stroessner, apoiado por um setor do Partido Colorado - no poder desde 1947 e ao qual Stroessner estava filiado - deflagra um golpe militar, derrubando o último governo civil do Paraguai. Com o golpe que destitui do poder o Dr. Federico Chaves (1949-1954), considerado o último presidente Colorado "democrático", é retirada a hegemonia do próprio Partido Colorado, sendo devolvido à corporação militar o papel de principal protagonista da administração do Estado.

Diferentes perspectivas teóricas têm sido utilizadas na tentativa de caracterizar àquele que pode ser visto como um dos mais longevos dos autoritarismos latino-americanos. A diversidade das análises, no entanto, não impede a existência de um eixo comum entre elas, em particular, quanto à intenção de realçar os aspectos emblemáticos da "ditadura de Stroessner". E, como decorrência, apontando para a particularidade do processo de "transição político-democrática" empreendido no Paraguai.

Delich (1981), por exemplo, considera o regime do general Stroessner uma espécie de "despotismo republicano", em face da manutenção formal do caráter republicano das instituições políticas e do exercício de um poder estatal de forma absolutamente personalista. Céspedes (1982), por seu turno, entende esse regime como uma "ditadura militar com caudilho", de traços bonapartistas e fundamentada nas Forças Armadas (incluindo a polícia), no partido do governo (Colorado) e na burocracia oficial, cabendo ao exército o papel de apoiar a ditadura através do monopólio da violência e ao Partido Colorado, de base rural e

caudilhista, o de desmobilizar os segmentos descontentes da sociedade civil. De outra parte, Lezcano (1984) entende o regime de Stroessner como patrimonialista, centralizado na pessoa do ditador e baseado em todo um sistema de distribuição de prebendas via troca de lealdade política. Isso, segundo o autor, dá margem para a formação de um triângulo de poder unipessoal: caudilho-general-presidente, em que o ditador passa a ser identificado como "o grande protetor dos súditos".

Caballero (1985) refere-se ao regime de Stroessner como sendo uma "ditadura militar personalista com partido", fundamentada na tríade: partido-Forças Armadas-governante. O pacto entre esses três estamentos, para o autor, é sustentado por um "sistema de prebendas e de privilégios" e, através deste, por uma série de outros mecanismos (distribuição de cargos públicos, de terras a camponeses e concessão de privilégios nas licitações de obras públicas à burguesia do setor privado) que servem para garantir a cooptação da sociedade civil ao projeto político autoritário.

É importante considerar também a argumentação utilizada por Rouquié (1985), quando estabelece uma distinção entre "ditadura personalista" e "ditadura militar". Na primeira, o poder é exercido por um homem forte, geralmente surgido da corporação militar, mas sem que esta intervenha diretamente como instituição. Nessa categoria, podem ser incluídos regimes como os de Trujillo, Batista, Somoza, Duvalier e do próprio Stroessner. Na segunda, as Forças Armadas como instituição exercem o poder de modo direto. Enquadram-se nessa categoria países como Argentina, Brasil e Uruguai, particularmente no período em que vigorou o autoritarismo burocrático.

Contrariamente, o norte-americano Lewis (1986, p.20), baseado na perspectiva do "relativismo cultural", que procura explicar diferenças e/ou semelhanças entre regimes políticos através dos "*valores, idéias e comportamentos que regem uma sociedade*", caracteriza a ditadura paraguaia como personalista, produto da cultura autoritária que tem sido uma constante

histórica no Paraguai. Dessa perspectiva, os regimes autoritários são vistos como resultado de uma suposta herança colonial ibérica "*fortemente elitista, hierárquica, autoritária, corporativista e patrimonialista*", cujos traços permeiam, em maior ou menor medida, todas as sociedades latino-americanas.

Arditi (1987) refere-se ao regime de Stroessner como pertencente ao que denominou de "Estado omnívoro". Esse tipo de Estado implica na imposição de uma ordem unilateral, sustentada, num primeiro momento, pela existência de um sistema de decisões baseado na relação "comando-obediência". Num segundo momento, o poder passa a ser exercido sobre a matriz societal "amigo-inimigo". Na opinião do autor, a finalidade dessa orientação é absorver o conjunto da sociedade civil, estatizando-a e, em decorrência, excluindo-a do processo de desenvolvimento político e econômico do país. O autor prossegue argumentando que essa lógica de poder evidencia uma vontade totalizante que se expressa pela ambição de eliminar toda diferença ou forma social que não esteja em consonância com o centro de decisões de modo vertical, hierárquico e subordinado. Não obstante, sua tendência é manter elementos de legalidade e de uma racionalidade formal no funcionamento institucional. Arditi conclui seu raciocínio assinalando que esse estado "omnívoro" formar-se-ia tanto pela desmobilização da sociedade, como pela "ritualização da política". Quanto à sociedade civil, procede-se à desativação das organizações populares, sem que estas sejam eliminadas. As mesmas continuam mantendo uma relação vertical com o Estado, no entanto é dificultada toda a ligação de tipo horizontal entre elas. No que se refere à sociedade política, procede-se à instauração de um pluralismo limitado de partidos políticos, conferindo-se uma fachada "democrática" ao regime e separando-se a atividade dos partidos políticos do resto da sociedade civil. Nesse sentido, a estratégia utilizada pelo Estado "omnívoro" para a manutenção do regime autoritário consistiria em promover o aumento desmedido do poder do partido governista, em utilizar os fundos do tesouro nacional para a

sustentação de um sistema *clientelista-prebendário*, ou ainda, em reduzir, ao mínimo possível, a expressividade dos partidos de oposição.

A trilogia baseada na dominação militar, personalista e de partido único, que tem sido destacada por diferentes autores como uma constante na história paraguaia a partir de 1947, é vista por Abente (1989) como o traço mais marcante da sucessão de autoritarismos implantados no país. Para o autor, cada um dos três elementos dessa combinação desempenha uma função definida, cabendo às Forças Armadas o exercício do componente coercitivo do regime, ao Partido Colorado o apoio político e a mobilização das massas e, a Stroessner, atuar como o grande mediador entre ambos, uma vez que a ele competia o poder de decisão. Entretanto, Masi (1989) é de opinião de que se trata de um regime do tipo "autoritário tradicional", com a presença de um caudilho militar respaldado totalmente pelo exército. O partido do governo (Colorado), nesse caso, nada mais é do que um instrumento do caudilho ou ditador, utilizado politicamente para impor decisões à sociedade civil, não obstante o modelo exclusão/cooptação implementado pelo regime autoritário tivesse como elemento principal o Partido Colorado. Em síntese, esse modelo teria como eixos fundamentais dois processos complementares, quais sejam, o da repressão e o da despolitização, levados a efeito respectivamente pelo exército e pelo partido político.

Em relação a essa caracterização, torna-se pertinente referir o conceito formulado por Linz (1975) sobre os regimes autoritários ao identificá-los como: "*sistemas políticos com pluralismo político limitado e não responsável: sem ideologia elaborada e orientadora (mas com mentalidades discerníveis); sem mobilização política intensiva ou extensiva (exceto em alguns momentos de seu desenvolvimento); e nos quais um líder (ou ocasionalmente um pequeno grupo) exerce o poder sem limites formais e inteiramente definidos, mas efetivamente bastante predictíveis*".

Mais recentemente, Riquelme (1992), com base nas definições de Linz (1975) sobre autoritarismo e de Friedrich e Brzezinski (1965) sobre totalitarismo,

aponta para as semelhanças existentes entre essas categorias e o regime de Stroessner. Quanto ao autoritarismo, acentua alguns traços dessa categoria tais como o do pluralismo político limitado e não responsável, o da ausência de uma ideologia elaborada e orientadora e o do exercício do poder sem limites por parte de um líder. Em relação ao totalitarismo, destaca a identificação do partido do governo com o Estado e com as Forças Armadas; o controle do Estado sobre todos os meios de comunicação, bem como sobre as instituições encarregadas de implementar métodos de terror e de exercer um controle absoluto sobre a sociedade civil, entre as quais os organismos de segurança e o próprio partido oficial. Contudo, para esse mesmo autor, o regime de Stroessner extrapola aquelas categorias conceituais, uma vez que tem sua dominação fundamentada por um sistema efetivo de recompensas e punições, não pressupondo a existência do acaso, nem do imprevisto. Em razão disso, a ordem legal, responsável pela manutenção do regime, poderia ser modificada quantas vezes fossem necessárias para adaptar-se às decisões do chefe do Estado.

Diante disso, Riquelme (1992) entende que o regime paraguaio estaria muito próximo daquilo que Max Weber denominou de sultanismo (um neo-sultanismo), que consistiria numa forma de governo personalista e centralizado, na qual os incentivos e as recompensas materiais constituir-se-iam nas únicas bases de lealdade ao governante, independentemente da tradição ou do carisma que pudesse ter o mesmo.

Para corroborar a sua concepção de “neo-sultanismo”, originada na caracterização de Weber (1982) no livro *Economia y Sociedad* e reelaborada por Linz (1975), Riquelme (1992), aponta algumas semelhanças do regime paraguaio com o sultanista, quais sejam: a) poder exercido de forma ilimitada, isto é, sem constrangimentos e sem estar sujeito a um sistema de valores ou a uma ideologia específica. Entretanto, utilizando-se sempre de algum recurso legal para outorgar uma fachada de legitimidade ao regime. O chefe de Estado, através de decisões unilaterais, subverte constantemente a institucionalização formal com impunidade

absoluta; b) decisões do chefe de Estado sustentadas pela força de um estamento militar sectário, ou seja, não-institucional, e num partido de patronato responsável pela administração do sistema de prebendas e privilégios; c) burocracia relativamente especializada, que inclui uma reduzida elite de técnicos civis. Sua admissão, promoção e remoção assemelha-se muito mais àquela forma de arregimentar serventes pessoais para o chefe de Estado do que com a de recrutar funcionários públicos para uma administração legal-racional; d) lealdade de funcionários civis e militares para com o chefe de Estado de caráter pessoal. A base desta reside no temor ao chefe de Estado e nas possibilidades de obter as recompensas materiais proporcionadas pelo mesmo aos seus colaboradores incondicionais; e e) exercício personalista e ilimitado do poder por parte do governante e de seus colaboradores, transformando o país numa grande propriedade do chefe de Estado. Em decorrência disso, a administração patrimonialista dos bens do Estado se traduz numa falta de diferenciação entre a esfera política e a econômica, e na ausência de fronteiras bem definidas entre a esfera pública e o patrimônio privado.

A noção de *autoritarismo* para focar o caso paraguaio é resgatada por Fátima Yore (1992), que conceitua o regime de Stroessner como um tipo específico de dominação político-autoritário, implantado em um Estado capitalista dependente. Contudo, assegura que os componentes desse autoritarismo nem sempre podem ser percebidos com clareza, visto que o caráter de institucionalidade do regime, balizado pelo ordenamento constitucional republicano, democrático e representativo, contrasta com o exercício do governo por um ditador militar sob um estado de exceção permanente. Nesse sentido, Yore enfatiza que a sustentação do poder personalizado e autocrático do caudilho militar, através de uma estrutura de dominação hierárquica, vertical e de indiscutível obediência à sua autoridade, fundamenta-se numa trilogia de conotação fascista e messiânica, baseada na identificação entre o governo, o partido oficial e as Forças Armadas.

Nesse quadro, uma outra perspectiva para caracterizar o regime paraguaio, que se mostra adequada e que pode ser entendida como uma contribuição deste trabalho é a conceituação de neopatrimonialismo sistematizada por Eisenstad (apud Badie e Hermet, 1993). A noção do *neopatrimonialismo*, elaborada por Eisenstad, parte da categoria weberiana de patrimonialismo e descreve um modo de domínio tradicional exercido pelo príncipe *em virtude de um direito pessoal absoluto*. Nessa situação, o âmbito político torna-se patrimônio do príncipe, o pessoal político administrativo fica em dívida com ele, pois transforma-se em seu cliente e todo o processo de decisão passa a ser submetido ao seu poder discrecional.

Em outras palavras, o *neopatrimonialismo* compreende um sistema político estruturado em torno da pessoa do príncipe, reproduzindo um modelo de domínio personalizado e orientado para a proteção da *elite* no poder, sendo limitado o acesso da periferia aos recursos do centro. Além disso, o estabelecimento da lógica neopatrimonial pode ser explicada em função da combinação de um duplo efeito nas sociedades em desenvolvimento. Por um lado, a valorização excessiva de alguns recursos políticos propicia uma aliança estreita e hegemônica entre o príncipe e sua burocracia, cabendo às *elites* políticas o monopólio do poder e a extensão de seu domínio político a diversos âmbitos sociais, em particular ao da vida econômica. Por outro lado, a desvalorização dos recursos sociais propicia a desmobilização social, a inexistência de coalisões dos grupos de interesses e a ausência de competição eleitoral. Tomando como referência esses aspectos, é possível afirmar que o caráter *autocentrado* da política neopatrimonial encontra seu paralelo no regime autoritário de Stroessner, na medida em que seus componentes são concebidos e orientados com vistas a reproduzir da maneira mais eficaz possível o grupo no poder, não admitindo nenhuma outra força (oriunda de competições eleitorais limpas, atos de pressão, coalisões ou vínculos horizontais de interesse) que lhe pudesse fazer oposição.

Às formulações teóricas precedentes que têm procurado, sob diversas perspectivas, caracterizar o regime de Stroessner, seguem-se outras considerações sobre o caso paraguaio, preocupadas em explicar aspectos essenciais para a manutenção do poder político durante o longo período de 1954 a 1989. A esse respeito, são pertinentes as observações de Collier (1985), para quem as investigações sociais na América Latina têm propiciado o aparecimento de novas hipóteses e teorias sobre o surgimento e as mudanças de regimes políticos nesse cenário concreto. Um exemplo disso são os estudos sobre o denominado autoritarismo burocrático, considerado como sendo um tipo de Estado de uma sociedade capitalista-dependente, que emerge na Argentina e no Brasil durante a década de 1960, e um pouco mais tarde no Uruguai e no Chile (O'Donnell, 1973).

Yore (1992), referindo-se especificamente ao caso paraguaio, afirma que esse regime foi imposto a uma sociedade essencialmente agrária, ainda sob um estágio de desenvolvimento industrial capitalista incipiente. Assim, configurou-se, nesse cenário, um tipo de dominação política mais tradicional, em contraste com os militarismos burocráticos sofisticados (como foram os casos do Brasil e da Argentina), implantados na década de 1960 em sociedades em estágio de desenvolvimento industrial capitalista, de modernização mais avançada e vivendo sob conjunturas políticas caracterizadas por uma crescente mobilização popular. Não obstante essas diferenças, a autora sugere que a "Doutrina de Segurança Nacional" foi o elemento comum entre as duas formas de autoritarismo, em virtude da influência decisiva e da função específica desta na orientação e justificação das políticas repressivas, na desarticulação das organizações da sociedade e na reformulação do papel das Forças Armadas locais, permitindo e legitimando sua participação ativa na repressão.

Na realidade, como observa Collier (1985), no autoritarismo burocrático combinam-se medidas econômicas com a finalidade de garantir o funcionamento da economia de mercado e práticas políticas repressivas, competindo às Forças Armadas como instituição assumir o poder para implementar um esquema de



dominação, fundamentado na “Doutrina de Segurança Nacional”. Diante disso, Riquelme (1992) aponta para a existência de pelo menos quatro diferenças essenciais entre o autoritarismo burocrático e o regime de Stroessner. A primeira delas pode ser encontrada no fato do regime paraguaio ter antecedido o autoritarismo burocrático em pelo menos dez anos (1954), implantando um esquema de dominação diferente, fundamentalmente personalista e centralizador.

Uma segunda diferença apontada pelo autor reside na orientação partidária das Forças Armadas paraguaias, formalizada pela aliança entre o estamento militar e o partido governista (Colorado). Contrariamente, em quase todos os países do Cone Sul, as Forças Armadas não estão identificadas com nenhum partido. Já na opinião de Yore (1992), o Partido Colorado, durante o regime de Stroessner, esteve submetido tanto à instituição militar quanto ao Poder Executivo. O exército, por seu lado, esteve submetido à autocracia do seu comandante-em-chefe, general Stroessner. Esse esquema traduzia-se na subordinação do poder político ao poder militar, do ator institucional político ao ator institucional armado e, de ambos, ao ditador ou caudilho.

Partilhando dessa postura, Arditi (1992), ao analisar a arquitetura formal do regime paraguaio e o modo do exercício do poder dentro dele, afirma que este correspondeu àquilo que Flisfich (apud Arditi) denominou *de imposição unilateral da ordem desde o Estado*. Trata-se de uma ordem na qual a decisão tende a ser confinada no interior do núcleo soberano que se assenta no terreno institucional do Estado e de seus aparelhos. Uma ordem construída dessa maneira caracteriza-se pela fascinação com o poder estatal, pela preocupação permanente em fortalecer o núcleo decisionista soberano, encarnado, geralmente, na pessoa do chefe de Estado, e, pela ênfase na manutenção da paz e da estabilidade interna, de maneira a não admitir fissuras no *status quo*.

Seguindo o esquema de Riquelme (1992), pode-se apontar como terceira diferença entre o autoritarismo burocrático e o regime de Stroessner, a estratégia de "patronato", utilizando-se a acepção weberiana, adotada por este último para

controlar o Partido Colorado. Ao conseguir isso, o regime leva o partido a desempenhar três funções absolutamente essenciais: a administração do sistema prebendário, a provisão de uma fachada civil ao regime e o controle da sociedade civil. Desse modo, enquanto nos países onde foi implantado o autoritarismo burocrático a repressão ficava ao encargo dos organismos de segurança estatais, no Paraguai, o Partido Colorado representava um importante componente do esquema repressivo do governo. Não é por acaso que durante a longa ditadura dirigentes e representantes das bases do Partido Colorado, tanto no meio rural como no urbano, mantinham sob controle grupos políticos e sociais da oposição através da utilização intimidatória e/ou real da violência física.

A quarta e última diferença entre o regime de Stroessner e o autoritarismo burocrático assinalada por Riquelme diz respeito ao fato das ditaduras militares do Cone Sul (especialmente na Argentina) não terem ocultado o seu caráter de "regime de exceção", que tinha entre seus objetivos centrais o controle da "subversão marxista". Contrariamente, Stroessner foi sempre muito hábil para outorgar uma fachada de legitimidade ao seu governo. Exemplos disso são a cooptação de partidos títeres (enquanto outros partidos de oposição tinham caráter de semiclandestinidade como o Partido Liberal Radical Autêntico - PLRA) e a implementação de eleições fraudulentas sustentadas por um Código Eleitoral habilmente modificado de acordo com as suas conveniências. Esses procedimentos fizeram com que Stroessner chegasse a confundir, em certa medida, os observadores estrangeiros, quanto à natureza essencialmente discrecional e autoritária do seu regime.

Quanto às similaridades existentes entre o autoritarismo burocrático e o regime de Stroessner, Riquelme afirma que estas são poucas, apontando para o fato de ambos se enquadrarem dentro de uma "Doutrina de Segurança Nacional" (principalmente durante o período mais intenso da guerra fria) de orientação fortemente anticomunista. Outra semelhança estaria relacionada à violação dos

direitos civis e políticos e, também, ao exercício de uma repressão sistemática e brutal.

No presente trabalho, procura-se, através de uma perspectiva comparada, estabelecer um paralelo entre o autoritarismo burocrático e o regime paraguaio, considerando as teses de O'Donnell (1986). Referindo-se ao autoritarismo burocrático” latino-americano, o autor assinala que, de uma maneira geral, esse tipo de regime apresenta as seguintes características: 1. Manutenção da exclusão política do setor popular, manifestada na proibição coercitiva de formar organizações que se dirijam ao público, como representantes desse setor e/ou da classe operária, bem como manifestada em um controle governamental presente e efetivo dos sindicatos, sobretudo no que diz respeito à proibição, também coercitiva, de "fazer política". 2. Inexistência ou existência apenas formal de instituições da democracia política (parlamento, partidos e garantia de direitos individuais por meio de um poder judicial que possa conseguir efetiva aplicação da legislação que amparará esses direitos). 3. Restrição da arena política basicamente para ações dentro do aparelho do Estado, onde atuam os membros desse aparelho (civis e militares) e as cúpulas das grandes organizações privadas. O'Donnell esclarece que o desaparecimento de qualquer uma dessas três condições, que segundo ele são essenciais para que se possa caracterizar o autoritarismo burocrático (A-B), inviabilizaria o uso da classificação.

Com relação à primeira condição do autoritarismo burocrático, qual seja: a de manutenção da exclusão política através da proibição coercitiva de formar organizações dirigidas ao público dos setores populares e/ou da classe operária, o caso paraguaio é pródigo nesse sentido. Yore (1992), por exemplo, enfatiza que o caráter sistemático, a eficiência e a efetividade do aparelho repressor foram determinantes para o funcionamento do aparelho político em geral, conduzindo à desmobilização e ao quase submetimento das sociedades civil e política. À repressão dos estudantes universitários e dos partidos políticos de oposição, seguiu-se a repressão e o aniquilamento do movimento operário organizado. A

Confederação Paraguaia de Trabalhadores (CPT) sofreu intervenção permanente por parte do regime, transformando-se inclusive num órgão oficialista.

Quanto à segunda condição, que permite a identificação de um regime como autoritário burocrático (O'Donnell, 1986), observa-se que tem sido uma constante no Paraguai a inexistência ou existência apenas formal de instituições da democracia política (parlamento, partidos e garantia de direitos individuais por meio de um poder judicial que consiga a efetiva aplicação da legislação que irá amparar esses direitos). Esse argumento é reforçado por Ardití (1992) quando observa que durante o regime de Stroessner a política manifestava a tendência de ser *reduzida ou assimilada ao rito*. Isso significa dizer que, devido à existência apenas formal de instituições da democracia política, o regime reduzia a política a um ritual onde se complementam duas lógicas, uma formal e outra real: a *do poder formal* manifestava-se pela regularidade constitucional de votações presidenciais, legislativas ou municipais, mas que não incidiam na distribuição global do poder de decisão na sociedade. A outra lógica, a *do poder real*, baseava-se no funcionamento de instituições e de processos políticos em condições que pudessem facilitar o bloqueio do avanço da oposição político-partidária e social.

A terceira e última condição apontada por O'Donnell (1986) para caracterizar o autoritarismo burocrático consiste na existência de arena política basicamente restrita a ações voltadas para dentro do aparelho do Estado, na qual atuam como membros, além de civis e militares, as cúpulas das grandes organizações privadas. A ordem política instituída no Paraguai pelo regime autoritário caracterizou-se pela circunstância de "pensar a política" estar significando "pensar no Estado", em que a forma de fazer política reduzia-se a uma série de intercâmbios formalizados entre atores estritamente situados dentro de uma espécie de burocracia oficial. O desdobramento ou a extensão mais importante desse poder governamental, além de circunscrito a um sistema de

partidos de “pluralismo limitado”, consistia em privilegiar absolutamente o partido governista (Colorado).

Contudo, deve ser considerado que no Paraguai, diferentemente dos outros países onde se instaurou o autoritarismo burocrático, existiu, além e acima da burocracia oficial, um núcleo decisionista soberano, representado pelo "único líder" como propugnavam seus fanáticos correligionários: o general Alfredo Stroessner. Essa parece ser a principal diferença do regime paraguaio com o autoritarismo burocrático latino-americano.

Nesse quadro, Badia (1988) procura caracterizar o perfil do chefe de Estado dentro de um sistema autoritário, exemplificando com o caso espanhol de Francisco Franco, que na nossa opinião também se ajusta a alguns casos latino-americanos, como o paraguaio: a) a exaltação pessoal do chefe e sua identificação com o suposto destino histórico do povo; b) plenitude do poder concentrado em suas mãos; e c) ausência de controle institucional de seu exercício, uma vez que o chefe de Estado somente seria responsável perante Deus e a história.

Esse mesmo autor assinala que a duração de regimes autoritários também pode depender da vida do chamado "fundador" e da elite instalada no poder. Desaparecido o primeiro e esgotada a última, uma vez que são minorias fechadas, o regime autoritário seria obrigado a enveredar pelo sistema democrático ou pelo sistema autocrático-totalitário. No primeiro caso, em que também pode ser incluído a queda do regime por golpe de Estado, procede-se à institucionalização ou despersonalização do poder político. As diversas tendências que estão timidamente representadas na vida pública começam a ter consciência da sua própria existência e, sobretudo, da sua força.

Em relação às especificidades do regime paraguaio apontadas por autores como O'Donnell (1985), Arditi (1992), Yore (1992) e, em particular, por Riquelme (1992), é pertinente registrar a opinião de Lewis (1986) a respeito.

Segundo Lewis, a preeminência absoluta do poder executivo no Paraguai estaria sustentada nos costumes hispânicos do personalismo e do paternalismo, ambos contrários ao ideal democrático de igualdade. Fundamentar-se-ia, então, na suposição de que a desigualdade seria inevitável e os fracos deveriam subordinar-se a um superior carismático.

Nesse sentido, no que se refere à especificidade do regime paraguaio, é preciso destacar que a consolidação dessa forma de autoritarismo teve características peculiares. Isso significa que o golpe de estado de 1954 e o acesso de Stroessner ao poder não estariam implicando no estabelecimento automático de um modelo político anterior. Ao contrário, a consolidação do regime será resultado de hábeis manobras do ditador tanto dentro das próprias Forças Armadas como do Partido Colorado, através de um processo de expurgo das principais personalidades que poderiam desafiar sua permanência no poder. Além disso, é possível argumentar como o faz Yore (1992), que a consolidação da dominação *stronista* fundamentou-se, basicamente, numa política repressiva sistemática implementada pelos aparelhos de segurança institucionais ou páramilitares, que passam a operar indistintamente dentro ou fora da legalidade repressiva vigente. Sua eficácia, nas palavras da autora, teria levado à desestruturação e ao submetimento da sociedade pelo terror.

Na mesma linha de pensamento, Simon (1990) afirma que, à medida que o executivo centralizou praticamente todas as decisões e iniciativas políticas com base na defesa da ordem e da estabilidade, à legalidade e à força somaram-se o controle e a desmobilização da sociedade. As organizações sociais transformaram-se em mecanismos de controle social e deixaram de ser as autênticas instâncias de participação popular para canalizar demandas setoriais. Diante disso, é pertinente salientar que um exemplo desse tipo de controle social é o surgimento dos *pyragués*<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> No idioma guarani pyragué significaria "pés aveludados", que seria o sigiloso denunciante anônimo. Eram "funcionários públicos" e membros subalternos do partido governista (Colorado) que se infiltravam silenciosamente por todo o território nacional (e inclusive no exterior), com o objetivo de identificar e

Nessa perspectiva, torna-se importante, para fins de estudo, utilizar a periodização proposta por Flecha, Martini e Salgueiro (1993), que situaram o regime do general Stroessner a partir de quatro etapas distintas, a saber: a primeira etapa (1954-1962) seria o lapso de tempo onde ocorreu o aprofundamento básico da ditadura. A segunda (1963-1975) ocorre quando o sistema é realmente construído e o poder é amplamente fortalecido. A terceira (1975-1986) é o período de máximo desenvolvimento do sistema totalitário. Finalmente, a quarta e última etapa (1986-1989) representa a decadência e extinção do regime. Assim, resulta pertinente detalhar alguns aspectos das três primeiras etapas, considerando sua importância para o processo de construção e consolidação do regime autoritário, deixando-se para focar a última etapa nos capítulos que tratam mais diretamente da transição no Paraguai.

Com relação à primeira etapa (1954-1962), cumpre destacar que a emergência do regime de Stroessner, em 1954, ocorreu em função, por um lado, de problemas estruturais, fundamentalmente devido à incapacidade da sociedade civil e política da época de construir uma ordem política estável, perdendo-se em embates internos anárquicos e de tipo caudilhesco, que apenas facilitavam o crescimento das Forças Armadas. Enquanto os civis não conseguiam pontos consensuais, os militares experimentavam uma notável reorganização dos seus quadros. Do ponto de vista conjuntural, uma crise aberta dentro da estrutura Governo-Partido Colorado foi habilmente aproveitada por Stroessner - na época comandante-em-chefe do Exército - para concretizar o seu golpe de Estado.

Uma vez no poder, Stroessner delineia sua estratégia procurando, por um lado, unificar a todos os setores do Partido Colorado, mediante expurgos famosos, como foi o caso do político colorado Epifanio Mendez Fleitas, para transformar o partido numa permanente máquina de propaganda e, por outro lado, expurgando progressivamente antigos e respeitáveis chefes do Exército e

---

delatar os opositores ao regime de Stroessner, criando, com isso, uma verdadeira cultura do medo e da desconfiança dentro da população.

redistribuindo geograficamente os quartéis e regimentos, com a finalidade de dificultar qualquer possibilidade de golpe de Estado. É preciso destacar, contudo, que nesse período o exército conseguiu privilégios materiais excepcionais como nunca antes verificados, em especial, em virtude de um processo generalizado de corrupção.

É preciso salientar também que nesse período ocorreu a primeira "reeleição" do presidente Stroessner. A ditadura, entretanto, embora afiançada pelo sufrágio, não conseguia ainda controlar completamente a sociedade civil. Com efeito, no dia 1º de maio de 1958, pouco antes do general assumir o governo pela segunda vez, aconteceu a primeira greve geral do período, com a participação da maioria dos sindicatos, reivindicando aumentos salariais, levantamento do "Estado de Sítio" e a liberdade para sindicalistas presos. No ano de 1959, principalmente, aconteceram mobilizações estudantis que reivindicavam a anistia geral, a liberdade de imprensa e o levantamento do "Estado de Sítio". Vários representantes do próprio Partido Colorado apoiavam os movimentos civis. Entretanto, nesse mesmo período, verificaram-se inúmeras prisões e expurgos. Nessa conjuntura, centenas de estudantes conheceram a prisão, a tortura e o desterro.

Destaque-se, ainda, que nesse momento verificou-se a resistência armada dos partidos de oposição ao regime de Stroessner, com a formação, em 1959, da "União Nacional Paraguuaia", como resultado da unidade dos partidos Febrerista e Liberal, ambos da oposição. Algum tempo depois, setores mais radicalizados da juventude desses dois partidos criaram o Movimento Revolucionário Paraguuaio (MRP 14 de maio) - organização de caráter guerrilheiro. Por seu lado, o Partido Comunista Paraguuaio organizou a Frente de Liberação Nacional (FULNA)<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> É digno de nota o fato de a Argentina, após a queda de Juan Domingo Perón, ter começado a informar-se sobre os problemas políticos do Paraguai, permitindo que esses movimentos guerrilheiros treinassem em seu território. No final de 1959 e início da década de 1960, verificaram-se as ações da guerrilha paraguuaia, especialmente nas áreas de fronteira com a Argentina.



O resultado dessas mobilizações, contudo, foi desastroso. A ditadura de Stroessner reprimiu brutalmente tanto o "Movimento 14 de maio" quanto a FULNA. Era comum, na época, que os jornais de Buenos Aires publicassem fotos de cadáveres mutilados flutuando no Rio Paraná. A liquidação dos movimentos guerrilheiros constituiu, portanto, o ponto final do processo de afirmação ou consolidação da ditadura ao destruir as atividades armadas e os movimentos sindicais e estudantis de oposição e, ao incorporar o terror como método de repressão aos contestatários do regime, desmobilizou a sociedade civil (Flecha, Martini e Salgueiro, 1993).

É preciso destacar, de outra parte, que apenas recentemente descobriram-se os locais onde ocorreram as violações aos direitos humanos durante a longa ditadura. O descobrimento do Arquivo do Terror<sup>6</sup>, como foram denominados popularmente os documentos secretos do sistema repressivo paraguaio, comprometeu não exclusivamente o regime de Stroessner, mas também o Departamento de Estado dos Estados Unidos e revelou também dados importantes sobre a "Operação Condor". Através dessa operação, a polícia e as Forças Armadas do Paraguai, Argentina, Brasil, Chile e Uruguai conformaram uma rede de intercâmbios de informações, seqüestros de pessoas, torturas, desaparecimentos e trocas clandestinas de presos políticos. Os documentos encontrados motivaram a vinda à capital Assunção, em diversas oportunidades, de parlamentares de vários países como Uruguai e Chile para solicitar do governo o acesso ao "Arquivo do Terror", objetivando investigar o desaparecimento de vários de seus compatriotas.

---

<sup>6</sup> No dia 22 de dezembro de 1992, já em pleno período de transição, foi descoberto o denominado "Arquivo do Terror", numa casa localizada nas proximidades de Assunção. Nesse local, encontrou-se montanhas de documentos, fotografias, relatórios e fichas de políticos desaparecidos e de opositores ao regime mantidos secretamente pela "Oficina Técnica de Luta contra o Comunismo", órgão dependente do Ministério do Interior. Nas dependências desse "escritório" da polícia paraguaia, instalou-se todo um arsenal de instrumentos de torturas. Além disso, o local também funcionava como prisão. O arquivo encontrado não apenas confirmou a existência de um terrível sistema repressivo, mas representou a maior prova contra os responsáveis de violações aos Direitos Humanos (Jornal *ABC/Color*, Assunção, 23/12/92).

A segunda etapa do regime de Stroessner, referida por Flecha, Martini e Salgueiro (1993), vai de 1963 a 1975 e representa o momento de afirmação do "absolutismo" e da busca de consenso. O Estado emerge como único gestor e articulador do processo social. A história nacional é modificada e acomodada não apenas às necessidades do Estado, mas, sobretudo, às necessidades do homem providencial, do "segundo reconstrutor da nação", Alfredo Stroessner<sup>7</sup>.

Uma vez afiançada a ditadura, principalmente por meio do exército e de sua cruel e silenciosa guerra repressiva, chega o momento de o regime procurar "legitimidade". Essa tentativa, entretanto, resulta de uma exigência para que o Estado paraguaio possa se beneficiar do plano da "Aliança para o Progresso" imposto pelos Estados Unidos. Diante disso, não é difícil ao general Stroessner cooptar um partido de oposição títere, como no caso o Partido Liberal (que se apropria do nome do histórico Partido Liberal) e participa das eleições de 1962. Com essa aparência democrática, o Estado paraguaio negocia com os EUA a "preciosa ajuda".

Posteriormente, mesmo que as condições políticas de autoritarismo e absolutismo não tivessem sofrido alterações, realiza-se, em 1967, a "Assembléia Constituinte", com a participação de todos os partidos (inclusive o Febrerista e o Liberal). Trata-se de uma clara demonstração de que o regime necessitava de certa legitimação para levar adiante o seu projeto continuísta. Os avanços presidencialistas e autoritários da carta de 1940 receberam apenas algumas ampliações na Constituinte de 1967, a qual possibilitou ao general Stroessner "reeleger-se" por mais quatro períodos consecutivos.

Ainda nessa fase, Stroessner iniciou um processo denominado de "democratização por etapas", através do qual o regime tencionava "internalizar-se" na sociedade. Com a idéia do "progresso" e sob financiamento externo,

---

<sup>7</sup> A afirmação de que Stroessner era o "segundo reconstrutor da nação" advém de um conceito do oficialismo fundamentado em que após a guerra da tríplice aliança (Guerra do Paraguai), em 1870, o general Bernardino Caballero, fundador do Partido Colorado, teria reconstruído o país dizimado pela guerra. Por esse motivo passou a ser denominado o "primeiro reconstrutor da nação".

viabilizou várias obras civis. As novas estradas, por exemplo, integraram mais adequadamente as grandes regiões rurais do país ao aparelho central e, com isso, permitiram também à ditadura um controle político-econômico mais rigoroso em nível nacional. Além disso, as estradas possibilitaram que o governo pudesse difundir seu discurso e sua prática com maior eficácia a todos os lugares do país. Nesse contexto, o Partido Colorado, dominado pelo stronismo, transformou-se numa agência central de propaganda do Estado militar e, ao mesmo tempo, num eficaz auxiliar do rígido controle policial.

O aparelho estatal, por sua vez, registra por esses tempos um crescimento econômico excepcional com a expansão da sua atividade produtiva e a ampliação de seus gastos de remuneração da força de trabalho empregada (Herken, 1975). Ao mesmo tempo, tirando proveito dessa situação favorável, o regime intensifica o processo de filiação obrigatória ao partido oficial (Colorado). Todo trabalhador de empresas públicas, escolas, colégios, universidades e até mesmo setores privados, administrados por representantes do regime, estavam obrigados a filiar-se ao partido de Stroessner. Com isso, verificou-se um aumento extraordinário dos quadros do Partido Colorado. Essas medidas afetaram toda a população, inclusive os próprios militares, que deveriam pertencer ao Partido Colorado até mesmo para terem garantido seu ingresso no "Colégio Militar Mariscal Francisco Solano López". Nesse quadro, consolidava-se a simbiose Governo-Partido Colorado-Forças Armadas.

Contudo, apesar de todo o processo de dominação implantado pelo governo, faltava-lhe encontrar um consenso junto a massa campesina, que ainda representava a maioria da população no país. Para isso, o regime de Stroessner implementou uma política que instrumentalizou demagogicamente a "Reforma Agrária". Além disso, a política agrária cumpria também um papel de desativadora dos conflitos em regiões onde a relação latifúndio-minifúndio se mostrava exacerbada. O consenso real e a "interiorização" do Estado na

sociedade civil, no entanto, somente foi obtido através do denominado "sistema prebendário"<sup>8</sup>.

O sistema de prebendas foi a base da relação entre os membros do poder e do setor militar, bem como de parcelas importantes das sociedades civil e política, permitindo a formação de um esquema de cumplicidade. Desse processo surge também o que se denominou de "burguesia fraudulenta", uma nova oligarquia nascida dentro do Estado. O esquema de corrupção que emergiu desse contexto teve tanta força e se generalizou de tal maneira que chegou às bases da sociedade. Nesse sentido, é importante lembrar que, até os dias de hoje, a corrupção dentro do Estado é tão arraigada, a ponto das denúncias a esse respeito sucederem-se freqüentemente nos jornais da capital, Assunção.

Ainda com relação a essa segunda etapa, cumpre destacar o papel das organizações e/ou instituições que desempenharam uma importante ação como opositoras ao autoritarismo. A Igreja Católica do Paraguai (um país onde mais de 90% da população professa a religião católica), influenciada pelo "Concílio Vaticano II" e pelas resoluções de "Medellin", deixou de lado sua histórica sustentação aos regimes constituídos, para exercer um papel fundamental dentro do espectro antiditatorial.

A partir de uma nova ótica, de "compromisso com os despossuídos", a Igreja Católica passa a apoiar movimentos espontâneos de organizações camponesas, surgidos em vários pontos do país. Nesse contexto, emergem no início da década de 1960 movimentos camponeses como as famosas "Ligas Agrárias do Paraguai", que, posteriormente, iriam transformar-se numa das organizações democráticas de massas mais importantes da história política do país. Esse movimento representou um extraordinário avanço qualitativo na

---

<sup>8</sup> O "sistema prebendário" consistia basicamente em conseguir cargos e empregos públicos distribuídos pelo regime como prêmio à lealdade. Era uma ocupação "rendosa e de pouco trabalho". O sistema incluía também a concessão de licitações e várias formas de privilégios outorgados pelo Estado. Além disso, o próprio Partido Colorado, através das suas "seccionais", distribuídas por todo o território nacional, cooptava a massa camponesa utilizando o discurso da reforma agrária. Esse segmento da sociedade, ávido por melhorar suas precárias condições de vida, sonhava com a obtenção de terras fiscais prometidas pelo projeto político do governo, intermediado por órgãos oficiais como o IBR (Instituto de Bem-Estar Rural).

consciência campesina paraguaia, principalmente ao expurgar do seu seio a divisão partidária artificial e absurda entre Partido Colorado, no governo, *versus* Partido Liberal, na oposição, para outorgar-lhe uma conotação superior de conteúdo humanista.

A busca de soluções estruturais para o problema campesino levou esse movimento a um enfrentamento violento com as estruturas repressivas do regime, que defendiam fortemente interesses latifundistas. Em 1975, estabeleceu-se a luta armada com a participação dos setores mais radicais do movimento campesino, mas a repressão da ditadura acabou por destruir as próprias bases da organização. Porém, as Ligas Agrárias continuaram seu paciente, silencioso e arriscado trabalho antiditatorial, chegando a congregar um número de oitocentas comunidades. Em outro nível, embora com penetração popular mais reduzida, ainda nos anos 60, surgia uma organização estudantil denominada Movimento Universitário Independente, que influenciou toda uma geração de estudantes e intelectuais na sua luta ineludível contra a ditadura.

Esses movimentos coincidiram, no tempo e no espaço, com o forte conflito Igreja/Estado. A Igreja Católica paraguaia foi a única instituição, fora naturalmente do Partido Colorado no governo, a representar uma real organização em todo o país, posicionando-se abertamente contra a ditadura. Seu notável poder de influência servia, inclusive, para fortalecer outras organizações, razão pela qual, sempre foi perseguida pelo regime, de forma que vários sacerdotes conheceram a tortura, a prisão e a expulsão do país. A Igreja Católica, por seu turno, em várias oportunidades excomungou representantes da ditadura, entre estes: o ministro do Interior e o chefe da Polícia.

Após esse período de ostensiva repressão por parte dos aparelhos coercitivos do Estado, os métodos de controle sobre a sociedade civil mudam de caráter. Deixam de ser improvisados, é adotado um estilo mais profissional; tornam-se mais sutis e perversos. O sistema de fustigamentos, de incitação, de detenções repetidas, constantes e alternadas, é utilizado até conseguir reduzir o

elemento dissidente: pessoas ou organizações. Esse tipo de orientação, que poderia denominar-se de hegemônica, no sentido gramsciano do termo, irá durar quase até o final da ditadura.

Finalmente, seguindo a periodização de Flecha, Martini e Salgueiro (1993), a terceira etapa do regime de Stroessner aqui destacada vai do ano de 1975 até o de 1986 e corresponde ao período de desenvolvimento máximo da ditadura. Nesse contexto, intensifica-se a aliança entre o capital financeiro e a denominada "burguesia fraudulenta", tendo como articulador o Estado paraguaio. Esse esquema impulsiona um notável crescimento econômico na década de 70, determinado pelo projeto de construção da hidroelétrica de Itaipu e pelas exportações agrícolas de dois produtos (soja e algodão), mantendo-se até o final de 1981, quando então entra em crise.

O tratado binacional (Brasil-Paraguai) para a construção da gigantesca hidroelétrica, entretanto, exacerbou os ânimos dos setores dirigentes da população paraguaia, em função do caráter colonialista daquele tratado. Há décadas que um problema nacional não era discutido com tanto afinco. Por esse período, o jornal *ABC/Color*, de Assunção<sup>9</sup>, começou a questionar seriamente o regime e cedeu um espaço maior em suas páginas aos setores oposicionistas, dando clara demonstração de que a sociedade civil tentava se reconstruir fora do Estado.

Quanto à Igreja Católica, como observa Miguel Carter (1991), esta continuou adotando uma perspectiva de religião-e-política (contrariamente à postura religião-sem-política), procurando manter uma posição de equilíbrio entre autonomia, especificidade religiosa e defesa de um compromisso ético-social. No âmbito político, por sua vez, no ano de 1979, conformou-se o denominado "Acordo Nacional" integrado por quatro partidos políticos de oposição, que coincidiam plenamente nas suas reivindicações democráticas em nível político,

---

<sup>9</sup> Cabe registrar que o Jornal *ABC/Color*, diário de maior tiragem no Paraguai, é independente em sua linha editorial e foi fechado pela ditadura de Stroessner em 1984, retomando suas funções só após a queda do regime.

como o levantamento do “Estado de Sítio”, a anistia geral e a desativação do aparelho repressivo do Estado. No início da década de 1980, emergem novos grupos de pressão, entre os quais se pode citar: os jornais independentes, o empresariado e as organizações independentes do Estado.

Do lado do regime, a violência e a massificação da repressão mostram a incapacidade do poder central de adaptar-se às novas circunstâncias sociais. Ao mesmo tempo, verifica-se o enfraquecimento das organizações de oposição ao regime, independente das suas opções ideológicas. Paradoxalmente, o debilitamento das organizações políticas apressou, em certa medida, o desencadeamento de um processo unitário antiditatorial que estava em gestação na sociedade civil, evidenciando a possibilidade do surgimento de uma consciência social mais desenvolvida.

Com efeito, embora as repressões e, principalmente, o "milagre econômico" de Itaipu passassem a beneficiar novamente a permanência do regime, esse período também representou uma conjuntura favorável em termos de organização social.

## **CAPÍTULO 2**

### **OS PARTIDOS DE OPOSIÇÃO ANTES DA TRANSIÇÃO**

O regime do general Stroessner, fundamentado na tríade Governo-Partido Colorado-Forças Armadas, estabeleceu um verdadeiro pacto de dominação, ressaltando-se para os setores envolvidos a manutenção de uma relativa autonomia. Esse esquema de dominação, baseado num sistema prebendário peculiar e num processo de despolitização profunda da sociedade civil, colocava em relevo o Partido Colorado como o principal responsável tanto pela distribuição de favores como pelo processo de despolitização. Na opinião de Masi (1989), essa organização, sem características modernas, acabou transformando-se no partido do caudilho militar. Concordando com essa caracterização, resulta pertinente considerar alguns aspectos relativos ao papel hegemônico desempenhado pelo partido oficialista no contexto político paraguaio.

O Partido Colorado ainda hoje pode ser considerado o maior partido político do Paraguai. Está há mais de 45 anos no governo, tendo assumido o poder em 10 de janeiro de 1947. Fundado no dia 25 de agosto de 1887, responde também pelo nome de Associação Nacional Republicana (ANR) e seus integrantes são denominados de colorados em razão da cor vermelha de sua bandeira. Foram anos de exercício do poder que lhe proporcionaram, entre outras



coisas, um domínio absoluto sobre os meios de comunicação. As tradicionais "seccionais coloradas", verdadeiras células políticas do partido e do regime, estão distribuídas por todas as regiões do país; são responsáveis pela cooptação de novos filiados e atuam em caráter compulsório, tendo como tarefa principal a difusão do discurso governista.

De acordo com Morínigo e Silveiro (1986), o Partido Colorado é considerado policlassista, embora sua massa de filiados seja composta fundamentalmente por "campesinos e obreiros". Paradoxalmente, esses são os setores mais discriminados no que diz respeito às reivindicações partidárias. Também merece destaque o fato dos principais dirigentes do partido estarem vinculados à estrutura do Estado desde onde se distribuem favores, seguindo critérios partidário-clientelistas.

Diante disso, resulta oportuno considerar a tese de Michels (1983), que está inserida dentro do prisma da abordagem "estrutural elitista" de partidos políticos, que confirma a inevitabilidade da tendência à oligarquização dos partidos políticos, o que significa transferir o poder de decisão a um pequeno número de líderes, ou seja, tudo dependeria da organização de uma minoria. O Partido Colorado insere-se perfeitamente dentro do conceito de "lei de ferro das oligarquias" de Michels, uma vez que sempre existiu sob uma cúpula dirigente que é praticamente a mesma de trinta anos atrás e que tem oligarquizado o partido, mantendo uma rede hegemônica de clientelismo, com fortes tendências autoritárias.

Cumprir destacar, no entanto, que, apesar disso, a estruturação partidária e a hegemonia que o Partido Colorado adquire no contexto político paraguaio não têm sido suficientes para impedir o fortalecimento de partidos de oposição, em especial do Partido Liberal Radical Autêntico (PLRA), cujas raízes podem ser encontradas no Partido Liberal. O Partido Liberal, a mais antiga e tradicional organização partidária do Paraguai, foi fundado em Assunção no dia 2 de julho de 1887 (dezessete anos após o fim da Guerra do Paraguai - 1865-1870), sob o

nome de "Centro Democrático". Os liberais assumiram o poder pela primeira e última vez em dezembro de 1904, permanecendo no governo até o dia 17 de fevereiro de 1936, data em que foi derrubado por um golpe militar comandado pelo coronel Rafael Franco, durante a "revolução febrerista". É preciso salientar que o Partido Liberal, nascido das elites com idéias liberais do século passado, apresenta também as características do centralismo e da forte oligarquização das suas lideranças partidárias, podendo ser enquadrado, da mesma forma que o Partido Colorado, dentro do conceito de Michels da "lei de ferro das oligarquias".

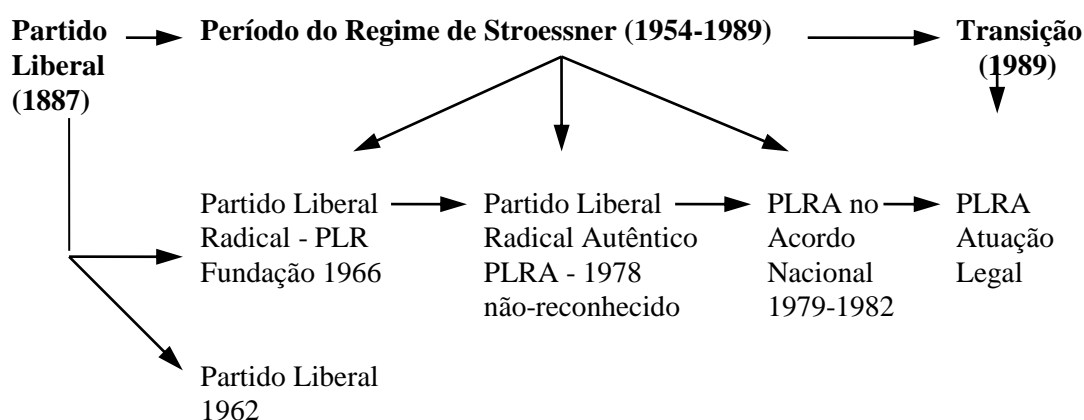
O caráter tradicional e, mais ainda, tradicionalista do Partido Liberal facilitou-lhe a tarefa de obter filiações. Era comum, por exemplo, os pais se encarregarem de convencer seus filhos da importância ou da conveniência de filiação ao partido. A esse respeito, convém lembrar o argumento de Lewis (1986), quando afirma que, no Paraguai, associações públicas como os partidos políticos sempre mostraram a tendência de basearem-se em agrupamentos familiares, fazendo com que os confrontos políticos fossem muito acirrados e ressentidos, já que não incluíam apenas fatores doutrinários ou ideológicos, mas também envolviam relações de consangüinidade. Isso serve para explicar por que é muito comum até os dias de hoje a menção de que determinada família pertence ao Partido Liberal enquanto outra estaria do lado do seu secular adversário, o Partido Colorado. Outro aspecto a ser destacado refere-se ao fato dos dirigentes liberais sempre insistirem na honestidade dos seus correligionários que ocuparam cargos públicos, na boa administração dos governos liberais do passado (1904-1936) e, ainda, na façanha atribuída ao governo liberal pelo fato do Paraguai ter saído vitorioso na guerra contra a Bolívia, denominada Guerra do Chaco (1932-1935).

Não obstante, uma das características peculiares do Partido Liberal paraguaio foi sua tendência a contínuas divisões em vários setores, com permanentes divergências entre os mesmos (ver esquema da página 57). Dessa cisão, em 1966, já em plena ditadura de Stroessner, surgiu o denominado Partido

Liberal Radical (PLR), propondo uma postura abstencionista com relação à participação nas "eleições livres" promovidas pelo regime autoritário, num protesto concreto sobre a falsa democracia propalada insistentemente pelo governo paraguaio. Em contrapartida, emerge nesse momento outro ramo do tradicional liberalismo paraguaio denominado Partido Liberal (PL), este com firmes propósitos de participar do processo eleitoral da época.

Finalmente, no ano de 1978, surge, essencialmente a partir de uma dissidência do PLR, o Partido Liberal Radical Autêntico (PLRA), que irá constituir-se na divisão mais importante, organizada e influente do velho Partido Liberal de 1887. Entretanto, a verdadeira emergência do PLRA começou no ano de 1975, com a presença, ainda dentro do Partido Liberal Radical (PLR), de uma nova corrente de jovens figuras, com posições políticas mais contestadoras, que desafiaram os velhos dirigentes do liberalismo paraguaio que tinham um pacto participacionista com o regime autoritário.

#### Origem e divisões do antigo Partido Liberal até a conformação atual do PLRA



No ano de 1975, com a vitória eleitoral do Dr. Domingo Laíno como presidente do PLR, sentaram-se as bases para abandonar e deslegitimar o regime através do abstencionismo eleitoral. Dessa maneira, o PLRA, considerando a atávica tendência do Partido Liberal de sucumbir às cisões e desentendimentos

internos, teve como um dos seus primeiros objetivos unificar todos os setores do partido. Desde sua criação, o PLRA tem trabalhado fundamentalmente através do contato direto com sua base eleitoral (reuniões, encontro de dirigentes, formação de quadros dirigentes em nível juvenil etc.), mesmo porque as oportunidades para dispor dos meios de comunicação de massa durante a ditadura foram sempre extremamente problemáticas. Saliente-se, entretanto, que o PLRA nunca foi reconhecido legalmente pelo regime de Stroessner.

Quanto aos demais partidos políticos de oposição, deve-se destacar que o regime autoritário estabeleceu um sistema de exclusões sistemáticas, atingindo fundamentalmente o Partido Comunista Paraguaio. Nesse sentido, reza no Art. 25 da Lei 886 do Estatuto Eleitoral de 1960 que: "*Não será permitida a formação e nem o funcionamento de qualquer partido político que venha a sustentar a ideologia comunista...*". Da mesma forma, excluía-se todos os partidos novos. Assim, quando foi promulgado em 1960 o primeiro estatuto eleitoral existiam no Paraguai somente três partidos: o Partido Colorado (no governo), o Partido Liberal (PL) e o Partido Revolucionário Febrerista (PRF). Posteriormente, em 1966 foi reconhecido o Partido Liberal Radical (PLR), uma divisão majoritária do Partido Liberal. Dessa maneira, em 1967 com a volta ao Paraguai dos exilados do tradicional Partido Liberal, que incluíam seus dirigentes mais expressivos, estes, utilizando a sigla do PLR, decidem participar da Assembléia Nacional Constituinte desse mesmo ano. Ressalte-se que de 1966 em diante o regime não reconheceu nenhum outro partido, apesar de terem sido criados o Partido Democrata Cristão (PDC) (1964), o Partido Liberal Radical Autêntico (PLRA) (1978) e o Movimento Democrático Popular (MDP) (1987). Merece ser destacado que, nessa época, a eleição de Stroessner como presidente da República passou a ser ainda mais legitimada do que em 1963, uma vez que, em 1968, três partidos de oposição participaram do processo eleitoral: o Partido Liberal (PL), o Partido Liberal Radical (PLR) e o Partido Revolucionário Febrerista (PRF).

Este último, um dos reconhecidos pelo regime, emerge como movimento após um golpe militar no dia 17 de fevereiro de 1936 (daí a denominação de febrerista). O autor da "revolução febrerista", coronel Rafael Franco, conforme já mencionado, governará o país por apenas 18 meses (o único período em que o Partido Febrerista ocupou o poder até os dias de hoje). Ideologicamente, de acordo com Morínigo e Silveiro (1986), o Partido Revolucionário Febrerista (PRF) é um partido policlassista, revolucionário, nacionalista, antiimperialista e, principalmente, social-democrata. O PRF foi reconhecido juridicamente no ano de 1963 e passou a optar pela via participacionista. Entretanto, saliente-se que o desempenho eleitoral do PRF tem sido sempre muito inexpressivo.

Finalmente, no ano de 1973, o PRF decide retirar-se do processo ao não comparecer às eleições presidenciais do mesmo ano. A partir desse momento, não participou mais das “farsas” eleitorais que pretendiam dar legitimidade ao regime. Destaque-se ainda a existência do Partido Democrata Cristão (PDC) - dentro do reduzido espectro da oposição paraguaia em tempos da ditadura - que começou suas atividades na década de 1960, vinculado às Ligas Agrárias e ao movimento campesino. O PDC sempre requereu sua inscrição como partido político, mas obteve como resposta a sistemática negativa e a sua exclusão política por parte do regime, o que resultou numa erosão permanente das suas bases de apoio, até ser reduzido a uma expressão muito débil entre o conjunto dos partidos de oposição do Paraguai.

Ao se procurar identificar o tratamento dado pelo regime aos partidos de oposição, pode-se perceber que a política do governo em relação ao sistema partidário foi a de criar "sistemas de partidos não competitivos" (Sartori, 1980). Assim, num primeiro momento, especificamente no período que vai de 1954 a 1962, imperou um sistema de partido único, em que os partidos de oposição foram proscritos. Já entre 1962 e 1989, vigorou um sistema de "partido hegemônico autoritário". Nesses dois períodos, o papel de partido único e depois de partido hegemônico foi desempenhado pelo Partido Colorado.

Caballero (1990), referindo-se ao período 1962-1989, afirma que a melhor definição para a teoria e a prática do regime de Stroessner com relação ao regime de partidos políticos é aquela utilizada por Sartori quando descreve as variantes dos sistemas de partidos não competitivos. Trata-se do denominado "partido hegemônico autoritário". Segundo Sartori (1980, p.22): *“o partido hegemônico não permite uma competição oficial pelo poder e nem uma competição de fato. Permite-se que existam outros partidos, mas como partidos de segunda... não lhes é permitido competir com o partido hegemônico em termos antagônicos e em igualdade de condições”*. Diante disso, Caballero (1990) afirma que um sistema de partido hegemônico decididamente não é um sistema pluripartidário, mas, na melhor das hipóteses, um sistema em dois níveis no qual um partido tolera e entrega deliberadamente uma fração do seu poder a outros grupos políticos subordinados. Dessa maneira, o sistema de partidos no Paraguai possui os atributos de um partido hegemônico tal como o define Sartori. O papel do partido hegemônico é desempenhado pelo partido governista (Colorado), enquanto os papéis de partidos secundários são desempenhados pelos partidos de oposição reconhecidos, como o Partido Liberal (PL), Partido Liberal Radical (PLR) e o Partido Revolucionário Febrerista (PRF).

Ainda de acordo com Caballero, o segundo nível, qual seja, o dos partidos secundários, não é um nível aberto, mas fechado, pois o sistema de intercâmbios que se estabelece entre o partido hegemônico e os partidos secundários carece totalmente de equidade. Os partidos secundários recebem em troca de poder participar do processo eleitoral, isto é, das regras do jogo do partido hegemônico autoritário, apenas e unicamente o direito de ocupar alguns cargos no Parlamento, nas câmaras municipais e nas juntas eleitorais. Não existe nenhuma política de integração dos representantes dos partidos secundários à administração pública e ao Poder Executivo. Coincidentemente nas instâncias legislativas raramente lhes é delegada a iniciativa de legislar. Segundo declaração dada à imprensa pela ex-deputada Carmen de Lara Castro, do então Partido Liberal Radical (PLR), em

vinte e cinco anos de vida parlamentar foram aprovados somente três projetos de lei de todos os apresentados pela oposição nesse período.

Nesse momento, afigura-se pertinente ressaltar que o sistema partidário e eleitoral do Paraguai, durante o regime de Stroessner, foi objeto de criterioso estudo por parte de cientistas sociais como Caballero (1990) e Arditi (1992), razão pela qual são utilizadas como referência as observações desses autores, principalmente as que dizem respeito à taxonomia de partidos políticos e à análise do peculiar sistema de partidos da época.

A situação dos partidos secundários, aos quais se restringia as possibilidades de incidir na gestão do Estado, bem como de geração das leis, agravou-se através de outra política desenvolvida pelo regime autoritário e que consistia, como observa Caballero (1990), em minimizar o desempenho desses partidos na construção de canais de comunicação com a sociedade civil. As leis eleitorais penalizaram a opinião pública e restringiram a liberdade de opinião. Por exemplo, a Lei 886, Art. 29, dizia: "*Não será permitida a prédica do ódio entre paraguaios ...*". Enquanto que o Art. 35 da mesma lei rezava: "*Não serão permitidas as publicações... que atentem contra a dignidade humana e ofendam o moral público*". Essas eram as frases que formavam parte do discurso legal do regime. Tudo isso permitiu que fossem censuradas as emissões de mensagem por parte da oposição, o que pode ser facilmente constatado pelo número de jornais e revistas fechados pelo regime (13) e de rádios (4), desde 1954. Mas além da minimização do desempenho na área da comunicação social dos partidos de oposição com relação à comunidade, o regime também minimizou ao máximo a comunicação entre os dirigentes partidários de oposição e suas bases, impedindo que as estruturas partidárias se fortalecessem. Constantemente foram interrompidas assembléias dos partidos, boicotaram-se reuniões etc.

Contrariamente àquela situação dos partidos secundários, o partido hegemônico otimizou ao máximo seu desempenho relativo à comunicação social. Em primeiro lugar, porque existia uma simbiose entre o partido hegemônico

(Colorado) e o Estado, em que se verificou uma transferência massiva de recursos materiais do Estado ao partido. Além disso, o salário de todos os funcionários públicos do país sofria um desconto denominado de “quota partidária”, sem incluir a obrigatoriedade da compra do jornal a *Patria*, órgão de divulgação do partido oficial. O partido hegemônico tinha também o direito de utilizar equipamentos, instalações e recursos de todo tipo que pertenciam ao Estado.

No que diz respeito às leis eleitorais da época, a permanência do partido hegemônico foi sustentada principalmente por dois elementos. De um lado, pela implantação de um sistema de representação que outorgava dois terços das vagas ao partido que fizesse maioria, sem interessar a porcentagem de votos obtidos e, de outro, pela partidirização dos organismos eleitorais dirigidos pelos partidos. Isso significa que, ao obter dois terços dos assentos (quantia que sempre era obtida pelo Partido Colorado) e na medida em que vigorava o voto majoritário, o partido do governo tinha garantida sua própria eleição.

Por último, cumpre destacar que a fraude eleitoral cumpriu uma função central em todo esse processo. Durante todas as eleições realizadas no período de vigência do regime de Stroessner e, em particular, naquelas que possibilitaram as sucessivas reeleições do presidente, foram verificados inúmeros casos de irregularidades e fraudes eleitorais, sempre favorecendo o continuísmo do regime.

Não obstante a existência de vários elementos favoráveis ao desempenho do regime e do partido hegemônico (Colorado), é importante considerar que esse predomínio partidário poderia estar dando uma imagem falsa da realidade, já que o Partido Colorado era hegemônico apenas no subsistema de partidos, mas não no sistema político em seu conjunto (Caballero, 1990). Isso significa dizer que, ao analisar o sistema político em sua totalidade, verifica-se que o papel do partido hegemônico é outorgado pelo governo e mais especificamente pelo presidente. Por isso mesmo, o Partido Colorado teve que perder sua autonomia em favor do Poder Executivo, para manter seu predomínio no subsistema de partidos, ou seja,



em relação aos partidos de oposição, para poder exercer a função de "braço partidário" da ditadura.

No que se refere aos partidos de oposição, saliente-se que estes, em sua maioria, optaram pela via participacionista. Em 1960, o Partido Liberal (PL) e o Partido Revolucionário Febrerista (PRF), em função do surgimento de um novo ordenamento eleitoral propiciado pelo regime (Lei 600), enfrentaram o dilema de participar ou não do processo eleitoral. Por um lado, a lei eleitoral dava a impressão de que era diferente daquela de 1940 que legitimava o partido único e, por outro, muitos políticos acreditaram que a nova lei poderia estar conduzindo a um processo de abertura política, uma vez que permitia a participação dos partidos de oposição. O PL decidiu participar das eleições de 1963, uma vez que obteve seu reconhecimento jurídico em 1962. O restante do conglomerado liberal também optou pela via participacionista e no ano de 1966 decidiu inscrever-se na junta eleitoral sob o nome de Partido Liberal Radical (PLR)<sup>10</sup>.

Voltando à classificação de sistema de partidos não competitivos de Sartori (1980), ressalte-se que, considerando a vigência tão prolongada do regime autoritário e do próprio sistema de partidos de pluralismo restrito, o Partido Liberal Radical Autêntico (PLRA), pouco tempo após a sua formação, decidiu fazer parte de uma nucleação política pluripartidária, o denominado Acordo Nacional. A coligação formada em 1979 congregou partidos irregulares (não reconhecidos) como o próprio PLRA, o Partido Democrata Cristão (PDC) e o Movimento Popular Colorado (MOPOCO), uma dissidência do partido governista e também o Partido Revolucionário Febrerista (PRF), o único reconhecido legalmente pelo regime. O Acordo Nacional adotou uma postura claramente antiditatorial e optou pela não participação no processo eleitoral.

---

<sup>10</sup> É preciso salientar que em função de todo esse conjunto de situações eleitoralmente adversas aos partidos de oposição, urdidas pelo regime, o Partido Liberal Radical Autêntico (PLRA), desde a sua fundação em 1978 (após desmembramento do PLR) e até a queda da ditadura em 1989, nunca foi favorável à linha participacionista.

Em virtude dessa opção partidária, criou-se na política paraguaia uma situação que Caballero (1990) definiu como sendo de dualidade, onde conviveram, lado a lado, uma sociedade política informal (o próprio Acordo Nacional), que não aceitava as regras do jogo da política do partido hegemônico autoritário (Colorado), e uma sociedade política formal resguardada sob uma suposta "institucionalidade", que se negava a questionar suas estruturas (os partidos participacionistas).

Os partidos políticos que faziam parte do Acordo Nacional, conforme Caballero, explicitaram um conjunto de demandas que giravam em torno de três temas principais: a) a *liberalização política*, b) a *democratização* e c) a *modernização*. As demandas por *liberalização* visavam à concretização de um sistema de garantias que permitisse aos partidos a sua organização e mobilização, principalmente através da utilização dos meios de comunicação. Ao lado dessas surgiram demandas em torno da defesa e da promoção dos direitos humanos, pela derrogação das leis liberticidas (Leis 209, 294 e 323); em prol da liberdade de imprensa, de expressão, de associação e reunião; liberdade para os presos políticos e, ainda, para o levantamento do "Estado de Sítio".

Quanto à *democratização*, solicitava-se a igualdade de oportunidades para ascender ao poder. No que se refere à lei eleitoral, as demandas enfatizavam a eliminação das políticas de exclusão na base de critérios ideológicos, a conformação de autoridades eleitorais imparciais e a criação de fundos públicos para financiar as campanhas eleitorais. O Acordo Nacional também criticou o sistema de representação que estabelecia dois terços das vagas no Senado e na Câmara para o partido vencedor e advogou a implantação do sistema de representação proporcional. Outras demandas incluíam a exigência da neutralidade do Estado, principalmente com relação às Forças Armadas. Exigia-se também a neutralidade partidária dos militares e da burocracia estatal. Dessa maneira, os integrantes do acordo visavam impedir a transferência massiva de

recursos do Estado ao partido governista e o subsequente desequilíbrio na correlação de forças.

Em relação à *modernização*, as demandas indicavam de que maneira o governo deveria exercer o poder, defendendo que este fosse exercido de acordo com os princípios da legalidade, sem arbitrariedade. Advogou-se por um Estado moderno e racional. Além disso, reivindicava-se a conformação de uma burocracia estatal que fosse contratada com base em critérios de idoneidade profissional e não de clientelismo político, de nepotismo e de patronato.

No sentido dessas colocações, é possível afirmar que o Acordo Nacional, enquanto uma organização política pluripartidária, ao estabelecer claramente sua preocupação com os abusos de poder político do regime e, sobretudo, ao rejeitar categoricamente o participacionismo eleitoral dos partidos de oposição, sem dúvida contribuiu para sedimentar as bases que iriam colocar em movimento a futura *transição política* do Paraguai.

Quanto à questão partidária, desde outro ponto de vista, Ardití (1992), referindo-se também à questão dos sistemas de partidos no Paraguai, é de opinião de que existiram três sistemas (apontando inclusive para um quarto sistema que teria emergido após a queda do regime em 1989), ao contrário de Caballero (1989), que, como foi visto anteriormente, classificou o sistema de partidos, durante o regime de Stroessner, em apenas duas categorias (partido hegemônico autoritário e partidos secundários).

Ambas as formas de contextualizar o problema são conceitualmente adequadas e convergentes, principalmente no que se refere à fase monopartidária ou de partido único. Contudo, Ardití (1992), buscando explicitar com maior clareza a singularidade do sistema partidário paraguaio, dedica especial atenção à fase “pluripartidária” imposta pelo regime de Stroessner, na qual estabelece uma subdivisão do sistema em *limitado* e *restrito*. Além disso, procura classificar os

partidos políticos de oposição considerando principalmente o fato destes serem ou não reconhecidos pelo regime.

Conforme Arditi (1992), três sistemas partidários (monopartidário, de pluralismo limitado e de pluralismo restrito) sucederam-se no período compreendido entre a vitória do Partido Colorado na guerra civil de 1947 e o Golpe de Estado que derrubou o general Stroessner em 1989. Ao longo desse período, o jogo partidário nunca desapareceu completamente, porém a questão "política" funcionou como uma prerrogativa quase exclusiva do governo, das Forças Armadas e do Partido Colorado.

Entre 1947 e 1962, instaurou-se no Paraguai um verdadeiro sistema de partido único (Colorado). Trata-se do que Arditi referiu como um sistema "monopartidário", que se configura por meio da exclusão dos demais partidos do processo político, pelo fortalecimento do governo como instância decisória e pela erradicação da instabilidade política. O processo eleitoral, restabelecido em forma regular a partir de 1954, com a ascensão de Stroessner ao poder, transformou-se, contudo, em assunto interno e exclusivo de um só partido. Somente o Partido Colorado podia apresentar candidatos à Presidência, à Assembléia Legislativa e às Câmaras Municipais.

O segundo sistema, destacado por Arditi, qual seja, o de "pluripartidarismo limitado", inicia com a promulgação da Lei 600, de 1960, cuja continuidade é assegurada com a decisão de uma fração do Partido Liberal (PL) de participar das Eleições Gerais de 1963, e termina no ano de 1977. Com a instauração desse sistema, estabelecem-se distinções entre os partidos. Ou seja, além do *partido dominante* (Colorado), o Partido Liberal (PL), o Partido Liberal Radical (PLR) e o Partido Revolucionário Febrerista (PRF), mesmo não reconhecidos, são *partidos tolerados*, enquanto o Partido Democrata Cristão (PDC), o Partido Comunista (PC) e o Movimento Popular Colorado (MOPOCO) passam a ser *movimentos e partidos proscritos*. Esse quadro de pluripartidarismo limitado restabeleceu uma legalidade político-partidária que, embora restrita, permitiu a

reativação de uma arena institucional para que se colocasse em prática o próprio conflito político. Surgiu também, nesse período, um novo tipo de relacionamento entre governo e oposição. O governo reconheceu determinados partidos como interlocutores legítimos, com direito de apresentar candidatos à Presidência, ao Legislativo e às Câmaras Municipais. No entanto, entre 1963 e 1977, a decisão política de fato continuava nas mãos da trilogia: Forças Armadas-Governo-Partido Colorado.

É preciso ressaltar como um exemplo da força desse "pacto de dominação" a realização de uma nova Assembléia Nacional Constituinte, em 1977. Realizada com a concorrência do partido do governo, seu único objetivo era efetivar a emenda do Art. 173 da Constituição, de maneira a tornar possível a reeleição presidencial ilimitada do general Stroessner. Essa emenda constitucional trouxe como consequência a retirada de um setor majoritário do Partido Liberal Radical (PLR) do Congresso Nacional em 1978 (para formar o Partido Liberal Radical Autêntico - PLRA) e levou à formação, em 1979, do Acordo Nacional, nucleação pluripartidária, que à semelhança do PLRA, tampouco foi reconhecida pelo governo.

O quadro político que se delineava nesse momento suscitou a emergência de um tipo de sistema que seria denominado por Arditi como sendo de "pluripartidarismo restringido". Esse sistema vigorou entre 1978 e 1989, e manteve os elementos de continuidade do sistema precedente. Porém, surge um elemento de ruptura com o passado. O partido dominante (Colorado) e mais os reconhecidos ou tolerados dividiram-se em participacionistas (Colorado, PL e PLR) e abstencionistas (PRF, PLRA e PDC, todos integrantes do Acordo Nacional).

A partir desse novo sistema, verificou-se no Paraguai a existência simultânea de duas formas de fazer política partidária: uma delas era entre o governo e a oposição participacionista ou regular (PL e PLR). Esta era a única forma aceita pela ditadura para fazer política de oposição, entretanto os partidos

participacionistas nunca representaram uma real opção ao poder governamental, sua influência sobre a opinião pública e seu poder de convocatória foram muito frágeis, jamais tiveram o impacto que teve a oposição não-participacionista. Por exemplo, nos últimos dez anos do regime de Stroessner, a votação conjunta obtida pelos participacionistas (PL e PLR) não superou a 9,2% do total de votos emitidos (Arditi, 1992).

A outra forma de intercâmbio político entre o governo e a oposição abstencionista ou irregular - centralizada no Acordo Nacional de 1979 e no pequeno Movimento Democrático Popular (MDP), surgido em 1978, não possuía um espaço institucional próprio. As organizações políticas da oposição não eram consideradas como interlocutoras legítimas pelo governo, ao contrário, eram qualificadas como representantes da subversão pura e simples. Por isso mesmo, as respostas do governo às iniciativas políticas da oposição abstencionista (marchas, reuniões, debates políticos) eram a repressão. Os representantes do regime utilizaram recursos constitucionais como o Art. 71 ou 79, para efetuar a prisão de dirigentes e militantes da oposição; ou disposições penais para amedrontar escritores, políticos e ativistas sociais (Art. 209 e 294). Também fizeram uso direto de mecanismos coercitivos, para desmoralizar e desestruturar resistências tanto pela via da ordem pública (polícia, corpo de bombeiros) como de elementos político-partidários (grupos recrutados nas seccionais políticas do partido governista).

É importante ressaltar que o sistema eleitoral existente durante o regime do general Stroessner esteve totalmente a serviço da dominação. Nesse sentido, não custa lembrar que o sistema de “pluripartidarismo restringido” não contribuiu para a democratização efetiva do Estado, nem para a conformação de uma sociedade política ativa e nem mesmo para limitar o poder do partido do governo. Uma das razões para isso pode ser buscada no sistema institucionalizado de clientelismo, fundamentado no uso arbitrário dos fundos do Estado por parte da classe política e tendo como beneficiários principais os filiados, especialmente os

da cúpula do partido governista (Colorado). A esse respeito, pode-se inferir que o Partido Colorado atuava dentro de um formato semelhante ao denominado por Weber como o de "partido de patronato". Em síntese, o Partido Colorado tinha recursos desproporcionalmente maiores que os da oposição. No ano de 1986, por exemplo, o orçamento do partido governista (Colorado) chegou a 3,2 milhões de dólares e suas reservas chegaram a 10,8 milhões. Nessa mesma época, os partidos participacionistas de oposição (Partido Liberal e Partido Liberal Radical) tinham um orçamento anual de 45.000 dólares (Arditi, 1992).

Com efeito, à medida que os problemas financeiros da oposição facilitavam enormemente a dominação por parte do regime, fatores de ordem institucional dificultavam o fortalecimento do sistema partidário. A lei apresentava numerosas deficiências em matéria de procedimento eleitoral. O mecanismo de inscrição do votante prestava-se a todo tipo de fraude, uma vez que não havia um organismo profissional e imparcial encarregado de efetuar a inscrição dos(as) cidadãos(ãs). A autoridade eleitoral entregava a cada partido político os documentos para que este se encarregasse de fazer a inscrição dos seus filiados. Os certificados eleitorais, no interior do país, não tinham a fotografia do(a) eleitor(a), podendo ser facilmente adulterados. Com relação à fiscalização do processo eleitoral, a lei permitia que cada partido tivesse um representante por cada mesa de votação, porém, no interior do país, nomeava-se apenas um representante legal por cada localidade. Paradoxalmente, poderiam existir vários locais para votação, o que naturalmente impossibilitava o controle por parte do representante legal.

Arditi explicita essa questão chamando a atenção para as deficiências estruturais da lei eleitoral paraguaia. Nesse sentido, observa que, embora os sistemas eleitorais, tecnicamente, possam ser classificados em dois tipos, ou seja, em *sistema de eleição majoritária* e em *sistema de eleição proporcional*<sup>11</sup>, e o

---

<sup>11</sup> O *sistema de eleição majoritária* caracteriza-se por constituir uma maioria com força para governar. Nesse tipo de sistema, a idéia de representação orienta-se por esse critério e o efeito natural é a desproporção entre votos e bancadas. O partido que obtiver a primeira maioria pode, dessa maneira,

comum seja a adoção de um ou de outro, o que predominou no Paraguai foi uma mistura de sistemas. De acordo com a Constituição de 1967, o sistema eleitoral vigente no Paraguai é o de representação proporcional. No entanto, a legislação eleitoral do regime do general Stroessner (Lei 886/81 do Estatuto Eleitoral) ignorou deliberadamente a Constituição. Assim, o sistema eleitoral estabelecido segundo o Art. 8 foi o de eleição majoritária, apesar de ser denominado de "representação proporcional". Arditi observa que essas distorções deram margem a um sistema misto e nefasto para a oposição. Em primeiro lugar, porque foi apropriado do sistema majoritário o critério de maioria como "prêmio", através do qual era concedido ao partido que obtivesse a maior quantidade de votos um excedente maior de maneira a transformar sua maioria simples em maioria absoluta (66,6% dos assentos). Em segundo lugar, porque estabeleceu o sistema proporcional apenas para a distribuição das bancadas que correspondiam aos partidos minoritários. Desse modo, dividindo os votos válidos pelo número de assentos disponíveis, calculava-se quantos assentos correspondiam a cada um dos partidos minoritários e dividia-se os votos de cada um deles pelo quociente eleitoral. Assim, 2/3 das bancas do Congresso e das Câmaras Municipais eram outorgadas ao partido que obtivesse a primeira maioria de votos e o terço restante aos partidos minoritários, que distribuía os assentos entre si com base na proporção de votos obtidos.

Cumprir destacar que esse sistema "misto" também era aplicado para suprir os cargos da própria Junta Eleitoral Central (Tribunal Superior Eleitoral), das Juntas Eleitorais Seccionais (regionais) e das mesas receptoras de votos. Dessa maneira, o Partido Colorado controlava, na prática e legalmente, todo o processo eleitoral. Isso garantia uma enorme capacidade de decisão e efetividade para o partido do governo, outorgando aos partidos minoritários um papel meramente

---

conseguir um número proporcionalmente maior de assentos. O *sistema de eleição proporcional* procura refletir a composição do eleitorado em relação com a votação obtida por cada partido político participante, estabelecendo uma relação proporcional, o mais aproximada possível, entre votos válidos emitidos e os cargos que devem ser preenchidos. Isso significa que o número de assentos obtidos por cada partido depende do número de votos obtidos nas eleições (Arditi, 1992).



decorativo no plano da ação político-partidária. Um exemplo eloqüente dessa realidade político-eleitoral são os dados da Junta Eleitoral Central, demonstrando que, a partir do momento em que o “monopartidarismo” do Partido Colorado (1947-1962) cedeu lugar ao “pluripartidarismo” limitado em 1963, a média de votos obtidos pelo Partido Colorado esteve na ordem de 85%, chegando inclusive a 90% em três das cinco eleições gerais que aconteceram nesse período de "pluripartidarismo", conforme pode ser verificado no quadro 2, sobre as eleições gerais no Paraguai no período de 1953 a 1988.

**Quadro 2 - Eleições gerais no Paraguai (1953-1988),  
distribuição de votos governo-oposição (%)**

PERÍODOS	GOVERNO	OPOSIÇÃO	NULOS/BRANCOS	TOTAL
1953-1958	224.788 (94,82)	-	12.261 (5,17)	237.049 (100)
1954-1958 *	236.191 (98,42)	-	3.787 (1,58)	239.978 (100)
1958-1959	295.414 (97,34)	-	8.062 (2,66)	303.476 (100)
1960-1963 **	254.889 (93,9)	-	16.563 (6,1)	271.452 (100)
1963-1968	569.551 (90,6)	47.750 (7,6)	11.314 (1,8)	628.615 (100)
1968-1973	465.535 (70,9)	184.458 (38,1)	6.421 (0,98)	656.414 (100)
1973-1978	681.306 (83,63)	122.707 (15,06)	10.597 (1,3)	814.610 (100)
1978-1983	900.774 (89,98)	92.093 (9,2)	8.177 (0,8)	1.000.994 (100)
1983-1988	944.637 (90,05)	93.104 (8,87)	11.255 (1,07)	1.048.996 (100)

\* Somente eleição presidencial

\*\* Somente Câmara de Representantes

**FONTE:** Quadro elaborado a partir dos dados apresentados por Arditi (1992).

Em relação a esses dados, saliente-se que, pelo fato do sistema de partido único ter-se mantido de 1947 a 1963, não existem registros na oposição para as eleições de 1953, 1954, 1958 e 1960. A partir das eleições de 1963, inicia-se a participação dos partidos opositoristas reconhecidos, como segue: 1963, PL

(Partido Liberal); 1968, PL, PLR (Partido Liberal Radical) e PRF (Partido Revolucionário Febrerista); 1973, PL e PLR; 1983, PL e PLR e, 1988, PL e PLR.

O quadro acima também demonstra com eloquência o uso correto feito por Caballero (1990) e Arditi (1992) da classificação de Sartori de *partido hegemônico* e *partido único* para caracterizar o Partido Colorado paraguaio. Isso pode ser verificado quando se observa que de 1953 a 1963 o Partido Colorado obteve a média extraordinária de 96% dos votos. A partir de 1963, estabeleceu-se o que se denominou de “fase pluripartidária” com características “limitadas e restritas”, onde a oposição representada pelos partidos participacionistas em nenhum momento, num período de mais de 20 anos, ultrapassou a média de 15% dos votos emitidos.

Ainda no que se refere aos dados do quadro 2, cabe acrescentar que os mesmos são convergentes com o perfil traçado por Palau (1991, p.73) quando se refere à debilidade da sociedade civil e política perante o Estado autocrático. Esse autor chega a afirmar que “*os partidos políticos se apresentam tanto mais fortes ou débeis na medida do seu distanciamento do Estado, ou inversamente, de sua aproximação com a sociedade civil*”. Enfim, o Estado paraguaio, sob Stroessner, montou um esquema complexo que visava imobilizar a sociedade política e desmobilizar a sociedade civil. A combinação desses aspectos seguiu exatamente a estratégia prevista pelo regime. Todavia, um novo período, representado por uma crise política e sócio-econômica se aproximava para colocar em xeque a “monolítica” era de Stroessner.

## **CAPÍTULO 3**

### **CRISE E DECADÊNCIA DO REGIME AUTORITÁRIO**

Durante os anos 60 e 70, o regime do general Stroessner demonstrou extraordinária capacidade para evitar crises que pudessem desestabilizá-lo politicamente. No entanto, no que se refere aos anos 80, pode-se afirmar que estes foram potencialmente adversos à sua longevidade. No Paraguai, como em outros países da América Latina, a desestabilização econômica, responsável pelo aumento da pobreza - principalmente rural -, da inflação, do desemprego e pelo endividamento externo e interno, conformou um quadro de crise do sistema político.

Na realidade, o que entrava em crise no Paraguai dos anos oitenta era o sistema de clientelismo prebendário que durante mais de três décadas sustentou a tríade Partido-Forças Armadas-Governo. Esse sistema iniciou-se na década de 1960, através de políticas favoráveis ao estamento militar e a determinado grupo civil incrustado no poder, através do desvio, para esses setores, de parte dos empréstimos para o desenvolvimento; da crescente isenção de impostos para os mesmos e da permissividade para que pudessem desenvolver atividades ilegais como as de contrabando. Em outras palavras, na década de 1980 verifica-se uma crise real do sistema prebendário, que vinha atuando através de um mecanismo que consistia na utilização excessiva dos recursos do Estado e de uma economia sempre favorável à nova elite. Na opinião de Masi (1989), o sistema clientelista-

prebendário começou a deteriorar-se não somente porque o "milagre de Itaipu" chegou ao seu fim, mas, principalmente, porque nenhum país pode suportar, por muito tempo, a aplicação de políticas econômicas que favoreçam a especulação antes do que a produção.

Nessa perspectiva, Herken (1988) assinala que o Paraguai, após ter desfrutado de um período de extraordinário crescimento com a construção da hidroelétrica de Itaipu (1975-1981), experimentou uma época de estancamento econômico (1982-1986), em que se verificou, além de outros fatores, a ausência de uma política salarial definida e coerente, cujo resultado foi uma corrida contraproducente entre preços e salários. O salário real entre 1982 e 1986 deteriorou-se aceleradamente com uma notável perda de poder aquisitivo por parte da população, ao mesmo tempo em que a inflação atingia níveis alarmantes, registrando-se, em 1986, valores nunca registrados desde 1953. Quanto à produção de mercadorias, Campos et al. (1987) assinalam que, no final de 1986, aproximadamente 50% da capacidade instalada nas indústrias paraguaias encontravam-se ociosas, o que gerou graves seqüelas econômicas e sociais. Creditam essa situação ao fato das indústrias paraguaias, em sua maioria, terem problemas de desenvolvimento interno e de receberem uma débil resposta do mercado em relação aos produtos por elas elaborados. Contudo, as causas reais da crise, segundo os autores, deviam-se fundamentalmente à competição desleal dos produtos estrangeiros similares ou substitutivos, que invadiam o mercado paraguaio através do contrabando sem nenhuma impunidade.

Herken (1988), corroborando esse argumento, afirma que em 1986 a produção em geral sofreu um sensível decréscimo, uma vez que internamente diminuíram a geração de bens e serviços para o consumo local e também para as exportações, o que agudizou o problema do desemprego e do subemprego. Foi uma época de franca recessão econômica. Esse período foi denominado como sendo de estagflação, ou seja, de estancamento econômico com inflação. Diante disso, atividades ilegais serviram como estratégia de sobrevivência, entre elas: 1)

o contrabando (importação, exportação, reexportação); 2) o acesso aos recursos administrados pelo Estado (como a questão do câmbio monetário oficial); e 3) o submundo das drogas e de outras atividades ilícitas.

A esse respeito, parece oportuno mencionar que o líder do PLRA, Domingo Laíno (1989), demonstrou que por trás de um suposto nacionalismo e anticomunismo raivoso do regime de Stroessner ocultava-se um sistema tenebroso e imoral de enriquecimento ilícito, que teve seu auge principalmente entre os anos 1965-1975. Vários estrangeiros com antecedentes criminais entre os quais o ex-oficial nazista Joseph Mengele (que recebeu naturalização paraguaia), como também traficantes de drogas e estelionatários internacionais como Gerardo Vanini, Travers, Alexander, Thomas Barton e Auguste Ricord, encontraram a "tradicional hospitalidade paraguaia" e prometeram grandes riquezas aos seus anfitriões. Contudo, na década de 1980 todo esse esquema de corrupção e tráfico de influências (onde se inclui o próprio Poder Judiciário) também começou a entrar em declínio.

Ainda no que diz respeito à deterioração dos indicadores econômicos durante o regime de Stroessner, autores como Arditi (1992) são de opinião de que existiram dois momentos nesse processo: o primeiro foi de recessão (1981-1983) e o segundo de estancamento (1984-1986). Diante disso, a resposta do governo paraguaio foi tardia, vacilante, fragmentária e, inclusive, contraditória, demonstrando a incapacidade do núcleo decisionista estatal para administrar a crise através de uma política de ajuste, oportuna e orgânica. Os responsáveis pela condução econômica do regime de Stroessner parecem não ter levado em consideração: a) que o protecionismo e a retração do comércio internacional viesse a repercutir tão severamente no comércio exterior do país; b) que a recessão econômica e financeira do Brasil e da Argentina traduziria-se em restrições às suas respectivas importações, em dificuldades para a execução de obras binacionais como a hidroelétrica de Yacyretá (com a Argentina) e em políticas internas que modificaram as condições dos preços e da moeda na sub-

região; e c) que a elevação das taxas de juros e a diminuição dos prazos para pagamento dos novos empréstimos iriam deteriorar a capacidade financeira do país.

Outro aspecto importante a ser analisado nessa fase de crise do regime prende-se à questão da reforma agrária, não obstante fosse utilizada como bandeira do governo Stroessner, esta nunca foi implementada. Na realidade, o que acontecia era uma simples distribuição de terras fiscais em regiões isoladas em relação às áreas urbanas, na tentativa de freiar as conseqüências sociais da deterioração do setor agrícola. Da mesma forma, a *modernização econômica* iniciada com as obras de Itaipu não estava encaminhada para uma melhor distribuição das riquezas, mesmo que o mercado interno tenha experimentado algum crescimento. A grande maioria do campesinato continuava carente de ajuda técnica e de créditos agrícolas. Além disso, os investimentos do capital acumulado por Itaipu não eram destinados ao setor produtivo. Nesse contexto, no início da década de 1980, a distribuição de terras fiscais tinha-se esgotado, e, com o fim da construção das obras de Itaipu, a magia do milagre econômico chegava ao fim. Os camponeses sem terra multiplicavam-se e, somados aos desempregados da hidroelétrica, começaram a exercer pressões populares sobre o mercado de trabalho, que era de pouca expansão. Ademais, o escape migratório para a Argentina tornava-se cada vez mais difícil e o fantasma da recessão era uma realidade.

Resulta pertinente estabelecer também uma relação entre o capital que emerge a partir de Itaipu e o funcionamento de sistema prebendário do regime. Canese (1983) afirma que durante a construção da usina e até o ano de 1983 houve um ingresso de aproximadamente 1.500 milhões de dólares para financiar os gastos locais. Isso significa dizer que os representantes cívico-militares do regime autoritário, ao administrarem esses valores, desenvolveram um verdadeiro milagre econômico. O *contrabando de importações* começou a realizar-se em grande escala, criaram-se monopólios estatais, instalaram-se novos

comércios, financeiras e empresas agrícolas de propriedade da nova elite. Não interessava se a balança comercial do país estivesse sofrendo um déficit crônico, afinal o fluxo de capitais oriundo da hidroelétrica podia cobrir facilmente esse mesmo déficit, paralelamente acumularam-se grandes quantidades de reservas no Banco Central do Paraguai.

Não obstante, o erro do regime de Stroessner consistiu em fundamentar suas pretensões de progresso econômico num projeto temporário como o de Itaipu e numa exportação que dependia quase exclusivamente de dois produtos agrícolas (soja e algodão), cujos preços internacionais eram apenas conjunturalmente favoráveis. Ao entrar em declínio àquele projeto e com a coincidente depressão dos preços das matérias-primas no mercado internacional, a economia paraguaia ressentiu-se interna e externamente, entrando em rápida recessão. Some-se a isso que a maior parte do capital acumulado por Itaipu era destinado à especulação financeira e ao consumo suntuoso da elite cívico-militar.

Uma vez que se tornou evidente a crise do sistema prebendário, fundamentalmente em razão de que, ao mesmo tempo em que persistia a acumulação de grandes quantidades de capital pela elite cívico-militar, esses mesmos recursos não eram gerados como na época de Itaipu e, portanto, não existiam possibilidades de reposição de capitais, o governo procurou implementar novos mecanismos para dissipar a crise econômica. Assim, através da utilização do sistema preferencial de câmbio, verificou-se uma evasão de divisas sem precedentes do Banco Central<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> O Banco Central do Paraguai mantinha um sistema denominado de "câmbio oficial" (onde 1 dólar era equivalente a 240 guaranis), que podia ser usufruído pelo cidadão em situações específicas como no caso das importações legais de implementos agrícolas, objetivando incentivar a produtividade rural paraguaia. Os valores desse câmbio oficial ou preferencial eram muito mais baixos que o câmbio no mercado paralelo ou "câmbio negro" (onde 1 dólar era equivalente a 700 guaranis, em média). Dessa maneira, paradoxalmente, uma vez obtidos os dólares oficiais, eles eram revendidos nesse mercado, triplicando os lucros, daí o grande interesse para efetuar importações ilegais e operações fraudulentas, visando acionar àquele sistema cambial oferecido pelo governo. Neste quadro, o denominado "tráfico das divisas" (que incluiu também a remessa de dinheiro ao exterior, depósitos em Bancos estrangeiros etc.) constituiu-se num fácil e lucrativo negócio de enriquecimento ilícito para um grupo reduzido de pessoas ligadas ao regime de Stroessner.

Ainda, nesse período, constatou-se uma desvalorização substancial da moeda nacional (guarani) - após mais de vinte anos de estabilidade monetária -, o que redundou na passagem do contrabando de importação para o contrabando de exportação. Masi (1989) assinala que a riqueza acumulada se transforma em fuga de capitais, uma vez que a maior parte é depositada no exterior. Sem possibilidade de receber um fluxo de divisas adequado em virtude de seus crescentes compromissos externos, as reservas do Banco Central do Paraguai diminuíram de 800 milhões de dólares para 170 milhões de dólares, no final de 1988.

Na avaliação de Arditi (1992), as operações ilícitas de importação/exportação (especialmente no período de 1983-1985) atingiram um total aproximado de 34 a 60 milhões de dólares. Essas atividades fraudulentas consistiam fundamentalmente em aproveitar a grande diferença cambial existente na época entre o mercado oficial e o mercado livre. Assim, empresas "fantasmas" do Paraguai solicitavam dólares do governo ao câmbio oficial para efetuar importações de bens agrícolas, enquanto os "intermediários", que eram íntimos do regime de Stroessner, encarregavam-se de conseguir as autorizações correspondentes mediante conexões pessoais, familiares ou políticas, além do freqüente recurso do pagamento de comissões em dinheiro a diversos funcionários públicos envolvidos no processo. Esse capital (em dólares) conseguido oficialmente do governo era simplesmente vendido no mercado livre, triplicando e até quadruplicando os valores investidos em moeda nacional (guarani). As referidas importações, claro está, raramente eram realizadas<sup>13</sup>.

Um dos resultados desse período de crise do governo de Stroessner reside em que os representantes do sistema clientelista-prebendário começam a exercer

---

<sup>13</sup> No período de 1983-1985, foram efetuados outros ilícitos através de operações de importação/exportação, aproveitando a diferença do câmbio. Oficialmente acredita-se que esse tipo de fraude oscilou entre 34 a 60 milhões de dólares numa economia cujo Produto Interno Bruto (PIB) chegava, nessa época, segundo dados da CEPAL, a valores em torno de 4.700 milhões, cuja dívida externa era de 1.850 milhões e cujas exportações anuais registradas estavam na ordem de 480 milhões de dólares. (Arditi, 1992).



influência significativa nas decisões de política econômica. Paradoxalmente, as decisões governamentais apenas agudizam a crise fazendo com que o custo dessa situação incidisse principalmente sobre a classe trabalhadora e campesina e, também, sobre a classe média e sobre determinados setores do empresariado. Tome-se como exemplo o problema da erosão das reservas do Banco Central: o governo de Stroessner respondeu com um rápido e considerável endividamento em pleno período de crise da dívida externa latino-americana (1982-1986). O endividamento inusitado servia essencialmente para cobrir parte do déficit fiscal e, com isso, manter as empresas estatais, criadas por este mesmo sistema clientelista-prebendário durante o período do "milagre econômico", altamente deficitárias. A manutenção dessas empresas estatais também recebeu ajuda oriunda do constante aumento das tarifas dos serviços públicos e do aumento dos preços da gasolina, promovido pela estatal do petróleo, tudo isso naturalmente em detrimento do consumo e da produção.

Arditi (1992) assinala que os empréstimos internacionais<sup>14</sup> elevaram-se a cifras em torno de 3.071 milhões de dólares em 1985, destes, 18% foram concedidos por organismos financeiros internacionais com prazos de dezessete a vinte anos, e o restante (82%) por bancos privados com prazos de pagamento menores de dez anos. Diante disso, e em função das dificuldades para efetuar o pagamento da dívida externa e do gasto público, o governo paraguaio recorreu ao aumento na tributação direta, que representava 60% dos ingressos tributários do Estado. Um dos mecanismos utilizados para controlar a situação foi o aumento do preço do petróleo e seus derivados, cujo efeito sobre a economia (aumento dos fretes e transporte de passageiros) traduziu-se em inflação e, portanto, numa queda dos padrões de vida das famílias de escassos recursos.

---

<sup>14</sup> O maior credor internacional do Paraguai, nesse período, foi o Banco Mundial, seguido pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) (ambos emprestaram 321 milhões de dólares ou 34,2% da dívida total em 1982). Na América Latina, o Brasil, principalmente através da Carteira de Comércio Exterior (CACEX) do Banco do Brasil e de bancos comerciais privados, foi o maior país credor (119 milhões de dólares ou 12,2% do total da dívida em 1982). Da mesma forma, Estados Unidos, França, Alemanha e Espanha - nesta ordem - também podem ser citados como países que outorgaram empréstimos ao Paraguai (Campos et al., 1987).

Outra forma de procurar manter os privilégios do sistema prebendário consistiu no congelamento e redução dos salários de funcionários públicos de nível médio e baixo. Essa situação esteve associada ao fato de não terem sido implementados os programados "imposto de renda pessoal" e "imposto de valor agregado" (impedindo que o governo aumentasse seus próprios ingressos) que acabaram por afetar consideravelmente os setores menos favorecidos, impedindo os investimentos no setor produtivo.

Depreende-se dessas observações que, na década de 1980, sucederam-se situações notavelmente adversas à economia paraguaia. A começar, como já foi assinalado, por uma crise no setor produtivo que redundou em inflação, desemprego e aumento da dívida externa. Isso significa também que o escasso capital gerado internamente foi utilizado para reforçar a riqueza da cada vez mais reduzida elite cívico-militar, antes do que para orientá-la visando investimentos produtivos. É preciso salientar ainda que qualquer reforma econômica que fosse implementada deveria ter exigido uma reforma política, seja por uma recomposição do sistema prebendário seja pelo desaparecimento do mesmo. Na realidade, os representantes desse sistema provocaram a sua própria crise, uma vez que não souberam preveni-la e nem administrá-la depois.

Por último, uma análise exclusivamente econômica desse período demonstra que a decadência dos indicadores macroeconômicos iniciou-se a partir do estancamento das exportações, devido à queda dos preços internacionais das matérias-primas (principalmente soja e algodão) e ao protecionismo com que os países industrializados reagiram perante a recessão econômica desencadeada pela crise do petróleo de 1973. Para Arditi (1992), nesse momento, entrava em declínio a "estratégia de desenvolvimento para fora" (que foi implementada pelo governo de Stroessner na década de 1960 e fundamentada na distribuição de terras fiscais à classe campesina e, ainda, na especialização do país naqueles produtos que possuíam vantagens comparativas no mercado internacional), semelhante à da crise dos anos 30 ocorrida na América Latina. Contudo,

contrariamente ao discurso desenvolvimentista do governo, o crescimento econômico observado principalmente da década de 1970 pode ser atribuído muito mais às condições externas, representadas pelos empréstimos internacionais, do que aos efeitos das forças produtivas autônomas, originadas e sustentadas pela capacidade interna de desenvolvimento.

Os elementos de análise da realidade paraguaia dos anos 80, examinados até aqui, dizem respeito fundamentalmente às questões econômicas que produziram efeitos significativos para desequilibrar as finanças do Estado e precipitar uma profunda crise social. Mas o problema era também político e, sobretudo, ético. Assim, embora não se possa afirmar que existe uma relação direta entre a crise econômica e a crise política que paralelamente começa a tomar corpo, não há como dissociar completamente o político do econômico. Por isso mesmo, o elemento econômico da crise, ao ser mediatizado por seus impactos sociais, tornou a reverter ao político a crescente insatisfação da demanda dos serviços sociais, gerando um problema político, uma vez que os custos sociais do modelo de acumulação existente no Paraguai transformaram-se em custos políticos.

Nessa perspectiva, o regime de Stroessner, fundamentalmente a partir da metade da década de 1980, começou a sofrer uma progressiva erosão da sua capacidade legitimadora. Um dos pontos de tensão relacionava-se à capacidade de reproduzir o sistema corrupto e corruptor. Com relação a esse aspecto, Arditi (1992) afirma que nesse período entrou em crise o que denominou com muita propriedade de "*consenso passivo cúmplice*". Um outro ponto de tensão esteve associado ao debilitamento progressivo das idéias-força do regime (como a do anticomunismo ou a da "Paz que vive o País", por exemplo). Idéias estas que, no passado, foram muito úteis como fatores não-materiais ou simbólicos do consenso, ou seja, que serviram para legitimar a ordem política, suas autoridades e o exercício do direito de mando destas.

O núcleo decisionista do governo, apesar de sua inegável força, necessitava ainda criar um espírito de corpo em torno do poder e gerar o consentimento voluntário da burocracia e dos setores subordinados. O regime de Stroessner tinha consciência de que o reconhecimento da ordem e a obediência às autoridades exigia enfrentar o problema de como gerar bases de apoio consensual mais ou menos amplas, capazes de suscitar na cidadania um reconhecimento da ordem e uma obediência às autoridades e seus mandatos.

O regime poderia recorrer a *fatores materiais*, habitualmente relacionados ao crescimento econômico, acompanhado de justiça social, uma vez que isso introduz o componente igualitário da distribuição da riqueza pela via das políticas sociais. Porém, o regime de Stroessner apelou para fatores materiais de consenso, enfatizando uma variante perversa, sustentada através de privilégios, prebendas, corrupção tolerada e clientelas, que em seu conjunto eram manejadas pelo partido governista (Colorado) e mantidas pelo Estado.

Como é de amplo conhecimento, o apoio fundamentado em clientelas esteve sempre condicionado à sua capacidade e efetividade de prover cargos, empregos, serviços, contratos ou favores a clientes. Isso significa que um consenso baseado em clientelas dependia dos recursos disponíveis para intercambiar lealdade por obediência. O "milagre econômico" de Itaipu, a seu tempo, proporcionou esses recursos ao regime, permitindo-lhe institucionalizar como nunca antes o dispositivo clientelístico. Isso permitiu fomentar um apoio passivo ou *consenso passivo cúmplice* entre os beneficiários, sejam atores comerciais e financeiros, tecnocratas civis e militares ou camadas médias, ou ainda membros dos quadros partidários de origem popular que ascendiam a empregos e cargos de prestígio na administração pública e aos diretórios de entidades estatais descentralizadas.

Entre os vários mecanismos que conduziram à institucionalização do clientelismo prebendário esteve o contrabando, considerado uma das principais modalidades de corrupção. Nesse sentido, acredita-se que o valor das

importações e exportações legais registradas durante o regime de Stroessner oscilava apenas entre a metade e um terço do valor real das transações comerciais com o exterior. Isso pode ser atribuído, em parte, à diferença entre o preço oficial de moedas estrangeiras e seu valor paralelo. É importante considerar que, após a queda do regime em 1989, substituiu-se o sistema de câmbio múltiplo por um tipo de câmbio único. O efeito dessa medida sobre o contrabando foi imediato, uma vez que nesse mesmo ano, como noticiava a imprensa na época, as exportações reais registradas experimentaram um crescimento extraordinário de mais de 200%.

A entrada ilegal de automóveis também foi importante para a manutenção do *consenso passivo cúmplice*. Alguns eram roubados no Brasil e na Argentina e outros eram introduzidos sem pagar os impostos correspondentes, mas todos os veículos tinham uma grande facilidade para o *branqueamento* (o sistema implementado pelo governo para legalizar as importações paraguaias), pagando uma taxa fiscal reduzida. O mesmo mecanismo era aplicado para os casos que envolviam eletrodomésticos, alimentos, roupas e peças de automóveis. Na realidade, tudo isso permitiu criar uma ilusão de progresso e bem-estar sócio-econômico que se espalhou também para setores das classes médias e média-baixa. O regime inventou uma classe média, a quem proporcionou um nível de consumo e de poder aquisitivo, ao qual essas classes jamais poderiam ascender de outra maneira. Além disso, a utilização de cargos públicos para benefício pessoal implicava também a concessão, por parte do regime, de privilégios aos sócios do poder, seus familiares e amigos. Estes tinham um tratamento preferencial em instituições públicas e desfrutavam de relativa impunidade nos casos de abusos e transgressões à lei.

Nessas circunstâncias, imperava a lógica do continuísmo, representada, fundamentalmente, pela manutenção do *consenso passivo cúmplice*, que, como era de se esperar, trabalhou habilmente para desviar resistências. Criou-se um verdadeiro "espírito de corpo" entre os seus beneficiários, seja para lhes

acrescentar privilégios seja para protegê-los. A elite do regime e os altos funcionários estatais tinham o poder de administrar a corrupção principalmente pela via da facilitação do contrabando, da obtenção de licitações fraudulentas e de superfaturar orçamentos de obras públicas entregues a firmas privadas. Outro elemento essencial que também favorecia a reprodução desse *consenso* residia no fato do partido governista (Colorado), ao controlar o aparelho estatal, possibilitar, por um lado, a manutenção do poder dos *caudillos*<sup>15</sup> do país, afiançando a lealdade ao presidente Stroessner e, por outro, gerar o agradecimento dos beneficiários de escassos recursos, uma vez que o regime lhes oferecia uma via de mobilidade social.

Mesmo com todo o cuidado e o trabalho que os aliados do regime, civis e militares, desenvolveram para perpetuar-se no poder, o que realmente estava entrando em inevitável crise, a partir da década de 1980, era exatamente o *sistema clientelista-prebendário*. Na verdade, a reprodução indefinida do sistema dependia de políticas conjunturais ilegais, que desconsideravam a realidade econômico-social do país, no sentido estrutural. Isso significa dizer também que o próprio regime provocou a sua crise, principalmente com o agravamento da questão inflacionária, do desemprego e da dívida externa.

Paradoxalmente, a partir dos anos 80, verificou-se uma reativação dos setores sociais e políticos, até então profundamente desmobilizados. Uma das explicações para esse fenômeno reside no fato de que, como resultado do período de crescimento econômico extraordinário dos anos 70, emergiu uma classe média mais expandida, criou-se uma classe trabalhadora propriamente dita, como também dinamizou-se a classe empresarial, não obstante tenha havido uma gradual decomposição da classe campesina.

---

<sup>15</sup> O termo "caudilho" aqui utilizado refere-se fundamentalmente aos presidentes das denominadas Seccionais Coloradas, núcleos institucionais do Partido Colorado, distribuídas por todo o Paraguai. Os *caudillos*, principalmente no interior do país, desenvolviam uma política populista, ou seja, imprimiam um discurso demagógico, nacionalista, com exaltação dos valores rurais, enaltecendo incansavelmente a figura do "único líder", o general Stroessner.

Esse aspecto é ressaltado por Masi (1990), para quem, representantes da classe média urbana, trabalhadora e empresarial, gradualmente, foram preenchendo o vazio político deixado pelos políticos tradicionais da oposição, através de uma maior organização dos seus quadros - tradicional e consuetudinariamente desconexos - e da explicitação de demandas concretas ao governo. A paulatina modernização econômica do país, por sua vez, foi criando a necessidade de abrir e ocupar um maior espaço político perante o regime de Stroessner. Por isso mesmo, a defasagem existente entre a recente modernização econômica do país e o sistema político imperante iniciou também um processo de debilitamento do tradicional *modus operandi* do regime. São vários os exemplos desse processo de mobilização social. No caso dos sindicatos, tradicionalmente controlados pelo aparelho estatal através da organização oficialista denominada Confederação Paraguaia de Trabalhadores (CPT), iniciou-se um movimento autônomo propiciado pela Federação de Trabalhadores Bancários (FETRABAN), que fundaram um sindicato independente em maio de 1985. O movimento estudantil independente, quase desaparecido na década de 1970, adquire forças a partir de 1983-1984 e consegue deslocar todos os dirigentes do Partido Colorado dos centros de estudantes. Assim, através de uma coalizão de independentes, opositores e colorados dissidentes, o movimento estudantil chega a constituir um novo organismo nacional (Federação de Estudantes Universitários do Paraguai - FEUP), independente da tutela do governo<sup>16</sup>.

Com relação às Ligas Agrárias Cristãs, como já foi mencionado, essas constituíram-se, com o apoio irrestrito da poderosa Igreja Católica do Paraguai, na primeira tentativa séria de defesa dos interesses da classe campesina, até o seu desaparecimento na década de 1970. Nos anos 80, contudo, o gradual empobrecimento das camadas rurais desenvolveu um processo de luta pela terra,

---

<sup>16</sup> Resulta oportuno mencionar a observação de Melissa Birch (1993) de que durante o regime de Stroessner mais da metade dos gastos do governo eram destinados às Forças Armadas, à polícia e à administração pública, somente uma quarta parte do orçamento destinava-se para a saúde e a educação. Nesse período, não existia maior interesse em proporcionar uma educação que superasse o nível primário; os programas de estudo para nível médio (ginásio e científico) eram cuidadosamente controlados, enquanto as universidades e seus estudantes eram vistos com permanente desconfiança.

sem precedentes, no qual se envolveram dezenas de organizações campesinas. As invasões de terras e os enfrentamentos com a polícia e com os militares foram constantes e, em diversas ocasiões, o governo teve de ceder às pressões autorizando expropriações em favor dos campesinos. A esses setores somaram-se outros, tais como: as novas organizações de defesa dos Direitos Humanos, as comissões vizinhais e movimentos organizados por mulheres, médicos e professores. A pressão dos setores sociais mobilizados direcionava-se para a consecução de uma abertura política no país e encontrou apoio nos meios de comunicação, que, ao acompanharem as reivindicações sociais, transformaram-se no alvo de novas pressões políticas por parte do regime, sendo fechados vários desses órgãos da imprensa. O jornal *ABC/Color*, por exemplo, o mais importante do país, foi enclausurado pelo governo no dia 22 de março de 1984, através de uma disposição autoritária que violava a lei e os princípios universalmente consagrados como os de liberdade de expressão. Esses acontecimentos significavam que o tradicional monopólio e censura que o governo exerceu durante décadas sobre os meios de comunicação começava a sofrer profundas erosões.

De outra parte, deve ser ressaltado que até mesmo a classe empresarial - ou pelo menos um setor importante desta - começou a se organizar e a criticar diretamente a política econômica do governo, que beneficiava fundamentalmente as empresas estatais. Os empresários paraguaios acostumados ao controle sindical por parte do governo encontraram-se pressionados, por um lado, pelo inusitado ativismo dos trabalhadores e, por outro, pelos impactos negativos da política econômica do regime. Após 22 anos (o último fórum de empresários foi em 1965), a classe empresarial organizou-se no Fórum de Empresários no mês de junho de 1987 para discutir exatamente os efeitos da política econômica do governo sobre a classe empresarial, o que representou uma espécie de enfrentamento direto com o regime.



No que se refere ao aspecto econômico, concorda-se com Ardití (1992), quando sugere que o desgaste político do regime esteve relacionado com as críticas formuladas pelo setor privado à sua capacidade de administrar a crise econômica dos anos 80. A corrupção sempre formou parte do cálculo "normal" do empresariado local ou estrangeiro, principalmente através das comissões ou propinas ilegais que agilizavam as tramitações. Entretanto, isso foi adquirindo proporções incontroláveis para um setor privado que ingressou num processo de modernização e precisava de critérios mais estáveis para planejamentos financeiros a médio e longo prazo. Em outras palavras, a sorte de todo *Estado prebendário* está vinculada à sua efetividade para conseguir satisfazer seus clientes. Por isso mesmo, uma recessão econômica implicava, paralelamente, em problemas de legitimidade ou, pelo menos, numa certa desestabilização do sistema de lealdades existente.

À inquietação e à "desordem" pública que marcaram a metade dos anos 80 somou-se a questão da estabilidade política do Paraguai, que sempre foi o discurso preferido do governo e que, nesse período, já não era tão convincente. A comunidade internacional e a cidadania nacional valorizavam a capacidade de impor e manter uma ordem estável quando era contraposta a uma longa experiência de instabilidade precedente, porém não aceitavam como argumento sério que se continuasse - como fazia o regime - apelando quase exclusivamente à justificativa da conquista da ordem após esta ter sido instituída durante várias décadas.

Durante o regime de Stroessner, apesar da manutenção do discurso que exaltava "a paz e a segurança da família paraguaia", verificaram-se inúmeros casos de violação dos Direitos Humanos. Luis G. Simon, do *Comité de Iglesias*, em seu livro *La Dictadura de Stroessner y los derechos Humanos*, da Série *Nunca Más* (1990), relata a terrível história das vítimas do regime (inúmeras fatais), assinalando que aproximadamente trezentas e sessenta mil pessoas, sobre um total populacional de pouco mais de três milhões de habitantes, passaram

pelos cárceres de Stroessner e que a maioria delas sofreu torturas. Além disso, mais de um milhão de paraguaios foram obrigados a sair do país por motivos econômicos. O autor descreve também a notável influência da *Lei do Mbarete*<sup>17</sup> que era a ideologia e a prática do poderoso e das pessoas do seu entorno. Essa "Lei" era utilizada nas mais diversas instâncias do poder, inclusive por cidadãos de hierarquia inferior, que a adotavam até como estilo de vida, difundindo o medo, para demonstrar sua preeminência e seu poder, "outorgados" pelo modelo autoritário do regime de Stroessner. Inúmeras pessoas foram detidas, encarceradas, torturadas e expulsas por serem, a juízo dos *mbaretes*, um *risco à segurança ou porque eram indesejáveis politicamente*. Ressalte-se também que, de forma concomitante, o discurso do *anticomunismo militante*, que durante muitos anos constituiu-se no eixo central do pensamento diplomático e geopolítico dos países ocidentais e principalmente do Paraguai, foi perdendo terreno perante a relevância que foram adquirindo os Direitos Humanos, a democracia e a distensão no Leste-Oeste representada pelo fim da guerra fria.

Todo esse quadro de exacerbado autoritarismo, bem como os casos de escândalos financeiros envolvendo altos funcionários do governo e ainda a situação de aberto contrabando, viriam a reforçar o sentimento de existência de uma espécie de esquizofrenia entre os enunciados do discurso governista e a materialidade das práticas. "A paz que vive o país", que era o lema profusamente difundido pelo regime durante décadas, não impediu, portanto, que se continuasse a reprimir, aberta e impunemente, conferencistas e dirigentes políticos e sociais.

No que diz respeito à postura do governo, este exigia, por um lado, que a oposição demonstrasse sua vocação democrática, participando eleitoralmente, todavia, por outro, suas propagandas políticas eram apagadas, os slogans opositoristas eram sistematicamente removidos dos muros e seus dirigentes perseguidos. Paradoxalmente, os dirigentes do Partido Colorado (governista)

---

<sup>17</sup> Mbarete é uma palavra que no idioma guarani significa, no seu conjunto, a "Lei do mais forte", do mais influente e autoritário.

justificavam esse tipo de atitude como sendo uma legítima defesa da paz e da ordem. Porém, a consciência cívica paraguaia e a opinião pública internacional interpretaram isso como sinal de desinteresse do regime para garantir a verdadeira paz e a segurança de todos.

Um outro exemplo da decadência do regime pode ser retratado pelo fato de a celebração ritual de *atos eleitorais* ter perdido seu poder de convencimento perante a opinião pública internacional com relação à legitimidade da ordem política e de suas respectivas autoridades. No passado, ou seja, durante quase três décadas, o ritual promovido pelo regime de Stroessner contribuiu para justificar a "democracia sem comunismo" como opção válida do que seja uma democracia.

Dessa perspectiva, resulta oportuno focar os fenômenos puramente políticos que também contribuíram de maneira decisiva, principalmente a partir da metade da década de 1980, para dar início ao processo de abertura do regime. Não obstante, uma discussão mais exaustiva sobre esses aspectos será apresentada em capítulo específico sobre a transição política.

Quanto ao desgaste sofrido pelo governo Stroessner, são esclarecedoras as colocações feitas por Masi (1990) de que o aspecto mais importante do período de crise do regime autoritário foi a reconstituição do ator político. Saliente-se que, desde 1977, a divisão do antigo Partido Liberal fraturou a oposição paraguaia em dois blocos: a) **os participacionistas**, grupos minoritários, dissidentes do partido histórico e tradicional e recompostos sob as siglas de PL (Partido Liberal) e PLR (Partido Liberal Radical), que foram reconhecidos pelo governo e participaram das "eleições", não abdicando das suas bancadas no Parlamento - considerados partidos de pseudo-oposição; e b) **os abstencionistas ou não-participacionistas**, liderados pelo Partido Liberal Radical Autêntico (PLRA), grupo liberal majoritário que se coligou com o Partido Revolucionário Febrerista (PRF), com a Democracia Cristã (DC) e, inclusive, com o Movimento Popular Colorado (MOPOCO), grupo colorado dissidente. Este conjunto de

quatro partidos abstencionistas, conforme referido anteriormente, chegou a conformar o denominado *Acordo Nacional*, no ano de 1979.

A coalisão de partidos opositores abstencionistas foi a primeira tentativa concreta da realização de uma aliança entre partidos para conquistar a democracia surgida a partir do ano de 1947, razão pela qual despertou enormemente as expectativas nacionais e internacionais. O *Acordo Nacional*, no entanto, não chegou a se transformar numa opção clara para aqueles que lutavam aberta e determinadamente contra o regime. Em 1982, após três anos da sua fundação, o Acordo Nacional, ao mesmo tempo em que experimentava um declínio em sua atividade política opositora, despertava um sentimento de frustração na sociedade civil.

A explicação dos analistas políticos com relação ao malogrado desempenho do Acordo Nacional, na apreciação de Masi (1990), fundamenta-se basicamente em dois aspectos. Em primeiro lugar, devido à restrição política que o regime de Stroessner impunha ao Acordo Nacional e, em segundo, em virtude da incapacidade dos partidos tradicionais que faziam parte do *Acordo Nacional* de integrarem os novos setores sociais emergentes. As dificuldades enfrentadas pelo *Acordo Nacional* também estavam relacionadas com a estrutura clientelista que caracterizava todos os partidos políticos paraguaios. Na realidade, existia um duplo problema para o Acordo Nacional. Por um lado, a dirigência dos partidos abstencionistas, que faziam parte do *Acordo*, carecia de recursos para mobilizar suas bases, contrariamente ao Partido Colorado, no governo, que dispunha dos fundos do Erário para utilizá-los extensivamente na mobilização e assistencialismo político. Por outro lado, a estrutura clientelista dos partidos do *Acordo* deixava pouco espaço para os setores jovens e de classe média, os quais manifestaram o desejo de exercício da atividade política.

O debilitamento do *Acordo Nacional* agudizou-se com a expulsão do país do dirigente do PLRA, Domingo Laíno, seu líder principal, em dezembro de 1982. Contudo, os partidos que o compunham passaram de um período de

sobrevivência para outro de atividade aberta e dinâmica. Os partidos que integravam o *Acordo*, tal como relata Masi, iniciaram individualmente importantes atividades políticas. Inicialmente, foram as concentrações políticas anuais do Partido Febrerista (PRF), permitidas pelo governo; depois, as mobilizações organizadas por um setor do PLRA, no interior do país, em março de 1986. Essas atividades partidárias precederam inclusive as mobilizações sociais. Posteriormente, a pressão internacional conseguiu o levantamento do “Estado de Sítio” e a volta de Domingo Laíno em 1987. Poucos meses após, o líder do PLRA consegue mobilizar mais de 150.000 camponeses, em diversas concentrações políticas no interior do país. Em suma, esses acontecimentos políticos indicavam que a crise do regime de Stroessner estava deixando espaço para os debilitados partidos de oposição, e estes demonstraram que realmente podiam transformar-se numa verdadeira opção para amplos setores da sociedade.

Por último, cabe referir que, mesmo que as forças oposicionistas tenham-se reativado, após a metade da década de 1980, suas limitações para mobilizar recursos econômicos, a repressão política que sofreram em forma permanente e os antagonismos internos que subsistiram entre suas dirigências, são limitações concretas que tornam difícil imaginar que os atores políticos da oposição fossem os principais protagonistas durante a primeira etapa da queda do regime e no início da transição. De qualquer modo, o elemento fundamental da desestabilização real do regime, como sugere Masi, pertenceu quase que exclusivamente à ação (reação) das Forças Armadas e ao Partido Colorado, que sofreu nesse mesmo período uma profunda erosão interna. A avaliação dos papéis desses atores na queda do regime, bem como na liberalização e na transição política do Paraguai, é objeto dos próximos capítulos que enfocam especificamente o processo transicional.

## PARTE II

# A TRANSIÇÃO POLÍTICA

## CAPÍTULO 1

### A QUEDA DO REGIME E O INÍCIO DA TRANSIÇÃO POLÍTICA

*“A transição é essencialmente um tempo dramático, uma espécie de aceleração da história...” (Philippe Schmitter, 1996)*

A segunda parte deste trabalho trata da questão da transição na sua acepção mais genérica e universal, privilegiando a maneira como esta tem sido enfocada pela Ciência Política, muito embora as conceituações a respeito nem sempre sejam consensuais. Saliente-se, portanto, que uma das principais dificuldades enfrentadas num estudo dessa natureza é adotar ou acompanhar uma linguagem comum sobre o tema. Disso resulta a necessidade de definir alguns conceitos e explicitar algumas premissas básicas, tendo em vista que os processos de transição de regimes autoritários para formas democráticas de governo são muito variáveis. Assim, considerando cada país afetado, devem ser levados em conta, entre outros fatores: a tradição histórico-política, o tipo de regime precedente, aspectos conjunturais internos e externos, bem como as estratégias empregadas para dar início às mudanças.

Nessa perspectiva, numa primeira aproximação ao tema central deste trabalho, saliente-se que existem diferentes definições do conceito de **transição**,

desde as mais abrangentes até as mais específicas. Um exemplo de conceituação generalizadora é a de Santamaria (1982) que define transição como um processo de mudança que reside na substituição de um regime político preexistente. Nesse caso, as regras do jogo político, isto é, os valores, as normas e as instituições próprias de um regime autocrático cedem lugar a um conjunto diferente de regras que integram um regime democrático. Do ponto de vista cronológico, a transição é situada dentro de uma faixa de tempo na qual o antigo regime deixa de existir sem que o novo tenha emergido totalmente. A transição inicia-se, portanto, com a crise do primeiro e termina com a instauração deste último. O que, desde logo, não elimina a existência de determinados elementos de continuidade, mesmo que a mudança tenha sido do tipo revolucionário. De maneira semelhante, O'Donnell e Schmitter (1988) referem-se à transição como o período que se inicia com a dissolução de um regime autoritário e a instalação de outro, que, por sua vez, pode ser democrático, autoritário ou revolucionário.

Esses mesmos autores assinalam que as transições estão delimitadas de um lado pelo início do processo de dissolução do regime autoritário e, de outro, pelo estabelecimento de alguma forma de democracia; pelo retorno de algum tipo de regime autoritário, ou ainda, pelo surgimento de uma alternativa revolucionária. O que caracteriza as transições é que no seu transcurso as “regras do jogo político” não estão definidas, encontrando-se em permanente fluxo, ao mesmo tempo em que são objeto de uma luta acirrada entre os atores envolvidos.

De acordo com Garreton (1989), a transição tem caráter puramente político, podendo inclusive estancar-se no momento da incorporação de demandas de caráter social. As transições, portanto, referem-se fundamentalmente a mudanças de regime, ou seja, a um processo de instauração de uma democracia política, que corresponde ao momento de passagem de uma ditadura para uma democracia política. Nesse caso, o problema da democratização ou da transformação global da sociedade é relegado a um segundo plano.

Isso significa que, para Garretón, a democracia política irá equacionar os problemas das relações entre a sociedade e o Estado, através da vigência das liberdades públicas, da existência de um “Estado de Direito”, do pluralismo político, do sufrágio universal e da alternância no poder. Em resumo, permite que a soberania do povo passe a ser exercida através de mecanismos institucionais. Ainda conforme esse autor, a transição seria conceituada como um movimento *restaurador* e o tratamento das demandas sócio-econômicas deveriam ser preteridas para a etapa de consolidação da democracia. Nessa linha de pensamento, autores como Varas (1984), considerando as experiências prévias em instituições e práticas da democracia representativa que tiveram lugar na maioria dos países do Cone Sul e, em especial, no Brasil, consideram que o processo de transição para a democracia também tem caráter *restaurador*. Da mesma forma, Stepan (1984) enfoca o processo transicional como um movimento de restauração da democracia adotando o nome de *redemocratização*, ou seja, um processo de retorno às instituições e às práticas democráticas como aconteceu nos países que estiveram anteriormente submetidos a regimes autoritários.

Morínigo (1989) acrescenta outro elemento à essa definição, ao assinalar que existem pelo menos duas formas de transição: a “restauradora” e a “instauradora”. A primeira diz respeito à legitimação do regime político, ou seja, refere-se tanto a mecanismos ideológicos como operativos, pelos quais um regime consegue o consenso social sem utilizar abertamente a violência. A segunda é mais abrangente, uma vez que a idéia de instauração pressupõe o advento de uma nova ordem social, na qual se altera a hegemonia dos grupos sociais; transformam-se as características das relações de produção e de distribuição social e, por último, apela-se para uma nova forma de legitimação.

Nessa perspectiva, Riquelme (1992) considera que, apesar das variações observadas em cada país de maneira particular, existem, contudo, elementos comuns entre eles que justificam determinadas generalizações, tais como: 1) Uma restauração não-violenta a formas previamente existentes de democracia (o



Uruguai e o Chile, por exemplo, antes das ditaduras militares tiveram uma longa tradição de regimes políticos democráticos). 2) A restauração realizou-se através da própria institucionalidade gerada pelas respectivas ditaduras militares. 3) Os militares não caíram, mas viram-se forçados a negociar a passagem do poder com representantes de coalisões civis democratizadoras. Em países como Paraguai, Nicarágua e Haiti, onde a tradição de democracia política prévia era muito frágil ou inexistente, não haveria a menor possibilidade de fazer referência a um movimento restaurador, ou a uma redemocratização, como sugerem os autores citados anteriormente.

Ainda sobre essa questão, Trindade (1991) assinala que a principal diferença de outros países do Cone Sul, como o Uruguai e o Chile, é que no Paraguai não existia nenhuma tradição democrática a restaurar, pois desde a guerra civil de 1947 o país vive sob regime de um partido único que se confunde com a própria instituição militar. Já em 1954, o Partido Colorado assegurou, sob pressão das armas, 98% dos votos a Stroessner. A partir de 1963, participou de eleições formalmente pluralistas, garantindo pela "ordem e paz" a sucessão inédita de oito mandatos presidenciais. Os dados sobre as eleições gerais no Paraguai (1953-1988) apresentados no quadro 2 (p.71) servem para corroborar a avaliação do autor.

No sentido dessas colocações, cabe referir que diferentes conceitos têm sido utilizados pelos cientistas sociais para fazer referência às mudanças políticas ocorridas nos regimes autoritários na América Latina. Outrossim, cumpre observar que existe um consenso entre muitos dos teóricos da transição (O'Donnell e Schmitter, 1988; Przeworski, 1988) de que essas mudanças podem gerar tanto a volta a governos políticos democráticos como a substituição de um regime autoritário por outro revolucionário e, até mesmo, a adoção de medidas de abertura e/ou de liberalização política que podem desembocar num autêntico processo de transição para a democracia ou, ainda, em outro regime autoritário. Com efeito, é importante considerar, como faz Riquelme (1992), que as

experiências do Cone Sul da América Latina se pautaram pela adoção de: a) medidas de abertura ou de liberalização, que coexistiram ou se manifestaram de forma independente; e b) ações de abertura política que não desembocaram necessariamente em processos genuínos de transição à democracia.

Tendo em vista as características da transição apontadas por diferentes autores, resulta pertinente revisar alguns conceitos que têm sido freqüentemente empregados na literatura para caracterizar os processos de mudança que afetam aos regimes autoritários. Do ponto de vista teórico, uma mudança de regime pode assumir diversas modalidades, desde a transformação estrutural violenta do mesmo, até modificações graduais para formas de democracia política. Por isso mesmo, torna-se pertinente examinar a forma como vem sendo dimensionados conceitos como os de transformação, liberalização, democratização e consolidação.

No que diz respeito à *transformação*, sua ocorrência está vinculada aos casos em que uma insurreição popular derrota militarmente um regime autoritário, ocorrendo uma mudança de estruturas, tanto no plano político como no sócio-econômico. Isso implicaria no deslocamento do antigo regime e em substituição por outro de corte revolucionário, como ocorreu, por exemplo, em Cuba, com Fidel Castro, e na Nicarágua da época sandinista. Nas décadas de 1960 e 1970, vários países da América do Sul experimentaram diversas formas de insurreições armadas (guerrilhas urbanas e rurais), que apontavam para projetos de transformação de suas respectivas sociedades, mas que foram literalmente exterminados. No Paraguai, especificamente, o Movimento 14 de Maio, a Frente Unida de Liberação Nacional (FULNA), na década de 1960, e a Organização Primeiro de Março (OPM) em 1970, representaram a resistência armada, a guerrilha organizada por opositores do regime do general Stroessner. Na atualidade, de acordo com Riquelme (1992), devido a fatores internos de cada um dos países do Cone Sul ou como fruto da própria conjuntura internacional, a alternativa da *transformação revolucionária* não parece viável, pelo menos nessa

região do continente latino-americano.

Descartando-se a perspectiva revolucionária, o que realmente interessa para o estudo das mudanças de regime ocorridas na América Latina é o entendimento de como as noções de liberalização ou de abertura política, bem como de democratização e de consolidação democrática, vêm sendo empregadas no estudo das transições. Quanto ao primeiro conceito, O'Donnell e Schmitter (1988) entendem por *liberalização* o processo de redefinição e de ampliação dos direitos e garantias individuais. Przeworski (1984) refere-se à *liberalização* como *odvilsh*, "desgelo", abertura ou descompressão. Em outras palavras, para esses autores, trata-se de um processo que torna efetivos o cumprimento de determinados direitos e garantias que protegem indivíduos e grupos sociais perante os atos arbitrários e ilegais cometidos pelo Estado ou por terceiros. No aspecto individual, essas garantias incluem os elementos básicos da tradição liberal: o *habeas corpus*, a inviolabilidade da correspondência, a liberação de presos políticos, o retorno de exilados, a recuperação das liberdades individuais (liberdade de movimento, expressão, imprensa, entre outras). No âmbito dos grupos sociais, incluem-se a recuperação dos direitos à ação coletiva (liberdade de reunião, de associação e de funcionamento dos partidos políticos).

O'Donnell e Schmitter (1988), contudo, fazem duas advertências importantes em relação ao processo de *liberalização*. A primeira delas é a de que não existe uma seqüência lógica na recuperação dos direitos e das liberdades individuais e coletivas. A segunda é a de que não haveria como afirmar que a *liberalização* ou *abertura* seja um processo irreversível, uma vez que depende em grande medida da vontade do governo. Em essência, não existem negociações diretas entre oposição e governo sobre os aspectos formais e substantivos necessários para iniciar um processo de *democratização plena*. Não obstante, a *liberalização* representa o início do processo de transição. Em suma, na opinião dos autores, partir da *liberalização* ou *abertura* podem surgir algumas situações como: a) o avanço para uma democracia plena; b) o estancamento do processo; e

c) o retorno ao *status quo*, com o qual ficariam sem efeito as medidas de abertura, podendo recorrer-se novamente à aplicação do esquema repressivo do regime anterior.

O que pode ser inferido desses argumentos é que, sob essa ótica, o processo de *liberalização* refere-se essencialmente ao restabelecimento dos direitos civis e políticos básicos, mas é de caráter restritivo, sendo geralmente imposto de cima para baixo. Nesse sentido, um exemplo clássico de *liberalização* foi o que se verificou no Brasil sob o nome de "abertura". Os militares, esquivando-se do diálogo com a sociedade civil e com os partidos políticos, iniciaram um processo de abertura "lenta e gradual", com vistas a eliminar algumas restrições legais que se estabeleceram principalmente a partir do golpe militar de 1964, denominado de "Revolução de 64". Dessa maneira, algumas medidas de caráter liberalizante introduzidas no caso brasileiro foram: a anistia, a revogação do Ato Institucional nº 5, que dava plenos poderes ao presidente da República e, principalmente, uma maior tolerância em relação aos movimentos de reivindicação da sociedade civil, que se intensificaram a partir da segunda metade dos anos 70.

No Paraguai, de acordo com Riquelme (1992), verificaram-se apenas breves interlúdios de *liberalização* ou *abertura* promovidos pelo regime de Stroessner em 1962 e em 1987. No ano de 1962, com o fim do denominado período de partido único (iniciado em 1947 com o Partido Colorado), o regime passa a um sistema de "partido hegemônico autoritário" (Colorado). Nesse momento, é permitida a participação de partidos de oposição no processo político-eleitoral, ou pelo menos de um partido, o Liberal (PL), que aceita as regras do jogo da ditadura e participa das eleições gerais de 1963, responsáveis pela reeleição do presidente Stroessner por mais um período. Em 1987, o governo de Stroessner pressionado internacionalmente decide levantar o "Estado de Sítio" e permite a volta dos exilados políticos, entre eles o dirigente do Partido Liberal Radical Autêntico (PLRA), Domingo Laíno.

Certamente, essas formas isoladas e incompletas de “abertura” não podem ser consideradas como equivalentes ao modelo de *liberalização* real descrito por O’Donnell e Schmitter (1988). Diante disso, parece lícito afirmar que no Paraguai um verdadeiro processo de *liberalização*, inserido dentro de um contexto de transição política, somente teve início com a queda do regime que se deu através do golpe militar em fevereiro de 1989. Nesse sentido, concorda-se com O’Donnell (1986), quando este afirma que o começo da transição a partir de um autoritarismo para outra forma política pode ocorrer por diversos motivos, tais como: a) eventos gerados pela oposição que expõem a fragilidade do regime (causas basicamente extrínsecas) como ocorreu na Argentina pós-1969, Portugal e Grécia; b) sentimento de consolidação que encoraja a procura de legitimação por via eleitoral (Brasil); e c) previsão do desaparecimento mais ou menos próximo de alguma liderança absolutamente essencial para o regime (Espanha, na figura de Francisco Franco). Em relação a esse último caso, não custa lembrar que no Paraguai, pouco antes do golpe militar, o presidente Stroessner já estava com 75 anos e vinha apresentando problemas de saúde, o que gerou uma situação de incerteza quanto à possibilidade de manutenção do sistema.

Enfim, dentro do processo transicional, nos casos em que os governantes autoritários promovem a *liberalização*, o fazem por acreditar que, ao abrir certos espaços para a ação individual e coletiva, podem eliminar diversas pressões e obter informação e apoio necessários sem alterar a estrutura de autoridade, ou seja, sem prestar contas à cidadania das suas ações e sem submeter-se ao resultado de eleições livres. Na literatura pertinente, esse tipo de governo tem recebido o nome eufemístico de “democracia tutelar”. Porém, O’Donnell e Schmitter (1988) denominaram esses casos de “autoritarismo liberalizado” e/ou de “ditabranda”. Inversamente, uma vez iniciada a transição, seus defensores moderados ou temem a expansão excessiva do processo aberturista ou querem manter as questões polêmicas fora da agenda da deliberação coletiva. Com efeito, podem promover a manutenção das antigas restrições impostas à liberdade de

indivíduos ou grupos (ou que sejam criadas novas restrições), por considerarmos pouco preparados para serem cidadãos, ou suficientemente perigosos. Para definir essas situações, os autores citados utilizam a expressão "democracia limitada" ou "democradura".

Outro aspecto particularmente relevante para o estudo do processo de transição diz respeito à forma como tem sido tratada a questão da *democratização*, tendo em vista que os vínculos entre *liberalização* e *democratização* podem estar dissociados ou superpostos. O'Donnell e Schmitter (1988), por exemplo, entendem *democratização* como o processo através do qual são colocadas em prática as instituições democráticas, com o seu correspondente conjunto de direitos e obrigações ou responsabilidades, tanto por parte dos governantes como dos governados. Para os autores, embora as formas específicas da democracia política possam variar de um país para outro, existem alguns conteúdos mínimos que estão centralizados no voto secreto, no sufrágio universal e nas eleições periódicas e competitivas. Uma forma mais completa de democracia poderá incluir, também, outras instituições, tais como: a responsabilidade administrativa, a revisão dos processos judiciais, o acesso irrestrito às fontes de informação, o financiamento dos partidos políticos. É nesse sentido que os autores consideram que, nesse conjunto, o princípio que rege a *democratização* é o da cidadania.

Ferreira (1991), examinando a transição brasileira, assinala que esta, além de entrelaçar, no seu decorrer, *liberalização* e *democratização*, foi permeada por momentos de revitalização das estruturas do regime autoritário. Enfocando a mesma temática, Stepan (1984, p.12) sugere que no Brasil, entre o final dos anos 70 e o início dos anos 80, “*a sociedade civil quase nunca veio em defesa da sociedade política. Os estrategistas do regime estavam compreensivelmente felizes com esse padrão de comportamento que sustentava mais a liberalização do que a democratização*”. É nesse sentido que Stepan (1984) considera de fundamental importância fazer uma distinção entre esses conceitos. Num

contexto autoritário, diz ele, *liberalização* pode significar uma mistura de mudanças de orientação política e sociais, tais como a diminuição da censura nos meios de comunicação, abertura de espaço para o funcionamento de sindicatos e a introdução das liberdades individuais. Quanto à *democratização*, explicita que, embora esta acarrete uma *liberalização*, ela deve ser vista como um *conceito mais amplo e especificamente político*, já que requer uma contestação aberta pelo direito de disputar o governo, e isso, por sua vez, requer eleições livres, cujos resultados determinam quem irá governar.

Stepan prossegue, explicitando que essas definições tornam evidente que pode haver uma *liberalização* sem *democratização*, diante da possibilidade de outorgar garantias fundamentais e, ao mesmo tempo, de impedir aos indivíduos ou grupos de participarem, por exemplo, de eleições livres. Nesses termos, considera que: “A *liberalização* diz respeito, fundamentalmente, à *sociedade civil*. A *democratização*, fundamentalmente, à *sociedade política*” (Idem).

No que se refere à formulação de Stepan, cumpre esclarecer que, embora a literatura sobre as transições registre a existência de acepções diferentes do conceito de *democratização*, seja privilegiando sua dimensão política seja realçando o seu conteúdo social, o que se observa, mais recentemente, é uma tendência à ampliação dessa noção de forma a incorporar as dimensões sociais e políticas do fenômeno. Dada a polissemia do conceito, poder-se-ia concordar com a ênfase dada por Stepan ao caráter político da *democratização*, não obstante, adotando uma postura mais abrangente, torna-se difícil assimilar o fato deste associar a *democratização* fundamentalmente à sociedade política.

É nesse contexto que a questão da *consolidação democrática* se reveste de maior significado, em particular, na medida em que esta vem sendo identificada como um *Telos* ou como a consumação final das transformações pelas quais vão passando os países saídos do autoritarismo. Garretón (1992) esclarece esse aspecto, quando sustenta que as transições a partir de regimes militares ou ditatoriais são processos que apenas restituem um tipo de regime e,

diferentemente dos processos revolucionários e de desenvolvimento, não resolvem outros problemas da sociedade, além daqueles do regime político. A resolução dos problemas sociais, para o autor, seria tarefa da *consolidação democrática*, cuja condição é a *democratização social* e diz respeito a atores sociopolíticos que conseguem constituir uma maioria histórica de longo alcance. Esse aspecto é reforçado por Avritzer (1995, p.114) quando esclarece que “*o problema da democracia não se reduz somente à questão do funcionamento adequado das instituições políticas, mas se liga também as práticas do aparelho do Estado e de suas relações com os atores sociais*”. Essa inter-relação entre o Estado e os atores sociais, segundo ele, “*é crucial para a existência da democracia, uma vez que formas específicas de concentração de poder podem também ter conseqüências antidemocráticas*”.

Nessa linha de raciocínio, Garretón (1992, p.23), assinala que é preciso distinguir *democracia* como tipo de regime político, de *democratização* como processo crescente de incorporação dos cidadãos à vida social e a seus benefícios de igualdade de oportunidades, de mudanças estruturais nesse sentido e de participação nas diversas esferas que afetam a vida individual e coletiva. Esse argumento também é destacado por Avritzer (1995, p.115) para quem: “*Vista sob essa ótica, a democratização deixa de ser abordada como fenômeno relacionado exclusivamente com as instituições políticas e passa para o terreno das formas de ação social, que garantiriam a democracia ao longo de um processo de modernização societária*”.

Retornando à questão central deste trabalho, qual seja, a da transição no Paraguai, o que interessa reter em relação ao que foi examinado até aqui é que, nesse país, a *liberalização* e a *democratização* inerentes ao processo de transição somente tiveram lugar após a queda do regime, através de um golpe militar. A crise interna, operada dentro do próprio partido governista, precipitou a decomposição do regime de Stroessner, sendo inclusive apontada como uma das causas determinantes para a derrubada da ditadura. Em vista disso, é possível



afirmar que no Paraguai, especificamente, o aspecto mais importante parece residir na questão da crise interna que iniciou o processo de mudança.

Na opinião de Martins (1985), como já foi notado, os processos de mudança nos regimes autoritários em geral são desencadeados tanto por crises internas (faccionalismo), que são geradas no interior do regime e trazem como consequência a decomposição do bloco de poder, como por crises externas, que se originam ao nível da sociedade global, tais como o crescimento e a diversificação das demandas sociais, problemas econômicos, surgimento de novos projetos políticos capazes de mobilizar às massas, pressões internacionais etc. O'Donnell e Schmitter (1988), por seu turno, sustentam que todo processo de transição inicia-se realmente como consequência - direta ou indireta - das crises internas que geram uma decisão entre os membros das linhas "dura" e "branda" ou moderadas do regime autoritário.

Já Riquelme (1992), observa que, embora seja importante manter a diferenciação analítica entre as crises interna e externa, deve ser considerado também que, em alguns casos, as "crises internas" apresentam ou podem originar "crises externas", o que significa que ambas podem estar estreitamente relacionadas entre si. Contudo, muitos autores preferem enfatizar as "crises internas" ou fissuras ou divisões produzidas no bloco do poder, em função do enorme potencial inerente a esse tipo de crise para desencadear processos de liberalização e democratização, o que não implica que tenha de ser minimizado o tratamento das "crises externas".

Resulta pertinente analisar com mais detalhes o conceito de "crise interna" desenvolvida por O'Donnell e Schmitter (1988, p.26), uma vez que, segundo estes autores, toda transição inicia-se realmente como consequência de um conflito interno:

*"A perpetuação de um regime autoritário é possível e desejável mediante a rejeição categórica de todas as formas democráticas, pelo surgimento de alguma fachada atrás da qual possa ser mantida incólume a natureza autoritária e hierárquica do seu poder. Estes setores duros (linha dura)*

*normalmente compõem-se de várias facções. Alguns adotam esta facção por oportunismo, são indiferentes aos projetos políticos de longo prazo e preocupam-se realmente com sua própria permanência no poder e com o fato de continuar participando da corrupção... porém o núcleo deste setor está formado por aqueles que rejeitam visceralmente o 'câncer' e a 'desordem' da democracia e que acreditam que eles têm a missão de eliminar todas as resquícios desse tipo de patologias da vida pública".*

Por outro lado, ainda dentro do conceito de crise interna, os que representam a "linha branda" ou a dos moderados na realidade não são necessariamente democráticos, mesmo porque eles são também co-responsáveis pelos atos arbitrários cometidos pelo regime autoritário em épocas anteriores. Não obstante, esses setores "brandos" tomaram consciência de que: *"O regime que ajudaram a implantar, e no qual eles usualmente ocupam importantes posições, terá de fazer uso, no futuro previsível, de algum grau ou alguma forma de legitimação eleitoral... para que esta legitimação seja factível, o regime não pode esperar tanto tempo para reintroduzir determinadas liberdades, a um grau pelo menos aceitável aos setores moderados da oposição e à opinião pública internacional"* (Idem).

No processo de transição do Paraguai, a crise interna que precipitou a decomposição do regime de Stroessner não se verificou exatamente nos termos descritos por O'Donnell e Schmitter (1988), embora existissem duas facções governistas, os "tradicionalistas" ou "brandos" e os "militantes" ou "duros", ambos do Partido Colorado e ambos apoiando o líder Stroessner. Na realidade, porém, não existia um setor moderado, uma "linha branda" ou aberturista na ala civil do regime. Dentro do partido governista (Colorado), os denominados "tradicionalistas", em tese, eram considerados moderados e detinham o poder partidário nos últimos tempos do regime. Porém, como assevera Riquelme (1992), o setor "tradicionalista" não chegou a constituir-se no setor "brando" ou "aberturista" do regime, ou seja, não gerou e nem apoiou como setor nenhuma proposta de liberalização. Mais ainda, nos dezoito meses em que o setor "tradicionalista" esteve fora do poder partidário tampouco apresentou propostas

aberturistas.

A crise interna que abalou o regime de Stroessner foi muito mais um conflito resultante da luta entre dois setores civis autoritários (ambos do Partido Colorado e apoiando o mesmo líder Stroessner, embora com diferentes nuances) para controlar espaços de poder diante da perspectiva da ausência do ditador, quer dizer, diante da iminência da manutenção de um esquema de *stronismo sem Stroessner*. Os dois setores (tradicionalistas e militantes) tinham por objetivo o continuísmo do modelo autoritário. Na luta acirrada pelo poder partidário, que se iniciou em 1986, os militantes ou "duros" criticaram os tradicionalistas por sua debilidade na prática do personalismo, ou seja, debilidade na lealdade ao Chefe do governo. Durante a campanha eleitoral, para referendar mais um período de Stroessner na Presidência da República, os tradicionalistas, por seu lado, acusaram os militantes de praticar a desonestidade e a pressão sobre funcionários públicos para conquistar a maior parte das Seccionais do Partido Colorado espalhadas pelo território nacional. Contudo, para Riquelme (1992), a crise interna somente adquiriu importância como fator desencadeante do processo de abertura política, a partir do momento em que começou a afetar diretamente o estamento militar, ou seja, a partir da Convenção do Partido Colorado realizada no dia 1º de agosto de 1987. Nessa data, os "militantes" ou "duros" praticamente tomaram de assalto a Convenção do partido e iniciaram um expurgo dos "tradicionalistas" até então no poder partidário, constituindo-se no único suporte civil do regime (isto ocorreu dezoito meses antes do golpe militar que derrubou a ditadura).

Cabe referir aqui a importância da Convenção do Partido Colorado como um dos fatores que contribuiu para o desencadeamento da crise interna do regime. Riquelme (1992) destacou esse fato, em trabalho pioneiro elaborado logo após o golpe de 1989, a partir de entrevistas realizadas com militares paraguaios. Os militares confirmaram que, pouco depois da Convenção do dia 1º de agosto de 1987, iniciaram-se os primeiros contatos de uma conspiração, especialmente

entre os Coronéis que não estavam de acordo com a nova linha "militante" do regime. Durante todo o período "militante" (que durou até o dia do golpe militar, em fevereiro de 1989), foi criando força a disposição de intervir para retificar àquela orientação que beneficiava apenas a um segmento das Forças Armadas (associado inclusive a casos de corrupção), mas que lesionava os interesses da corporação militar em seu conjunto.

Não resta dúvidas de que o faccionalismo da elite autoritária do poder foi um fator muito importante para o debilitamento do regime, principalmente na fase final desse tipo de autoritarismo. Nesse sentido, a proposição de O'Donnell e Schmitter (1988) formula-se em termos muito categóricos e precisa de outros matizes para que se possa utilizá-la em outros contextos. No caso do Chile, por exemplo, Garretón (1989) afirma que o processo de transição iniciou-se sem a emergência de setores moderados no interior do regime autoritário. Por outro lado, segundo Riquelme (1992), é possível também que as fissuras internas entre os setores "duros" e os potencialmente "moderados" sejam eliminadas e controladas pelos primeiros, com o qual se elimina também a possibilidade de um final não violento do regime autoritário como aconteceu no caso paraguaio, que sabemos acabou em golpe militar. Esse mesmo autor procura introduzir duas alterações na proposta inicial de O'Donnell e Schmitter sobre o faccionalismo como fator determinante para o início de um processo transicional, com a finalidade de fazê-la relevante em outros contextos, como o paraguaio, por exemplo: o conflito entre as facções "duras" e "brandas" no interior do bloco do poder pode ser uma condição necessária, mas não suficiente para desencadear o processo de transição. Existem também outros fatores importantes, tais como: o grau de coesão e fortalecimento da oposição, crises econômicas prolongadas e, principalmente, **a postura do estamento militar**, que, conjuntamente com a profundização das fissuras internas, poderia adiantar ou atrasar o início da transição. Ainda de acordo com Riquelme, no caso paraguaio, um setor das Forças Armadas menos comprometido com o regime pode ter acelerado o

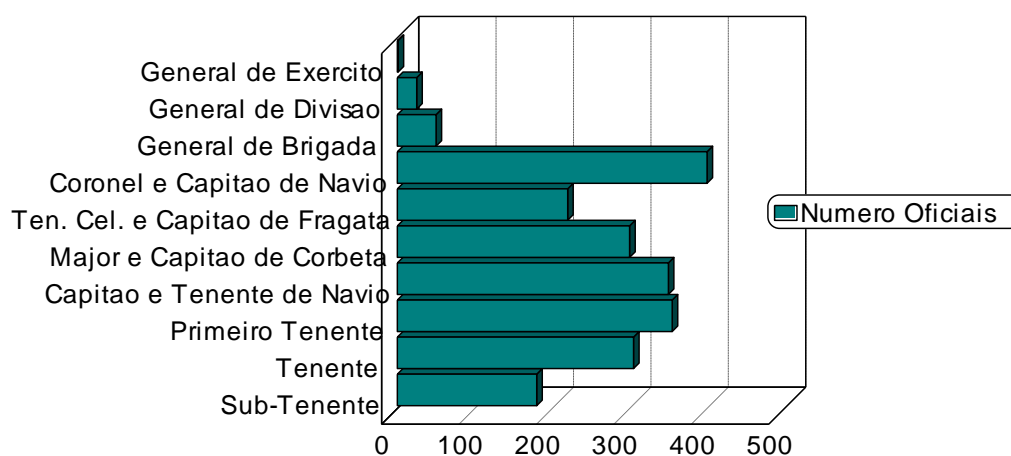
processo de transição. A crise entre essas duas facções pode desembocar também na vitória do setor "duro", o que implica no expurgo dos elementos mais flexíveis e a consolidação - pelo menos temporal - do regime autoritário. Isso não significa, entretanto, que não existam indivíduos e/ou setores interessados na abertura política. É possível, então, que num setor do bloco do poder, como no caso das próprias Forças Armadas, existam grupos de oficiais que estejam interessados no processo de transição, mas que, pelas características do regime, os mesmos não podem ficar em evidência como poderiam fazê-lo os partidários da "linha branda" do regime.

Explicitando melhor essas duas alterações e considerando especificamente o caso da transição no Paraguai, tem-se a questão da postura do estamento militar. Como assinala Riquelme, durante a longa ditadura de Stroessner, uma das características mais notáveis da corporação militar foi a deformação da pirâmide do *escalafón militar* (hierarquia do Exército, da Marinha e da Aeronáutica). Esse problema acontecia principalmente devido ao sistema de progressão aberta dentro da hierarquia militar, no qual não era determinado de antemão o número de oficiais que deveria existir em cada grau. Além disso, os generais mais próximos ao Poder Executivo permaneciam nesse nível hierárquico de maneira indefinida (com caráter quase vitalício), bloqueando a possibilidade de progressão dos oficiais das outras hierarquias. O "tamponamento" criado pela escassa mobilidade dos generais foi responsável pela concentração de mais de 25% do quadro de oficiais no grau de coronel. Conseqüentemente, esse quadro de oficiais, ao invés de uma estrutura de tipo piramidal, apresentava uma figura irregular. Ressalte-se que foram os coronéis os mais interessados em iniciar o processo de conspiração contra o regime, na sua fase final.

Essa situação crítica provocada pela deformação ou "tamponamento" na progressão hierárquica dentro da carreira militar pode responder em parte à grande pergunta: Como se explica o fato da corporação militar, que, por mais de trinta anos, foi o braço armado do regime de Stroessner, ter-se transformado no

protagonista da sua derrubada? No gráfico 1, pode-se observar a distribuição do número de oficiais por hierarquia e a deformação verificada principalmente no quadro de coronéis e capitães de navio.

### **Gráfico 1 - Número de Oficiais por Hierarquia\***



\* Comando em Chefe da Nação do Estado Maior das Forças Armadas

Fonte: Gráfico elaborado a partir de dados de Riquelme, 1992.

Como uma solução parcial à falta de mobilidade no nível superior da hierarquia militar, a maioria dos generais de Brigada recebia salários equivalentes aos de Divisão, enquanto que a maioria dos coronéis recebia o soldo equivalente aos de generais de Brigada. Com isso, o regime, pelas mãos dos *militantes*, pretendia atingir dois objetivos: a) reduzir a pressão do elevado número de coronéis cuja progressão na carreira militar estava muito demorada em função do "vitaliciado" dos generais; e b) "abrir" espaços para a ascensão hierárquica do filho do ditador, tenente-coronel Gustavo Stroessner, escolhido pelos *militantes* como o sucessor do general-presidente.

O problema da deformação da grade da hierarquia militar que se verificou em função do "tamponamento" produzido no nível dos generais não foi

solucionado com aquelas medidas paliativas, ao contrário, começou a exacerbar-se devido à ingerência cada vez maior da linha civil "militante" do Partido Colorado em questões militares. Essa situação criou um profundo mal-estar no interior das Forças Armadas. A maioria dos generais de Divisão e de Brigada acumulou grandes fortunas, pois identificavam-se com a linha civil "militante" do regime e eram incondicionais apologistas do regime de Stroessner. Além disso, os "militantes" do partido governista estreitavam cada vez mais sua ingerência em questões estritamente militares, tais como transferências e promoções de militares, como também aposentadorias e retiro forçado ou não dos mesmos. A ingerência dos civis "duros" do regime sobre a corporação militar alterou as relações Partido Colorado-Forças Armadas. Nas palavras de Riquelme (1992), os "militantes" iniciaram a implementação de técnicas do modelo totalitário de "penetração" ou controle efetivo do Partido Colorado sobre as Forças Armadas.

No ano de 1988, Riquelme, em trabalho pioneiro, entrevistou quarenta oficiais em serviço ativo, incluindo generais. As entrevistas foram feitas antes mesmo do golpe militar e em meio a sérias restrições políticas que dificultavam a realização da pesquisa. Com base nas respostas dos militares, o autor observa que os oficiais dividiam-se claramente em dois grupos: *institucionalistas* e *stronistas*. Os *institucionalistas*, compondo a maioria do grupo estudado, tinham em comum as seguintes características: 1) eram conscientes dos problemas sócio-econômicos e políticos que afligiam o país na fase final do regime de Stroessner, diferentemente dos porta-vozes civis e militares do regime, que sustentavam uma posição acrítica e triunfalista; 2) reconheciam o caráter autoritário do regime, a natureza fraudulenta das eleições organizadas por ele mesmo e posicionavam-se a favor da instauração de um regime democrático que emergiria de eleições livres e limpas; 3) apesar de estarem filiados ao Partido Colorado, concordavam com a necessidade de despartidarizar as Forças Armadas, desaprovando o requisito da filiação compulsória de oficiais e cadetes do Colégio Militar ao partido; 4) consideraram que deviam sua carreira militar ao país, aos seus pais, mestres e ao

seu próprio esforço e não ao general Stroessner e nem ao Partido Colorado. Sentiam-se mais militares do que colorados. Segundo Riquelme, essa foi uma das razões pela qual classificou esse grupo como sendo o dos "institucionalistas", já que os mesmos se opunham ao fato das Forças Armadas serem utilizadas para reprimir mobilizações políticas ou organizações sociais, sendo contrários à atuação de brigadas pára-militares, que, por sinal, organizaram-se na fase final do regime de Stroessner, para reprimir a oposição. Em sua maioria, o grupo de institucionalistas não estava envolvido em esquemas de corrupção que favoreciam aos oficiais de alta hierarquia; consideraram ainda que a corrupção era um dos principais problemas do país. Outrossim, discordaram totalmente da exoneração forçada de coronéis com vários anos de antigüidade, devido ao problema do "tamponamento" da progressão hierárquica no nível dos generais. Isso significa que a carreira militar chegaria ao seu final com o grau de coronel, o que consideravam inconcebível. Os institucionalistas discordavam, também, do fato de determinados militares de menor antigüidade ascenderem na carreira por sobre outros mais antigos, em aberta contravenção dos regulamentos do pessoal militar.

Já os oficiais *stronistas*, na opinião de Riquelme (1992), além de possuírem uma visão marcadamente autoritária e triunfalista da realidade nacional, davam pouca importância aos problemas da corporação militar. Igualmente, consideravam que sua carreira se tornara possível devido à "paz e tranqüilidade" do governo de Stroessner e concordaram com o requisito da filiação compulsória dos militares ao Partido Colorado. Estavam de acordo com que os oficiais das Forças Armadas cumprissem atividades de ordem pública, sob o pretexto de salvaguardar a ordem interna. Eram apologistas de um governo forte que "saiba mandar e manter a ordem e a legalidade". Da mesma forma que os civis "militantes", o grupo de militares *stronistas* considerava que os grupos pára-militares deveriam organizar-se para "proteger a cidadania". Por último, compartilhavam com os "militantes" do Partido Colorado uma visão triunfalista sobre



a gestão do regime de Stroessner.

Como pode ser verificado, os posicionamentos dos militares paraguaios na fase final do regime de Stroessner entravam em grave crise. No período compreendido entre o final de 1988 e o início de 1989, sucederam-se fatos que desembocaram no Golpe de Estado (fevereiro de 1989). Em dezembro de 1988, aproximadamente cinquenta tenentes-coronéis do mesmo grupo de Gustavo Stroessner (filho do presidente) foram elevados ao grau de coronel. Ao mesmo tempo, ao redor de cento e oitenta coronéis com mais de dez anos de antigüidade na hierarquia figuravam na lista dos que iriam passar para retiro (reserva). Mas a gota d'água de todo esse processo constituiu a "Ordem Geral nº 2" do Comandante-em-Chefe das Forças Armadas da Nação, do dia 12 de janeiro de 1989, através da qual o presidente Stroessner dispunha as nomeações de oficiais de tendência "militante" em caráter de comandantes de importantes unidades (por exemplo, do II Corpo de Exército, da Aeronáutica, Artilharia etc.), como também as transferências e exonerações de alguns generais (como o general de Divisão Orlando Machuca Vargas, oficial de inteira confiança do comandante do I Corpo de Exército, general de Divisão Andrés Rodriguez (comandante que esteve à frente do golpe de fevereiro de 1989). Em síntese, dezessete postos de comando de grandes unidades foram modificados pelo ditador principalmente para diminuir a força do general Rodriguez.

Quanto ao Golpe de Estado de 1989, cabe mencionar que uma explicação mais abrangente para as causas que levaram a ele inclui não apenas as crises internas que se procurou explicitar, mas também fatores exôgenos ou "crises externas" dos regimes autoritários como o denomina Martins (1985) e que operaram ao nível da sociedade global, seja através da ruptura do consenso, de demandas sociais e políticas contidas através de medidas repressivas, seja através de pressões internacionais. Simon (1991) assinala que, no caso paraguaio, a oposição política, as organizações sociais e a Igreja Católica tiveram um peso importante no sentido de criticar permanentemente a legitimidade do regime, de

implementar um ativismo político e social considerável, principalmente entre os anos 1986-1988, e de respaldar a manobra militar que derrubou a ditadura. Além disso, não se pode perder de vista a questão da crise econômica no horizonte do declínio do regime autoritário. Essa crise, explicitada anteriormente quando se fez referência ao contexto que contribuiu para a decadência do regime e para a reativação dos atores sociais, coincide, nos anos 80, com outros aspectos que foram particularmente adversos ao continuísmo da ditadura. Mais ainda, o regime vinha sofrendo pressões internacionais (inicialmente desde a Argentina, através de Raúl Alfonsín, depois dos Estados Unidos na administração Reagan e finalmente da República Federal Alemã e da Europa comunitária em geral). A comunidade internacional, principalmente desde a metade da década de 1980, vinha deixando para trás a velha retórica do "não intervencionismo" perverso, que na realidade durante décadas tem sido uma suposta não-ingerência nos assuntos internos do Paraguai, o que certamente contribuiu para favorecer a longevidade do regime autoritário. Assim, iniciou-se a partir de 1984 um processo de ativo isolamento internacional do regime de Stroessner.

A volta dos regimes democráticos em países como Argentina e Brasil e a mudança de tática do governo Reagan ao passar de uma "diplomacia silenciosa" a uma crítica aberta, porém retórica, a regimes autoritários de direita na América Latina deixaram o governo de Stroessner numa posição muito incômoda, diga-se de passagem, pela primeira vez em mais de trinta anos.

Como observa Riquelme (1992), o peso individual dos fatores internos e externos podem variar de um contexto para outro. No caso paraguaio, além da contribuição inestimável dos fatores "externos" (especialmente os que se referem às relações cada vez mais conflitantes entre o regime e a sociedade civil), foram principalmente os fatores "internos" os que, como foi visto, afetaram diretamente o estamento militar e realmente determinaram que os militares saíssem dos seus quartéis na madrugada de 2 para 3 de fevereiro de 1989, "*em defesa da dignidade e da honra das Forças Armadas*", para derrubar a ditadura.

Em 3 de fevereiro de 1989, coincidindo com o dia em que o povo paraguaio comemora a sua tradicional festividade de "San Blás", o santo padroeiro nacional, celebrou-se, também, o final do período ditatorial mais longo da história do país. Na noite do dia 2 de fevereiro aproximadamente às 21h45min, tanques e veículos blindados do I Corpo de Exército localizado num subúrbio de Assunção mobilizavam-se rapidamente para capturar os centros estratégicos do poder. Desprevenido, o general Alfredo Stroessner esteve a ponto de ser capturado enquanto jantava na casa de uma amiga, mas conseguiu escapar e refugiar-se no Regimento Escolta Presidencial, localizado num bairro residencial da capital. Desse local, o ditador ofereceu uma dura resistência aos rebeldes, mas na madrugada do dia 3 de fevereiro, quando resultou evidente que nenhum contingente militar tentaria auxiliá-lo, Stroessner rendeu-se e renunciou ao cargo, colocando um ponto final na ditadura de trinta e cinco anos. Não sem antes "cegar" a vida de membros inocentes das forças armadas, muitos dos quais em cumprimento do serviço militar obrigatório, que se empenhavam, inutilmente, em defender um regime que agonizava, enquanto seu principal representante empreendia "vertiginosa fuga". Em última análise, o golpe militar não apenas jogou por terra os planos dos *militantes* como também acabou com a própria ditadura.

Após os primeiros trinta minutos de 3 de fevereiro de 1989, a voz nervosa do general Andrés Rodríguez, na qualidade de presidente provisional, fazia uma proclamação em que resumia suas propostas: 1) a recuperação da dignidade das Forças Armadas; 2) a reunificação total do Partido Colorado no governo; 3) o início de um processo de democratização; 4) o respeito aos direitos humanos; 5) o respeito à religião católica. De acordo com Abente (1993), ao breve discurso de Rodríguez seguiu-se um visível progresso na área das liberdades civis e políticas e na adoção de uma linguagem de tolerância democrática. Restaurou-se a liberdade de imprensa e de assembléia (reunião). O novo governo em atitude sem precedentes abriu também a estação de rádio estatal a todos os partidos,

eliminando assim o monopólio mantido pelo Partido Colorado durante todo o regime de Stroessner. No entanto, a contradição do governo residia na não aceitação em negociar com a oposição um cronograma de transição.

A despeito disso, é pertinente transcrever o Decreto do presidente provisional do Paraguai, general Andrés Rodríguez: O Presidente da República do Paraguai decreta: “Art. 1º - A dissolução do Congresso Nacional (conforme dispõe o Art. 182 da Constituição que autoriza para tal ao Poder Executivo). Art. 2º - De conformidade com a disposição do Art. 182 da Constituição Nacional (última parte), chamar a eleições para escolher um Presidente da República e membros do Congresso Nacional que devem atuar no atual período que falta cumprir (1988-1993). Art. 3º - Fixar como data destas eleições o dia 1º de maio de 1989”.

Ao ser anunciada a convocação (três dias após o golpe conforme a Constituição de 1967) para as eleições gerais marcadas para o dia 1º de maio daquele ano, a oposição recebeu a notícia sem muita satisfação, pois ao convocar as eleições para uma data muito próxima (três meses após o golpe) o governo estava negando à longa e severamente reprimida oposição a oportunidade de contar com o tempo necessário para organizar-se. Na realidade, houve, por parte do governo, uma interpretação política do texto constitucional, utilizando a suposta renúncia do presidente Stroessner. Porém, não houve renúncia, mas derrubada através de golpe. O governo provisional era "de fato" e, por isso mesmo, não sujeito à Constituição. Contudo, o núcleo do poder precisava de uma rápida legitimação e confiava na popularidade da qual era credora após o golpe para obter uma vitória eleitoral.

Riquelme (1989) examina essa situação argumentando que o discurso conciliador do general Rodríguez incluía, não obstante, objetivos contraditórios e limitantes, pelos quais as mudanças anunciadas pareciam estar mais próximas ao que na literatura se conhece como *liberalização de cima para baixo* ou *abertura política* tutelada pelas Forças Armadas, do que a um processo de transição plena

para a democracia. Assim, ao objetivo de "dignificar as Forças Armadas" que poderia ser interpretado como uma aspiração institucionalizante, contrapunha-se o objetivo de "unificação total do Partido Colorado no governo". Um genuíno processo de transição à democracia não poderia iniciar-se favorecendo de entrada apenas a um dos atores políticos. Além disso, a unificação total do Partido Colorado não era função das Forças Armadas.

O mesmo autor assinala que a cúpula militar do novo governo manejou um hábil, embora perigoso, "duplo discurso", que lhe permitia declarar-se favorável à profissionalização e à institucionalização, enquanto atuava na contramão desses objetivos. Considere-se, entretanto, que o duplo discurso, está dentro daqueles objetivos contraditórios de um golpe militar destinado a iniciar um processo de abertura política tutelada pelas Forças Armadas. Isso significa que a corporação militar controlaria as áreas, limites, ritmo e calendário das reformas a serem impostas de cima para baixo, através do Partido Colorado, unificado e recomposto. A debilidade do campo opositor permitiria que o esquema de abertura tutelado pelas Forças Armadas fosse implementada com um nível relativamente baixo de violência e um alto grau de estabilidade, como aconteceu no caso brasileiro. Esse aspecto é ressaltado por Abente (1993) ao considerar que o processo político paraguaio nesse momento se assemelha ao de abertura política que teve início no Brasil em 1974 com o governo do general Ernesto Geisel, através de uma típica transição de cima para baixo. Controlada pelo governo brasileiro em todo momento, a transição carecia de um cronograma com prazos e objetivos e de um compromisso formal ou pactuado entre as partes para garantir seu desenvolvimento ordenado. De onde se pode inferir que esse processo foi menos estruturado do que no Uruguai e no Chile, onde ocorreram rupturas pactuadas.

Como assinalam Flecha, Martini e Salgueiro (1993), o golpe militar dirigido pelo general Rodríguez modificou o clima político, iniciou a liberalização, mas não alterou o eixo de constituição do poder anterior: a trilogia

Forças Armadas-Partido Colorado-elites econômicas. Esse esquema seguiu operando na base da rede de prebendas e privilégios misturada a uma ampla rede de corrupção. Alguns autores paraguaios chegaram a denominar essa situação, certamente com exagero, de "gatopardismo", ou da lógica de mudar as coisas para ter certeza de que nada mudou.

Riquelme (1992), por seu turno, analisando o papel do estamento militar no processo de transição nos países latino-americanos (e perfeitamente aplicáveis ao caso paraguaio) observa que, de maneira geral, poder-se-ia afirmar que o apoio da corporação militar a esses processos estaria sujeito a determinadas condições, tais como: a) que não existissem "surpresas eleitorais", isto é, que fosse reduzida a incerteza - característica da democracia -, descartando-se, por exemplo, a possibilidade de vitória eleitoral de um candidato considerado pelas Forças Armadas como "anti-sistema" ou "muito radical"; b) que os oficiais da cúpula militar não fossem julgados em tribunais civis, por delitos cometidos contra os direitos humanos e/ou contra o patrimônio do Estado durante o regime autoritário; e c) que os conflitos sociais não fossem percebidos pela corporação como uma ameaça para o Estado ou as instituições sócio-econômicas estabelecidas.

Przeworski (1984), em seu clássico artigo "Ama a incerteza e será democrático", salienta que a liberalização é um processo pelo qual o aparato de poder permite algum tipo de organização política e interação de interesses, mantendo, porém, intacta sua própria capacidade de intervir. O resultado final do processo de liberalização é um sistema referido como "democracia tutelar". Por isso mesmo, liberalização não é o mesmo que democratização. Para definir esse último termo, deve focalizar-se o aspecto essencial da democracia enquanto forma de organização política. Esse aspecto seria a incerteza referencial: numa democracia, os resultados do processo político são, em certa medida, indeterminados no que diz respeito às posições que os participantes ocupam no conjunto das relações sociais, incluindo as relações de produção e as instituições

políticas. Em outras palavras, a democracia pode ser conceituada como a institucionalização da incerteza.

Esse mesmo autor aponta três aspectos essenciais para que a transição para a democracia se complete: 1) estabelecimento de um efetivo controle civil sobre os militares; 2) existência de uma possibilidade real de alternância partidária no poder; e 3) a alternância pode produzir mudanças políticas reversíveis. Já Abente (1993) assinala que a transição paraguaia (liberalização) foi de cima para baixo e esteve acompanhada de pontos positivos, como a própria ruptura. Contudo, não poderia existir verdadeira participação (1) com eleições fraudulentas ou marcadas por graves irregularidades. Não poderia tampouco existir competição quando (2) um general em atividade (Rodríguez), comandante-em-chefe das Forças Armadas, compete contra adversários políticos em comícios presidenciais; quando (3) as Forças Armadas identificam-se com um partido político (Colorado), ou quando (4) o partido político governista e o Estado não estão claramente separados.

No Paraguai, as condições (descritas acima por Przeworski ) que levariam à consolidação democrática estão ainda longe de serem alcançadas. Em razão disso, uma das formas de analisar o processo de transição reside em considerar as sucessivas etapas que podem suceder-se provocando uma mutação do regime político, de um autoritário para outro democrático ou de “Estado de Direito”.

No caso paraguaio, as "rupturas democratizadoras" (Flecha, Martini e Salgeiro, 1993) iniciaram-se com o “golpe militar” e a queda da ditadura em fevereiro de 1989, continuaram com as eleições gerais de 1º de maio do mesmo ano, com a elaboração de um novo Código Eleitoral em 1990, com as eleições municipais de maio e junho de 1991, com a instauração da Assembléia Nacional Constituinte em dezembro de 1991 e com a sanção da Carta Magna, em 20 de junho de 1992, e culminaram com as eleições gerais de maio de 1993.

De acordo com Simon (1991), com a convocação para as eleições gerais

de 1º de maio de 1989 (90 dias após o golpe), estabeleceram-se três etapas básicas da transição: a primeira etapa se inicia com as eleições de 1º de maio, destinadas à constitucionalização e legitimação política do regime; a segunda vai da eleição anterior (maio de 1989) até as eleições municipais de 1991, nas quais o processo pré e pós-eleitoral teria de ser livre e limpo; finalmente, a terceira etapa começa com as eleições gerais de 1993, que deveriam caracterizar-se por uma autêntica competitividade democrática em todos os aspectos.

## **CAPÍTULO 2**

### **A AGENDA DA TRANSIÇÃO. O PLRA COMO ATOR POLÍTICO**

O primeiro efeito do golpe militar que derrubou o regime foi a liberalização, restituindo as liberdades públicas, que, por sua vez, desembocou numa transição (de cima e de dentro) com cronograma eleitoral imposto e com escassa participação da oposição. Flecha e Martini (1994) opinam que a característica fundamental da transição paraguaia consistia no denominado “consenso tácito com agenda eleitoral”. Isso significa que o núcleo do poder do novo governo conseguiu o consenso da oposição real, ou seja, daquela oposição que fazia parte do multipartidário Acordo Nacional (AN). A lógica era simples: o governo cumpriria com sua parte (as liberdades públicas) e a oposição participaria no primeiro processo sabendo de antemão que isso era apenas um passo. Na transição paraguaia, portanto, não se firmaram pactos explícitos.

A oposição política aceitou a apertada agenda eleitoral de quatro anos



através de um consenso tácito que seria mantido na medida em que as condições de liberdades públicas e do cumprimento dos prazos da transição não fossem alterados. Ou seja, na transição não houve pactos com **conteúdos**, mas sim com **prazos fundamentalmente eleitorais**. Em última análise, a transição foi, sobretudo, um conjunto de mudanças políticas no sentido de incrementar as condições de competição pluralista e livre entre partidos e movimentos políticos.

Caballero (1991) assinala que a liberalização implementada pelo Governo Provisional do general Rodríguez (liberdade de imprensa, de reunião e de associação) significou uma revolução na vida política do país. Os partidos de oposição perceberam essas mudanças como provas irrefutáveis de que o processo de democratização estava em andamento. Por isso mesmo as restrições às regras do jogo eleitoral impostas pelo governo, visando à sua vitória eleitoral, não apagaram a confiabilidade que adquiriu o processo de liberalização. Ao contrário, a abertura política estimulou os partidos opositoristas a reorganizarem-se sobre bases mais firmes depois de décadas de ostracismo e a participarem das eleições.

Kaufman (1988) apresenta um interessante enfoque sobre a liberalização e a democratização da América do Sul. Esse autor classificou as possíveis mudanças em três "fases", como pode notar-se esquematicamente na figura 1. Considere-se, porém, que todas e cada uma dessas fases, além de serem consideradas problemáticas e reversíveis, tampouco apresentam uma seqüência cronológica precisa.

**Figura 1 - Fases da Política de Liberalização**

<i>FASE 1</i>	<i>FASE 2</i>	<i>FASE 3</i>
<b>Diminuição do temor</b>	<b>Lutas pelas regras do jogo</b>	<b>Decisões para ampliar ou anular o processo de liberalização</b>
Diminuição do temor antipopulista ou contra-	Experimentações do governo com aberturas político-institucionais	Cálculo das elites militares e capitalistas sobre repressão ou tolerância

revolucionário	destinadas a estabilizar a autoridade tecnocrático-militar	Se o custo da repressão é maior que a tolerância: <b>Maior Liberalização</b>
	Desenvolvimento de uma oposição liberalizante, conduzida ou apoiada por grupos do setor médio	Se o custo da tolerância é maior que o custo da repressão: <b>Maior Repressão</b>

Fonte: Kaufman (1988).

A figura anterior explicita na primeira fase do processo de liberalização a diminuição do temor por parte do governo. Isso, em princípio, parece pouco aplicável na América latina, uma vez que não se registram reais experiências de agitação e violência política por parte de forças populistas ou radicalizadas. O que realmente existe é uma diminuição do temor como característica secular da dominação autoritária, principalmente entre os setores denominados médios, que arriscam menos e podem ganhar mais do que seus aliados militares e capitalistas. No Paraguai, a diminuição do temor parece ter existido por um lado em alguns setores "brandos" do partido governista personificados pelos "tradicionalistas" e, por outro, dentro da própria corporação militar com os denominados "institucionalistas" que reconheciam o caráter autoritário do regime e posicionavam-se a favor de um regime democrático que emergiria a partir de eleições livres e limpas.

A segunda fase da política de liberalização diz respeito às lutas pelas regras do jogo. Em outras palavras, é a tentativa dos governos autoritários de expandir suas relações com a sociedade civil tolerando maiores oportunidades políticas e institucionais. Diversas experiências de "democracia tutelada" e de "descompressão" verificadas principalmente no Brasil, como também os "diálogos políticos" iniciados na Argentina pelos militares na década de 1960, são os principais exemplos dessa conjuntura enfrentada pelos autoritarismos em vias de democratização. Na realidade, essas iniciativas devem ser entendidas principalmente como um esforço para estabilizar as bases jurídico-políticas dos militares e tecnocratas no poder, e não como um dos primeiros passos

programados pelo autoritarismo para retirar-se.

Contudo, essas iniciativas deixaram em liberdade as forças da oposição que ao reorganizar-se criaram uma disjuntiva para as elites governantes: ou aceitam um número maior de concessões liberalizantes ou voltam para trás mediante novos atos de coação. No Brasil, por exemplo, observou-se ambas as situações. No final da década de 1960, o autoritarismo optou por medidas repressivas em dezembro de 1968; porém, perante as pressões liberalizantes posteriores à abertura política de 1974, a resposta foi um padrão desigual, embora bastante amplo de novas concessões.

No Paraguai, a cúpula militar pós-golpe utilizou um hábil, embora perigoso, "duplo discurso" que lhe permitia declarar-se favorável à profissionalização e institucionalização, enquanto desempenhava atividades contrárias a esses objetivos. Os militares pressionaram desde o início do processo de transição para que fossem mantidos alguns mecanismos de proteção, como os de autocensura, como também a aprovação da Lei de Imprensa, o que lhes permitiria proteger-se perante as críticas e denúncias por ações de corrupção, tráfico de influências, contrabando, violação dos direitos humanos etc. Ademais, forças militares (conjuntamente com a polícia) participaram até a primeira semana de agosto de 1990 (dezoito meses após o início da transição) em atividades de despejo violento de camponeses sem terra.

Nessa conjuntura, apesar do limitado poder dos partidos de oposição, estes passaram a ser forças decisivas no resultado do processo de liberalização, constituindo-se no grupo "não pertencente à elite no poder" com capacidade para ampliar seus vínculos institucionais e políticos com a sociedade em geral. Com efeito, embora opositoristas, dificilmente poderiam afastar-se da coalisão autoritária, uma vez que a situação de afastamento isolaria o governo que ficaria aberta e facilmente na defensiva. No caso paraguaio, em função desse último aspecto, todos os partidos de oposição tiveram de aceitar as regras do jogo do governo pós-golpe e participar das eleições gerais.

Por último, a terceira fase da política de liberalização, descrita por Kafuman (1988), trata do cálculo das elites militares e capitalistas em matéria de repressão ou tolerância. A opção do autoritarismo entre reprimir ou liberalizar estaria baseada no cálculo que fizerem os dois pilares e beneficiários mais importantes do regime: a burguesia internacionalizada e as Forças Armadas. Assim, existiriam três pontos estratégicos a serem submetidos à análise: 1) a percepção pelos militares das "alternativas para a acumulação" que o país oferece ao capital internacional; 2) a avaliação pelos capitalistas da "confiabilidade" das Forças Armadas; e 3) a percepção pelos militares ou pelos capitalistas das alternativas políticas civis aceitáveis que existem perante o regime autoritário.

Em relação às alternativas para a acumulação, para os militares nacionalistas a questão chave é se as forças da burguesia nacional ou do Estado são capazes de proporcionar os investimentos e a tecnologia necessários para a manutenção de um poderoso aparelho estatal. Quanto maior a viabilidade dessas alternativas nacionais, será menos provável que os militares optem por táticas repressivas. No caso paraguaio, a queda do regime de Stroessner teve repercussão positiva no âmbito internacional. A administração do presidente norte-americano George Bush reconheceu rapidamente o novo governo, embora assessores seus tenham feito referências do tipo "otimismo cauteloso" sobre os rumos da transição. O governo argentino também saudou o início da abertura política no Paraguai. Contudo, a postura da Argentina tem muito a ver com uma tentativa de dar contrapeso à longa e dominante influência brasileira de quase duas décadas sobre o Paraguai e também com um discurso para afiançar sua própria democracia interna. Destarte, o governo de Buenos Aires confirmou a continuidade das obras bilaterais como a hidroelétrica de Yacyretá e a ponte internacional entre Encarnación e Posadas. O próprio Japão manifestou estar disposto a seguir cooperando economicamente com o Paraguai e confirmou empréstimos da ordem de 126 milhões de dólares (*Análisis del Més*, 1989, p.3). Esse quadro teve influência decisiva para que o governo paraguaio considerasse

atrativa a continuidade do processo de liberalização.

No que se refere à "confiabilidade" nas Forças Armadas, cabe frisar que, para os capitalistas internacionais, é fundamental tanto a confiabilidade nos militares como o grau de aceitabilidade das oposições civis. Quando os militares não são confiáveis, há fuga de capitais, como ocorreu na Argentina em 1970. Por outro lado, quando a oposição civil demonstra forças para avançar, como ocorreu no Brasil em 1968 e os militares são confiáveis para os capitalistas internacionais, então, é intensificada a repressão.

Por fim, quanto às alternativas políticas antiautoritárias, cumpre destacar que nas situações em que militares e capitalistas percebem que as forças civis são demasiado "radicais" para confiar nelas, naturalmente as perspectivas para que se efetuem concessões liberalizantes são escassas. No Paraguai, a cúpula militar não dialogou diretamente com a oposição sobre os termos da transição, não se estabeleceu o conteúdo democratizante do processo, apenas esboçou-se uma agenda eleitoral com as restrições conhecidas. A falta de protagonismo dos partidos de oposição na elaboração dos conteúdos institucionais e políticos do processo nos remete à debilidade dos partidos de oposição quanto à definição da agenda pública.

A proclamação das autoridades que conduzem o processo de transição de que existe uma real intenção de convocar eleições resgata os partidos políticos de oposição da sua situação de excluídos para colocá-los no centro mesmo da arena política. Conforme O'Donnell e Schmitter (1988), as "eleições fundadoras" são, por conseguinte, momentos de um grande drama. Há um entusiasmo cívico intenso. O situacionismo, no caso do Paraguai seria o Partido Colorado, deve estar preparado para sacrificar interesses materiais imediatos e ser capaz de superar sua vantagem simbólica a curto prazo. A esquerda, como dizem O'Donnell e Schmitter, subutiliza sua vantagem simbólica imediata e sacrifica, certamente a favor de um pacto transicional, seus objetivos de transformação mais radical. Nessa conjuntura da transição do Paraguai, a "esquerda" estaria

representada pelo PLRA.

É importante considerar dentro do espectro dos partidos políticos, especialmente do PLRA, que esses apresentaram suas propostas para a transição antes mesmo que ela tivesse ocorrido. Como descreve Morínigo (1989), a primeira proposta de transição sobre o caso paraguaio apareceu no ano de 1985 (quatro anos antes da queda do regime), assinada pelo líder Dr. Domingo Laíno presidente do PLRA.

O breve documento denominado "Base para um projeto" (1985) pode ser dividido em três partes: na primeira, enfatiza-se a necessidade de organização e mobilização nacional; na segunda, apresenta-se a forma e o objetivo da transição e, por último, sentam-se as bases para um projeto de transição. O Dr. Domingo Laíno parte da existência de uma nova consciência política na sociedade paraguaia, segundo ele: *"Setores inteiros da população que têm sido constantemente intimidados, silenciados, oprimidos, começam a acordar e compreender a realidade da sua situação política, econômica e social"*. Para que essa nova consciência possa determinar a mudança, Laíno considerava necessário: *"criar novas estruturas de organização popular e institucional"*.

Existiriam, segundo o autor do projeto, duas linhas de ação: organização e diálogo político. A estratégia para forçar esse diálogo seria a "não violência ativa" que deveria reger *"as gestões relacionadas com o mecanismo da transição"*. Além disso, considerou que a transição deveria realizar-se no menor tempo possível e democraticamente, objetivando garantir um alto grau de participação popular e sendo "aberta e informativa".

Na terceira parte do documento, Domingo Laíno senta as bases para um projeto de transição, através de dois atores políticos: a Junta Militar Provisória e o Conselho de Representantes Políticos. A linha mestra da transição seria construída pela Junta Militar, enquanto que *"todos os partidos políticos em igualdade de direitos e obrigações"* cumpririam dois papéis chaves: exercer

controle sobre o processo e atuar como entidade consultiva através do Conselho de Representantes Políticos.

A proposta do PLRA não apenas apontava para uma mudança na legitimidade do sistema, mas também à necessidade de uma redefinição da "ordem social" que favorecia aos interesses de "pequenos setores que vivem na abundância e no privilégio".

A proposta do líder do PLRA, no entanto, segundo Morínigo (1989), apresentava três dificuldades básicas: 1) a ruptura entre a tese da mobilização-participação popular e o papel atribuído aos mesmos no processo de transição (apresentação de propostas que deveriam ser analisadas através dos outros atores intervenientes no processo de transição); 2) a ausência de precisões com relação a quem (e de que maneira) deve ser escolhido como membro da *concertação* transicional, especialmente fora do sistema; e 3) a ausência de precisões com respeito aos papéis, às funções e aos objetivos que competiriam ao governo de transição.

De qualquer modo, essa primeira proposta de transição teve uma orientação ampla, evitando as precisões, entretanto deve ser entendido que em função de ter sido escrita muito antes do início da transição ainda estava sob os efeitos da coerção do sistema autoritário de Stroessner.

No ano de 1986, o Dr. Euclides Acevedo, presidente do Partido Revolucionário Febrerista (PRF), e o sociólogo José Carlos Rodríguez apresentaram uma proposta mais elaborada e sistemática sobre a transição. O documento defendia a *ruptura pactada*, uma forma de pacto democrático que teria por objetivo modificar as leis e transformar a natureza do regime autoritário. Na opinião de Morínigo, tratava-se de produzir um processo de mudança não a partir da negação da legalidade do regime de Stroessner, mas de assumi-lo, sem que isso tivesse por finalidade convalidá-lo, mas transformá-lo.

Por último, todas as propostas de transição (dentro do sistema como as do

Dr. Insfran, do Partido Colorado, e fora do sistema como as do PLRA, do PRF, do Movimento Democrático Popular-MDP e o Plano Z, do Dr. Levi Ruffinelli) elaboradas antes do golpe militar outorgaram em geral um papel preponderante às Forças Armadas e aos partidos políticos. O raciocínio dos autores dessas propostas estava correto, uma vez que foi realmente o poder militar o ator principal que derrubou a ditadura e iniciou o processo de transição.

Por outro lado, resulta pertinente enfocar de maneira mais detalhada a atuação do Partido Liberal Radical Autêntico (PLRA) no contexto de transição política. No PLRA, observa-se uma bifurcação das linhas políticas dentro do partido que se expressam a partir de dois grandes movimentos. O primeiro denomina-se “Cambio para la Liberación” (Mudança para a Libertação), com sua liderança centrada na figura do Dr. Domingo Laíno. O segundo denomina-se “Movimiento Popular para el Cambio” (Movimento Popular para a Mudança), sendo o seu líder o Dr. Miguel Abdón Saguier. Considere-se que na convenção do PLRA para definir sua participação nas eleições gerais de 1989, resultou vitorioso o Dr. Domingo Laíno como candidato à presidente.

A corrente “Cambio para la Liberación” é bastante antiga no PLRA, e suas origens datam de 1972, em plena era ditatorial. Essa corrente congregou seus membros em função de determinados consensos ideológicos, que superavam o debate puramente estratégico. Incluía-se no temário uma preocupação por aquilo que poderia ser denominado de liberalismo progressista. Ou seja, do abandono da tese do *laissez-faire*, entre outros aspectos, para incorporar propostas como as de uma economia mista e uma valorização positiva do Estado como agente de redistribuição da arrecadação estatal. Com essas propostas, "Cambio para la Liberación" foi o berço do PLRA.

A “Mobilización popular para el cambio” originou-se mais recentemente, no ano de 1984. Os motivos para sua formação fundamentam-se na competição entre lideranças, procurando abrir espaços dentro da própria corrente mais antiga. Além disso, existe uma crítica ao manejo personalista do Dr. Domingo Laíno e de



seu grupo no que se refere à tomada de decisões do partido. Uma das características do discurso de “Mobilización popular para el Cambio” é o seu apelo à institucionalização do processo de tomada de decisões, contudo essa corrente tem uma agenda menos social-democratizante com relação ao papel e às funções do Estado.

Paradoxalmente, apesar da sua localização mais à direita no espectro ideológico quanto ao papel e à função do Estado, a “Mobilización Popular para el Cambio” sempre utilizou um discurso mais radical no que se refere à estratégia de luta contra a ditadura, justamente priorizando a mobilização.

O PLRA, como será visto mais adiante, decidiu participar das eleições gerais de 1º de maio de 1989, após a realização da sua convenção partidária: *“Dos 617 convencionales habilitados, votaram 462. Destes, 77% de um total de 356 votaram pelo projeto de Cambio para la Liberación e escolheram como candidato a presidente o Dr. Domingo Laíno e 23%, de 106, votaram a favor da corrente Mobilización popular para el Cambio”*. A corrente derrotada do Dr. Saguier apresentou seus protestos, mas comprometeu-se a apoiar a campanha de Laíno (Jornal *Ultima Hora*, 27/3/89, p. 8).

Outro aspecto fundamental a ser considerado dentro do processo de transição é o que se refere às negociações entre a oposição (especialmente o PLRA) e o governo. A primeira reforma importante do estatuto eleitoral, promovida pelo governo, foi a habilitação de um período complementar de inscrição no Registro Cívico Permanente dos cidadãos para a aquisição do direito de votar no dia 1º de maio de 1989. Outra reforma do estatuto eleitoral, também de caráter mais operacional do que substantivo, foi a utilização da tinta indelével que seria colocada no dedo do eleitor no momento de votar. A tinta indelével serviria para evitar que o eleitor votasse várias vezes em diferentes locais, uma vez que eram comuns episódios dessa natureza durante o regime de Stroessner. Além da adoção dessas medidas, o governo autorizou a presença de observadores internacionais no dia da eleição.

O PLRA apresentou ao governo provisional uma série de demandas, algumas foram aceitas e outras não. A demanda principal (além daquela que visava prorrogar as eleições gerais pós-golpe) foi a convocação de uma Assembléia Nacional Constituinte, para que o Paraguai pudesse entrar num real período fundacional de um regime democrático. Seguem-se outras demandas específicas para as regras do jogo eleitoral, entre as quais: 1) suspender a proibição da formação de coalisões de partidos nas eleições; 2) elaborar novos padrões eleitorais; 3) implementar um sistema de representação proporcional no Parlamento, reformando o Art. 8 da Lei 886; 4) estabelecer um período complementar ou adicional para a inscrição do eleitor no Registro Cívico Permanente, de 60 dias; e 5) derrogar o Art. 20 da Lei 886, que estabelece uma série de requisitos para a inscrição de partidos políticos. Entre esses requisitos constava aquela dos "10.000 filiados registrados e identificados no Registro Cívico Nacional".

A resposta do governo provisional do general Rodríguez resume-se no seguinte: 1) foi rejeitada a proposta oposicionista de prorrogar a data das eleições gerais (ficou estabelecido para 1º de maio de 1989, como estava previsto); 2) o tratamento das reformas institucionais não foram rejeitadas, mas postergadas, uma vez que o presidente comprometeu-se a convocar uma Assembléia Nacional Constituinte, sem, no entanto, especificar datas; 3) o desmantelamento do aparelho repressivo iniciou-se após o golpe com a remoção de determinados membros da segurança de Stroessner, porém não foi estudada e muito menos concretizada uma reforma integral das instituições que conformam o aparelho repressivo do Estado. Contudo, o governo prometeu uma revisão das mesmas uma vez instalado o novo Parlamento; 4) derrogou-se o Art. 20 que continha o requisito dos 10.000 filiados necessários para que um partido político efetuasse sua inscrição; 5) foi rejeitado o pedido oposicionista da representação proporcional e da formação de coalisões partidárias; 6) na parte operativa autorizou-se a utilização da tinta indelével, mas não foram depurados os padrões

eleitorais.

É importante considerar, ainda, que, apesar das respostas do governo serem reduzidas e incompletas quanto às reformas da lei eleitoral e quanto às reformas institucionais, o Partido Democrata Cristão (PDC) e o Partido Revolucionário Febrerista (PDC) decidiram participar das eleições de 1º de maio de 1989, enquanto que o Partido Liberal Radical Autêntico (PLRA) realizou uma convenção extraordinária condicionando sua participação nos seguintes termos: 1) o PLRA retirar-se-á das eleições gerais de 1º de maio se ocorrer o cerceamento das liberdades públicas e as violações reiteradas dos direitos humanos e se existir fraude generalizada ou a não utilização da tinta indelével; 2) o PLRA retirar-se-á (do Parlamento e do processo) em função do não tratamento e aprovação, ainda no ano de 1989, de uma nova Lei Eleitoral que contemple as demandas do partido; 3) a derrogação das leis liberticidas ainda do tempo da ditadura no período parlamentar de 1989; 4) confecção de um novo padrão eleitoral com participação equitativa, em sua elaboração, de todos os partidos políticos para as eleições de 1990 e também a convocação para uma Assembléia Nacional Constituinte em tempo oportuno; 5) aprovação de uma lei que estabeleça um novo estatuto militar de institucionalização das Forças Armadas e que também contemple a proibição dos militares a partidos políticos; 6) o PLRA condicionou também sua participação a uma suposta vitória do general Rodríguez na eleição de 1989 e sua posterior pretensão de reeleger-se nas eleições de 1993. Ou seja, deveria renunciar ao final do seu primeiro mandato, facilitando a escolha de um candidato civil.

Com a finalidade de reforçar sua posição negociadora, o PLRA organizou uma série de manifestações reunindo em torno de cinquenta mil pessoas em Assunção na semana posterior ao Golpe de Estado, vinte mil pessoas em Cidade do Leste (reduto do Partido Colorado), dezesseis mil na cidade de Coronel Oviedo e várias outras concentrações nas cidades do interior do país. Entretanto, mesmo com essas concentrações reunindo multidões de opositores, o governo do

general Rodriguez não optou por sentar-se na mesa de negociações com a oposição (Flecha e Martini, 1994).

O aspecto mais relevante do processo de transição pelo qual atravessava o Paraguai, contudo, residiu em que após 35 anos de autocracia, que moldou uma consciência política do tipo temerosa e apática, o mês de abril de 1989 significou o reencontro da sociedade com sua capacidade de expressão e participação, no marco das campanhas eleitorais realizadas num clima de liberdade. No dia 28 de fevereiro modificou-se, por decreto-lei, a Lei Eleitoral, permitindo-se, dessa maneira, a inscrição de organizações políticas que estiveram proibidas durante o regime anterior.

Exatamente 60 dias após o golpe que derrubou a ditadura, inicia-se a “agenda da transição” com as convenções partidárias. O governista Partido Colorado designou como candidato a presidente o general Andrés Rodríguez. A campanha eleitoral para as eleições gerais de 1º de maio de 1989 que escolheria um presidente não mais provisional, mas constitucional, estava marcando, com todas as suas limitações, o retorno da democracia no Paraguai. O lema da campanha colorada "Vamos construir um Paraguai moderno e democrático" estava de acordo com os anseios populares, pelo menos discursivamente, o que colocou Rodríguez numa posição vantajosa.

Outro aspecto importante a ser considerado é a extinção do multipartidário Acordo Nacional (AN), do qual faziam parte os opositoristas: PLRA, PRF, PDC e o MOPOCO (Movimento Popular Colorado, dissidente do Partido Colorado), exatamente dez anos após sua criação. A partir de fevereiro de 1989, cada setor do AN começou a delinear sua própria agenda.

A fragmentação do Acordo Nacional pode ser atribuída em primeiro lugar à renúncia do MOPOCO e sua (re)integração ao Partido Colorado no poder. Mesmo porque uma das promessas pós-golpe do general Rodríguez foi a reunificação total do coloradismo. Por outro lado, existia uma grande disparidade

entre os partidos-membros. O PLRA contava com aproximadamente duzentos mil filiados enquanto os outros oscilavam entre dez mil (PDC) e vinte mil (PRF) filiados. Esse quadro obrigaria aos partidos pequenos a ceder a liderança ao PLRA e, com isso, perderiam a oportunidade de abrir seu próprio espaço. Mais ainda: o PLRA não compartia a mesma perspectiva com os outros partidos, uma vez que, considerando sua força nas urnas, cogitava uma vitória eleitoral ou pelo menos uma alta porcentagem de votos, enquanto que para o PRF e o PDC as expectativas com relação às eleições gerais não passavam de conquistar uma votação "respeitável", ou seja, em torno de 8 a 12%. Por essa mesma razão, o PLRA tornou-se um partido mais "duro" e "difícil" (do que o PRF e o PDC) nas negociações com o governo sobre os pontos conflitantes da Lei Eleitoral entre outros assuntos do pleito que escolheria o novo presidente.

Nos dias 17 e 18 de março, realizou-se a convenção extraordinária do Partido Revolucionário Febrerista (PRF) em que se decidiu participar das eleições gerais e indicou-se a Fernando Vera como candidato a presidente pelo partido. Nessa mesma semana, o Partido Democrata Cristão (PDC) também realizava sua convenção, surgindo como candidato a presidente Secundino Nuñez. Por seu lado, a convenção do PLRA realizou-se nos dias 25 e 26 de março, Domingo Laíno foi designado candidato a presidente.

Ressalte-se que no mês de março de 1989, a Junta Eleitoral Central, além de outorgar reconhecimento legal ao PLRA e ao PDC, reconheceu também ao Partido Branco (minúsculo grupo conservador de orientação cristã), ao Partido Humanista (que reivindica a ecologia e o sistema de cooperativas), ao Partido dos Trabalhadores (pequeno partido de orientação trotskista), ao Partido Nacional Socialista. Não obstante, continuavam ainda na clandestinidade o Partido Comunista Paraguaio (pró-soviético) e o Partido Comunista Independente (pró-China) (Flecha e Martini, 1994).

## **CAPÍTULO 3**

### **AS ELEIÇÕES GERAIS DE 1989.**

#### **ELEIÇÕES MUNICIPAIS E CONSTITUINTES**

No dia 1º de maio de 1989, finalmente, e seguindo a agenda da transição, aconteceram as eleições gerais, três meses após o golpe militar que derrubou o regime de Stroessner. Muito antes de que os partidos de oposição tivessem a oportunidade de reorganizar-se e recuperar-se dos 35 anos de repressão. De acordo com Abente (1993), as eleições foram objeto de ampla e sistemática fraude cometida pela velha aparatologia de Stroessner encarregada do atávico milagre da multiplicação dos votos colorados, mesmo porque pouca coisa mudou em relação ao jogo eleitoral daquele período autoritário.

Os resultados foram os esperados. Assim como as irregularidades. Houve consenso entre os participantes de que as eleições foram livres e pluralistas, mas não limpas. Entretanto, foram aceitas, uma vez que representavam um passo importante em direção à democratização. Os observadores internacionais, de maneira geral, coincidiam em que existiram irregularidades, mas não invalidaram o resultado. A Tabela 1 ilustra os resultados das eleições.

**Tabela 1 - Resultados das eleições gerais de 1989**

PARTIDO	VOTOS		VOTOS	
	PRESIDENCIAIS	(%)	CONGRESSIONAIS	(%)
Colorado	882.957	(74,2)	833.224	(72,7)
PLRA	241.829	(20,3)	230.596	(20,1)
PRF	11.007	(0,9)	25.151	(2,2)
PLR	12.547	(1,0)	12.781	(1,1)
PDC	8.032	(0,3)	11.820	(1,0)
PL	4.423	(0,3)	4.916	(0,4)
PLRU	3.545	(0,0)	3.476	(0,3)
PH	1.058	(1,0)	1.094	(0,1)
Branco	12.978	(0,9)	5.420	(1,3)
Nulos	11.197	(0,9)	6.628	(0,5)
Total*	1.189.573	(100)	1.145.106	(100)

\* A soma dos percentuais não atinge os 100% em virtude dos arredondamentos.

Fonte: Flecha e Martini (1994, p.74).

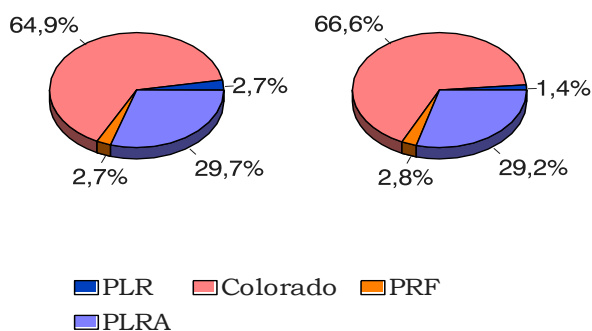
Quanto aos resultados das eleições de 1989, cabe destacar que estes praticamente repetiram o que as pesquisas de opinião pública vinham divulgando sobre a intenção de voto ao longo da campanha eleitoral, ou seja, uma ampla vitória do general Rodríguez, candidato do Partido Colorado, que obteve 74,2% dos votos presidenciais. O PLRA ocupou claramente o segundo lugar (bem à frente dos outros partidos opositoristas) com 20,3% da votação para presidente. O desempenho do PLRA pode ser visto como bastante positivo, em particular, se se leva em conta, como o fazem Flecha e Martini (1994), além do pouco tempo transcorrido entre o golpe militar e as eleições, todas as irregularidades que permearam o processo eleitoral. Nesse sentido, cabe registrar que se fosse considerado o número “oficial” de 2.236.061 votantes inscritos, chegar-se-ia a um índice de abstenção de aproximadamente 50% tanto para as eleições majoritárias como para as proporcionais. Ressalte-se que esse número certamente não correspondia ao da população apta para votar naquele momento.

Ainda em relação a esse pleito, o gráfico 2 apresenta a distribuição das bancadas (Senado e a Câmara), considerando o desempenho partidário.

## Gráfico 2 - Distribuição das Bancadas

### Eleições Gerais de 1989

#### Deputados Senadores



Fonte: Gráfico elaborado a partir de Flecha e Martini (1994, p.75).

Quanto aos resultados das votações legislativas, estes repetiram praticamente o desempenho das votações para presidente, ou seja, uma vitória incontestável do Partido Colorado, que conseguiu absoluta maioria ao eleger 24 senadores (de um total de 37) e 48 deputados de um total de (72). Contudo, o PLRA ficou claramente no segundo lugar ao eleger 11 senadores e 21 deputados, o PRF elegeu 1 senador e 2 deputados e o PLR 1 candidato para cada cargo.

Flecha e Martini (1994), analisando o processo eleitoral de 1989, apontam as principais irregularidades detectadas na ocasião: 1) Padrões eleitorais aumentados (deformados). Nas eleições gerais de 1989, foram utilizados os mesmos padrões eleitorais defeituosos ainda do tempo do antigo regime. A falta de atualização dos mesmos constituiu-se num dos principais obstáculos para medir adequadamente a participação eleitoral. *"Os próprios funcionários da Junta Eleitoral Central afirmaram que existiam em torno de 600.000 nomes a*



*mais, mas não tinham tempo para depurar as listas de votantes antes das eleições...*” Em algumas localidades, existiam tantos votantes inscritos como habitantes. “*Em Coronel Oviedo, uma cidade de 66.000 habitantes, existiam 58.000 votantes inscritos, representando 88% da sua população. Da mesma forma, a lista de votantes da cidade de Pedro Juan Caballero, com uma população de 52.000 habitantes, continha nada menos que 49.000 votantes*”. (Revista Paraguuaia de Sociologia/RPS, 1990, p.190). Em síntese, o padrão eleitoral para as eleições de 1989 continha 57% da população paraguaia, enquanto que o número de cidadãos em idade de votar, na mesma época, chegava a nada menos que 52% (Idem). 2) Existiu um controle absoluto da Junta Eleitoral Central pelo Partido Colorado. Isso levou a outras irregularidades como ausência de “quarto escuro” (cabina eleitoral indevassável) em muitos locais. Denunciou-se casos da presença permanente de pessoas alheias ao processo eleitoral no interior dos supostos quartos escuros. Em outros locais, permitiu-se a entrada de mais de um votante por vez. 3) Em muitos casos, a tinta indelével não era a original, podendo ser removida apenas com água e sabão e não com álcool. 4) Muitas numerações de fichas de inscrição e fichas cívicas não coincidiam com os nomes de seus portadores e, portanto, ao chegarem nas mesas eleitorais surpreendiam-se com o fato de não poderem votar ou ainda com a situação de que outros já tinham votado em seus lugares.

Nesse quadro, considere-se que o PLRA, ao denunciar as irregularidades formalmente, conseguiu a impugnação dos resultados em quatro localidades (Horqueta, Maior Martínez, 1° de Marzo e São José Obreiro). Nesses distritos, realizaram-se novas eleições no dia 4 de junho de 1989. Os resultados finais dessas eleições já estão computados no gráfico 2.

Outra conclusão importante é que nessas eleições mais de 90% do total de votos emitidos foram para o Partido Colorado e para o PLRA conjuntamente. Essa performance foi inclusive superior nas áreas rurais, ou seja, onde os dois partidos têm ampla e marcante penetração junto a classe campesina. O

desempenho eleitoral do PLRA representou uma confirmação do seu prestígio, demonstrando ser seu capital político maior que o do próprio Partido Colorado, uma vez que o PLRA foi sistematicamente excluído pela ditadura de Stroessner não apenas da esfera do Estado, mas foi literalmente proscrito, através de ações de repressão e de controle de toda índole. Porém, quando o regime começou a dar sinais de decadência, o PLRA iniciou um intenso debate interno e efetivou o reagrupamento de suas bases. De 1986 a 1988, realizou manifestações populares cada vez mais amplas que tinham sua ação orientada para um verdadeiro e legal reconhecimento. Quando em fevereiro de 1989 o PLRA obteve espaço livre para desempenhar suas atividades sem as restrições de sempre, o debate interno e as mobilizações mencionadas fizeram sentir seus efeitos. A força do partido tinha ressurgido desde sua hibernação política. Para a revitalização do PLRA incidiram basicamente dois elementos: por um lado, a tradição cultural do partido e, por outro, a participação dos atores rurais, especialmente os camponeses.

Luís Galeano (1991, p.161), fazendo uma análise da situação dos partidos políticos tradicionais, principalmente ao nível da sociedade rural, do campesinato paraguaio, opina que o PLRA e o Partido Colorado, embora diametralmente opostos do ponto de vista político, receberam juntos mais de 90% dos votos. Esse tipo de penetração eleitoral para Galeano justificaria o uso da concepção de partidos de "patronazgo", sugerida por Weber ao se referir a partidos que "*podem dirigir-se, oficialmente ou de fato, de um modo exclusivo à consecução do poder para o chefe e a ocupação dos cargos administrativos em benefício de seus próprios quadros*". Essa concepção poderia explicar tanto o papel que o PLRA e o Partido Colorado assumiram durante a ditadura como também as novas posturas e ações que estão (ou estarão) desempenhando no processo de transição. Com relação ao Partido Colorado, Galeano defende a idéia de que por ser este historicamente um partido de "patronazgo", independente do fato de ter assumido o poder e de ter-se tornando um ator estatal (em particular a partir de 1947), o partido não abandonou completamente as raízes de partido de "patronazgo". O

autor explicita essa questão, sustentando que os traços de uma cultura política de corte tradicional não se apagaram durante os 35 anos de ditadura e que nem mesmo os *militantes*, que propugnavam a continuidade de um modelo político personalista e autoritário, tampouco conseguiram apagar aquelas raízes. Para as camadas populares, principalmente para o campesinato, o Partido Colorado, além de ter distribuído favores de cunho clientelista, converteu-se no grande protetor, no contexto da vida pública. Em razão disso, o eleitor colorado, nas palavras de Galeano, antes de emprestar sua adesão a qualquer caudilho partidário prefere o próprio partido e completa: “*Num partido de patronazgo, a identidade dos seus membros - filiados ou simpatizantes - é de natureza cultural e simbólica, antes do que estritamente política e instrumental*” (Idem, p.162).

Ainda de acordo com as colocações de Galeano (1991), pode-se inferir que, embora essa identidade seja de natureza *adscritiva*, fundamentada numa cultura política tradicional, ela tem experimentado algumas variações através do tempo. O que significa dizer que essa identidade fundamentou-se também em valores de tipo eletivo, relacionados com fins e interesses mais específicos, em suma, mais pragmáticos. Essa seria a tendência mais forte na atual etapa transicional, não implicando, contudo, no abandono do componente simbólico-cultural acima referido. Assim, para Galeano, as duas formas de identidade partidária - a adscritiva e a eletiva - coexistem, “*e é possível que algumas das categorias sociais (principalmente uma parcela importante das camadas rurais) pertencentes ao Partido Colorado e ao PLRA recorram, paradoxalmente, ao mesmo tempo a esses dois princípios*” (Idem).

O autor prossegue argumentando que o caso do PLRA pode ser considerado o que melhor ilustra esse tipo de fenômeno, tendo em vista que se as camadas rurais são *liberais* por cultura e tradição, elas também começam a perceber que o partido poderia constituir-se em uma real opção de poder, principalmente para a pequena burguesia rural (comerciantes, pequenos agricultores ou empresários agrícolas). Some-se a isso que para essa última

categoria social o partido também pode ser considerado como um agente que poderia interceder para a obtenção das suas demandas prioritárias, da mesma forma como o estariam fazendo os estratos camponeses empobrecidos. Contudo, esse último aspecto poderia ser melhor definido no plano das possibilidades ou probabilidades. Nos casos em que a mediação das demandas sociais não é realizada pelo partido, estas seriam repassadas para outros agentes mediadores (a Igreja, as Organizações Não-Governamentais - ONGs etc.), bem como às próprias organizações camponesas, sem que, no entanto, essa última opção signifique renegar o papel do velho partido político. Situações como essas são as que poderiam explicar também o descrédito dos camponeses organizados (especialmente nos pequenos círculos da elite camponesa ou no seio das organizações mais reivindicativas ou combativas), para com os partidos políticos. Na realidade, o desempenho desses partidos na discussão e solução da problemática rural como a reforma agrária tem sido pouco expressivo. Contudo, o prestígio dos mesmos parece não depender exclusivamente desses fatores, já que os dois grandes partidos continuam e certamente continuarão mantendo-se profundamente enraizados no mundo rural.

É nesse sentido que se recorre novamente a Galeano (1991, p.164), concordando com ele quando afirma que:

*“A adoção mais plena desses modelos alternativos de realismo político é um desafio que deve ser encarado na esfera das mudanças da cultura política, cujo ritmo necessariamente resultará ser mais lento do que aquele correspondente à transição política e à satisfação das demandas sociais prioritárias. Sobretudo para os partidos de patronato e tradicionais, como são o Colorado e o Liberal, o desafio será ainda maior e mais complexo”.*

Voltando à questão da transição política paraguaia, cabe referir que o PLRA, após as eleições de 1989, continuou enfatizando que se desse continuidade a implementação da “agenda da transição”. A esse respeito, o Dr. Domingo Laíno, numa conferência sobre desenvolvimento realizado na Suécia em 1989, enumerou, mais uma vez, alguns pontos fundamentais como os que

seguem: 1) reforma da Constituição Nacional de 1967; 2) aprovação de novas leis eleitorais e de partidos políticos e a constituição de um Poder Eleitoral, no país; 3) derrogação das leis liberticidas (já realizadas); 4) a reestruturação do poder judiciário como poder independente; 5) a reforma do Estado, basicamente a separação entre oficialismo e administração pública, a diferenciação entre Estado e Governo e a correspondente neutralidade eleitoral deste último; 6) a modernização profissional das Forças Armadas começando por sua despartidização, ou seja, que a instituição militar deixe de ser "colorada" e se transforme em nacional (Laíno, D. *Discursos*, 1993, p.36).

No final de 1989 e nos dois primeiros meses de 1990, o processo de transição teve seu centro de gravidade no futuro Código Eleitoral. Os três Poderes do Estado fizeram sua intervenção num processo conflitivo em que estava em jogo a forma de implementação da democracia no Paraguai. Não custa lembrar que o anterior Código Eleitoral esteve desenhado em harmonia com o sistema autoritário de Stroessner, inspirado inclusive na legislação eleitoral da Itália fascista, que não respeitava o princípio da representação proporcional, entre outras aberrações.

Flecha e Martini (1994) assinalam que a busca de um sistema transparente de eleições populares que possa legitimar as autoridades eleitas seria o grande objetivo de todo e qualquer Código Eleitoral. Mais ainda para a transição paraguaia que, por suas características específicas, tinha a necessidade de uma legislação que pudesse fundar, através das suas regras, o costume da democracia.

Dentro da “agenda da transição” desenhada pelo próprio governo, o Poder Executivo, usando suas atribuições constitucionais, convocou, em forma extraordinária, ao Congresso, que se reuniu do dia 20 de janeiro a 26 de fevereiro de 1990, para tratar de maneira exclusiva um projeto de Código Eleitoral apresentado pelo próprio Poder Executivo. Contudo, o projeto do Executivo era mais completo e mais avançado que os outros, mesmo porque incluía instituições até agora desconhecidas no Paraguai, como as candidaturas independentes, o voto

direto, a iniciativa popular, o Supremo Tribunal Eleitoral, o plebiscito, o *referendum* etc. Após ser discutido e aprovado na Câmara e no Senado, o novo Código Eleitoral foi promulgado pelo Executivo no dia 2 de março de 1990.

Entretanto, saliente-se que a aprovação legislativa do Código Eleitoral teve que passar por momentos dramáticos. O projeto de Código do Executivo continha, por exemplo, a instauração do voto direto. Opunham-se a esse item tanto os "tradicionalistas ortodoxos" do governista Partido Colorado como a maioria dos legisladores do PLRA. Os primeiros para não perder seus privilégios e os segundos porque entendiam que com isso o Executivo estaria regulando a vida interna dos partidos, que perderiam a autonomia de poder decidir seu sistema eleitoral interno. Contudo, os legisladores do PLRA não eram contrários ao voto direto em si. O jornal *Ultima Hora* informou, na sua edição de 14 de fevereiro de 1990, que "*após 12 horas de discussão deu-se meia sanção ao voto direto*". Na realidade, houve um empate (35 a 35) entre os que defendiam o voto direto como sistema de eleição para todas as autoridades partidárias e candidatos partidários a cargos nacionais e os que faziam apologia do voto direto apenas para os organismos de base, ou seja, para eleição de autoridades partidárias de comitês e seccionais. O presidente da Câmara de Deputados Dr. Miguel Angel Aquino concedeu o seu voto a favor do voto direto amplo que assim conquistou maioria. O povo - que acompanhou atentamente a votação pelos meios de comunicação - não escondia sua alegria. Foi um dia memorável.

Na opinião de Flecha e Martini (1994), o *Cabildo* (Congresso Nacional), acostumado a uma farsa de 35 anos, voltou a sentir o impacto das intensas discussões, em que a paixão se combinava com a prudência perante a iminência de um "parto" difícil e decisivo para a democracia, o nascimento de um Código Eleitoral que respondesse aos interesses do povo. Entre os avanços obtidos através do novo Código Eleitoral, pode-se mencionar: 1) Com relação ao sufrágio, "O voto é universal, livre, direto, igual, secreto, pessoal e intransferível" (Art. 4). 2) No que diz respeito aos partidos políticos, o novo Código mostrava-se

muito superior aos anteriores (Lei 600 de 1960 e Lei 886 de 1981), desde a formação e extinção dos partidos, eleição interna, formação de alianças (que não era permitida) como também vinculação com organizações internacionais etc. 3) Os organismos eleitorais responsáveis para atender os comícios são: Junta Eleitoral Central e Juntas Eleitorais Seccionais. O Tribunal Eleitoral também foi criado e incorporado ao Poder Judiciário, devendo atuar como segunda instância perante as resoluções das Juntas Eleitorais. 4) Nas eleições, será utilizado um boletim único para cada tipo de candidatura. Anteriormente, cada candidatura apresentava boletins eleitorais de cores diferentes, o que possibilitava ainda mais a fraude generalizada. Com o novo Código, a votação obtida por todos os candidatos para um cargo era registrada em um boletim apenas. A Cédula de Identidade foi declarada como o único documento válido para a inscrição e para o exercício do direito do voto. Anteriormente, o documento válido para a votação não permitia a comprovação da identidade do votante. 5) Estabeleceu-se a habilitação das candidaturas independentes, ou seja, que não precisariam pertencer a nenhum partido político. Também uma novidade na legislação eleitoral do Paraguai. 6) Definiu-se a integração do Poder Legislativo de acordo com o sistema proporcional (método D'Hont). 7) Outra inovação transcendental foi a introdução do "ballotaje" ou segundo turno. O candidato a presidente da República mais votado, que não consiga mais de 50% do total de votos, deverá partir para o segundo turno com o segundo mais votado.

Uma vez superada a questão do novo Código Eleitoral que demonstrou o interesse do Poder Executivo em levar adiante o processo de transição, começou a observar-se, paradoxalmente, que o governo mantinha procedimentos semelhantes àqueles do regime de Stroessner no que se refere às questões sociais, ou seja, ensaiava uma volta ao conservadorismo. Por exemplo, a morte de dois operários por parte das forças militares no conflito trabalhista ocorrido em Itaipu no final de 1989 distanciou ainda mais as relações entre o Poder Executivo e as organizações sindicais. Enquanto os trabalhadores eram violentamente

reprimidos, as organizações patronais eram atendidas em suas reivindicações. Outro setor conflitivo era a dos camponeses sem terra. De acordo com Flecha e Martini (1994, p.124), na reunião de organizações camponesas foi avaliada a ação do governo no que diz respeito à reforma agrária. Até fevereiro de 1990, existiam 71 ocupações de terra em oito Departamentos (Estados), dos quais apenas 12 estavam recebendo tramitações e outras 12 sofreram expulsões violentas. Existiam também 117 camponeses presos, 1.082 respondendo processos em liberdade e um saldo de 12.265 famílias vivendo acampadas na beira das estradas, esperando ser beneficiadas pela reforma agrária. O presidente Rodríguez declarou “*guerra total aos invasores da propriedade privada*”. No mês de maio de 1990, utilizou pela primeira vez o veto presidencial para duas leis que faziam referência aos problemas da terra (uma destas leis, a 51/90, procurava criar o Foro Agrário, uma instituição que estaria encarregada de dirimir os conflitos sobre a posse da terra).

Outros vetos presidenciais demonstraram igualmente uma tendência a resistir às mudanças inerentes ao processo de transição, como foi o veto à criação de uma comissão nacional para investigar os ilícitos cometidos na administração pública. Obstaculizou todas as iniciativas tendentes a conceder autonomia à *Contraloría Financiera da Nação*, que depende exclusivamente do Poder Executivo. Diante disso, opinava-se, na época, que ninguém controlava economicamente ao poder administrador e que a burocracia do Estado manejava as contas da República quase sem controle, com exceção de um raquítico Tribunal de Contas (Flecha e Martini, 1994).

Nessa perspectiva, resulta oportuno considerar um questionamento de Przeworski (1989) sobre: “Como e onde se bloqueiam as transições para a democracia?” Referindo-se a essa questão, o autor observa que um regime com alto grau de repressão não precisa se preocupar com a representação, uma vez que não existem organizações autônomas para incorporar (este era o caso do regime de Stroessner). Da mesma forma, um regime em que quase todas as



organizações autônomas participam das instituições representativas não precisa fundar-se na repressão. Onde existe alta repressão sem organização autônoma e ampla representação com baixa repressão, os Estados são estáveis. Ou seja, o são pelo menos na medida em que as condições exógenas permaneçam inalteradas. Ora, o caso paraguaio da transição não se coaduna com nenhuma dessas duas situações, podendo ser caracterizado, portanto, como um Estado instável. Com efeito, torna-se pertinente a resposta esquemática que Przeworski propõe à sua pergunta original. Segundo ele, as transições podem ser bloqueadas se atingirem uma conjuntura em que o potencial repressivo autônomo continua a existir e o sistema democrático é apenas parcialmente representativo. Representação mais ampla ou mais efetiva, ao mesmo nível da capacidade repressiva, seria instável; menos repressão ao mesmo nível de representação também seria instável, mas existem combinações em que a ameaça de repressão é suficiente para contrabalançar a fraqueza da representação. No caso da transição paraguaia, parece lícito afirmar que a percepção do avanço da representação tem aumentado o temor e a incerteza na cúpula governista, o que tem despertado surtos agudos da velha tendência à repressão política.

Autores como Abente (1993) têm assinalado que o período transicional acabaria criando sérias dificuldades ao novo governo do general Rodríguez na medida em que este deveria reconstituir uma coalisão governante e, ao mesmo tempo, conseguir um acordo entre as partes, ou seja, conseguir um nível mínimo de hegemonia. O maior problema a ser enfrentado pelo regime, neste caso, residiria em sua capacidade de adotar compromissos que incluíssem as demandas de liberalização.

É nesse contexto que a “agenda da transição” assume um significado específico, razão pela qual resulta importante considerar as atividades internas dos partidos políticos visando às eleições municipais de 1991. Uma das principais atividades do opositor PLRA durante o ano de 1990 foi a realização das suas primeiras eleições internas com o novo Código Eleitoral. Não se verificaram

resultados surpreendentes. O movimento do Dr. Domingo Laíno, "Cambio para la Liberación" (CL), obteve uma folgada vitória com a qual se tornou presidente do PLRA o Dr. Juan Manuel Benítez Florentín do grupo CL, que conseguiu mais de 80% (ou 49.000 votos). A participação foi de 17% (em torno de 60.000 votantes). O movimento do Dr. Miguel Abdón Saguier, "Mobilización Popular para el Cambio" (MPC), a segunda força dentro do PLRA, obteve pouco mais de 7.000 votos (Flecha e Martini, 1994).

A figura carismática de Domingo Laíno aliada ao aparelho partidário controlado pelos seguidores deste foram os responsáveis pela vitória do movimento CL. Vários eleitores no dia das eleições do PLRA declaravam que não estavam votando em Benítez Florentín, mas em Domingo Laíno. As eleições internas do partido realizaram-se num clima sem incidentes e marcaram uma característica que se tornaria constante no PLRA ao longo dos anos da transição: eleições dentro de um marco de normalidade, de reconhecimento dos derrotados, da legitimidade dos vitoriosos, características que diferenciam esse partido dos outros como o Colorado, o PRF e o Demócrata Cristão. Os outros partidos de oposição também realizaram suas convenções internas. O Dr. Euclides Acevedo assume a presidência do PRF e o Partido Demócrata Cristão realizou sua convenção nos dias 3 e 4 de novembro (Flecha e Martini, 1994).

Ressalte-se que o Partido Colorado continuava sua forte luta interna. Ao terminar o ano de 1990, o grande tronco "tradicionalista" do partido estava dividido da seguinte maneira: o Tradicionalismo Autônomo (TA): Luís Maria Argaña; o Tradicionalismo Renovador (TR): Miguel Angel Seifart; e o Tradicionalismo Democrático (Tradem): Blás N. Riquelme. Nos anos seguintes à transição, o jogo de poder do Partido Colorado ocorreu no interior dessa mesma família ("tradicionalista") mesmo que toda fragmentada.

As convenções partidárias marcaram o fim do segundo ano da transição política no Paraguai, num processo que desde o início foi definido como uma "agenda eleitoral com acordo tácito da oposição". Assim, aproximavam-se os

anos decisivos dessa agenda: 1991 (eleições municipais), 1992 (eleições constituintes) e 1993 (eleições gerais). Examina-se, a seguir, a primeira eleição da agenda, as municipais, que tinham de eleger os “intendentes municipais” (prefeitos municipais) de todo o país.

As eleições municipais de 26 de maio de 1991, segundo Flecha e Martini (1994), foram, a rigor, as primeiras eleições da transição. Os autores explicam que as eleições gerais de 1989, nas quais se elegeu o presidente da República e os membros do Parlamento, estavam marcadas ainda pelo golpe militar e pela época da ditadura. Dois anos após aquelas eleições gerais de 1989, onde não faltaram irregularidades e onde não existia um Código Eleitoral mais adequado para implementar os rumos da transição, a sociedade paraguaia demonstrava claros sinais de desejos de mudanças na prática política.

A campanha eleitoral de 1991 foi marcada pelo pluralismo ideológico. Nas 207 regiões do país habilitadas para as eleições, apresentaram-se diferentes partidos políticos e candidaturas independentes (um reflexo do novo Código Eleitoral). O Partido Colorado e o PLRA cobriram com sua campanha eleitoral todo o território nacional, enquanto que as candidaturas independentes chegavam a apenas alguns municípios. Os partidos políticos discutiram pela primeira vez dentro das suas próprias organizações as porcentagens que deveriam caber às mulheres nas candidaturas. Como fato inédito apareceram mulheres candidatas ao cargo de intendente municipal. O PLRA, o Partido Colorado, o Partido dos Trabalhadores (PT), o Partido Revolucionário Febreristas (PRF) e as candidaturas independentes apresentaram mulheres ao cargo de intendentes.

As eleições municipais de 1991, contudo, como bem observam Flecha e Martini (1994), apresentavam pelo menos dois problemas fundamentais. O primeiro deles é que os municípios paraguaios são historicamente muito débeis como instituição. Embora com cem anos de existência (os primeiros municípios), estes jamais tiveram autonomia. Os intendentes (prefeitos) municipais eram nomeados pelo Poder Executivo e serviam muito mais como extremidades ou

tentáculos do poder central. O município não era visualizado pela cidadania como o poder local. Um segundo problema pode ser encontrado no fato de que pela primeira vez existiam eleições livres com um Código novo e democrático. Diante disso, exigia-se uma campanha de conscientização da população para que o eleitor tomasse consciência da importância dos municípios e também das novas regras incluídas no Código Eleitoral. Tendo em vista esses problemas, as ONGs (como o Centro de Estudos Democráticos [CED], Decidamos, Centro de Documentação e Estudos [CDE], CIDSEP, Comitê de Igrejas, Base Ecta e outros) realizaram uma profícua campanha de conscientização do eleitorado.

Por considerar de fundamental importância uma análise mais detalhada dos municípios paraguaios, recorre-se ao trabalho de Nickson (1993), "Democratização e descentralização no Paraguai", que examina com muita propriedade a natureza do governo local. O Paraguai é considerado desde há muito tempo como um dos países com o mais alto grau de centralização da América Latina, caracterizado pela ausência de níveis regionais de governo e por um sistema muito débil de governo local.

Os fundamentos dessa centralização foram estabelecidos durante o período nacionalista do governo do Dr. José Gaspar Rodríguez de Francia (1811-1840) e durante o governo dos López, de Carlos Antonio López e de seu filho, o marechal Francisco Solano López (1844-1870); continuou com o corporativismo do governo do presidente Higinio Morínigo (1940-48) e culminou na longa autocracia do regime de Stroessner (1954-1989). Esses governos dedicaram-se ao fortalecimento de uma tradição profundamente centralizadora. Não obstante, após a queda do regime de Stroessner, iniciou-se um processo de descentralização.

O Paraguai, nas palavras de Nickson (1993), é um Estado unitário, atualmente dividido em 17 Departamentos (Estados) e 212 distritos, cada um com *status* municipal, além da Municipalidade de Assunção, que não pertence a nenhum Departamento. Durante o governo de Stroessner, todos os prefeitos do país (intendentes) eram designados pelo governo central. Além disso, a tradição

centralizadora foi reforçada pelo antigo Código Eleitoral segundo o qual todos os deputados e senadores do Congresso deveriam ser eleitos na base de chapas partidárias fechadas e bloqueadas para apenas uma circunscrição nacional. Em razão disso, o desenvolvimento municipal não recebeu nenhuma prioridade durante a longa ditadura, permanecendo como instituições de escassos recursos. Mesmo porque os governos municipais paraguaios, de maneira única na América Latina, não recebem nenhuma transferência financeira do governo central, nem sob a forma de co-participação dos impostos nacionais e nem na forma de financiamentos. Mais ainda: ao longo de todo esse período, as Seccionais Coloradas (comitês do Partido Colorado) exerciam um controle absoluto sobre a estrutura formal das municipalidades. Exemplo disso é que em outubro de 1985, como nas quatro eleições anteriores (1965, 1970, 1975 e 1980), o Partido Colorado do regime de Stroessner obteve o controle absoluto de todas as municipalidades do Paraguai, utilizando uma mistura de repressão e fraude generalizadas. Em 51 municipalidades, não se registraram nem sequer um voto para os partidos de oposição, isso criou também uma mentalidade de medo em relação às autoridades municipais, que, inclusive, acediam ao cargo muito mais com a intenção de um enriquecimento rápido do que de um desempenho institucional das suas funções.

Todo o quadro de centralização desde a capital Assunção e através do sistema de “hegemonia” da tríade governante-militares-Partido Colorado, sem dúvida contribuiu para criar na mentalidade do cidadão paraguaio a idéia de que a municipalidade era uma instituição que se confundia com a da Seccional do Partido Colorado (Marin et al., 1990). As vias disponíveis pela participação da cidadania nos afazeres municipais eram extremamente limitadas e a imagem popular do governo local (municipal) era vista de forma bastante negativa. Apesar disso, não se verificou nas eleições municipais uma alta taxa de abstenção eleitoral como a ocorrida nas votações constituintes de 1991.

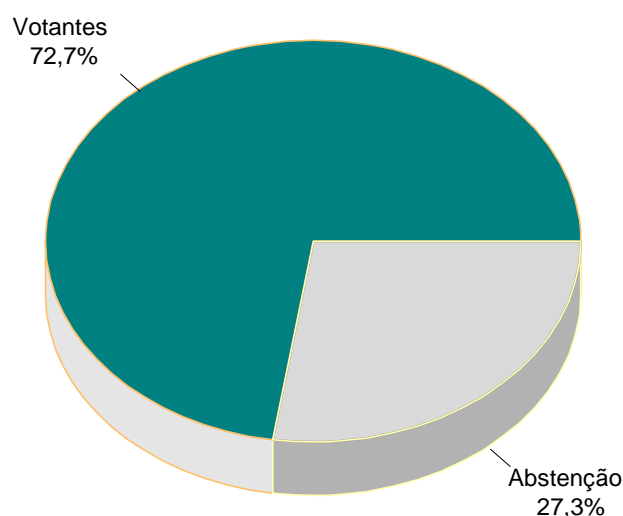
A grande importância do processo de transição para procurar retificar a

situação lamentável dos municípios paraguaios residiu na aprovação, em 1990, do novo Código Eleitoral pelo presidente Andrés Rodríguez, incorporando uma série de medidas significativas em favor da descentralização: 1) O requisito de que 58 dos 198 Membros da Assembléia Nacional Constituinte (1992) fossem eleitos em base dos distritos eleitorais departamentais. Era a primeira vez, desde 1940, que uma parte da liderança política nacional estaria sendo eleita sobre outras bases que não àquelas das chapas (listas) partidárias para um só distrito eleitoral em nível nacional. 2) A exclusão do antidemocrático sistema eleitoral de maioria absoluta. 3) A inclusão da eleição direta para o cargo de prefeito municipal, pela primeira vez em toda a história do Paraguai. 4) O requisito de que os partidos políticos devem ter eleições internas diretas entre seus membros para a seleção dos líderes partidários. Isso irá obrigar as elites partidárias a procurar apoio, em forma mais ativa, da sua clientela política nas áreas rurais. 5) A possibilidade de que candidatos independentes (que não pertencem a nenhum partido político) possam candidatar-se para cargos políticos, nacionais e locais (como as prefeituras).

Os primeiros meses de 1991 foram tomados pelos comícios internos dos partidos políticos para eleger candidatos a prefeitos (intendentes) e membros das Câmaras Municipais denominados Concejales (Vereadores) de todo o País. O PLRA, na capital Assunção, escolheu o Dr. Juan Félix Bogado Gondra como candidato a prefeito. Os padrões eleitorais do PLRA davam conta de que existiam 403.000 filiados em todo o país.

No dia 26 de maio de 1991, aconteceram as primeiras eleições diretas que procuravam resgatar a autonomia municipal do perverso centralismo em vigência. Ressalte-se que no dia 23 de junho realizou-se uma segunda parte da mesma eleição em algumas localidades onde a votação foi suspensa. Os dados abaixo incluem as duas eleições (ver gráfico 3 e gráfico 4).

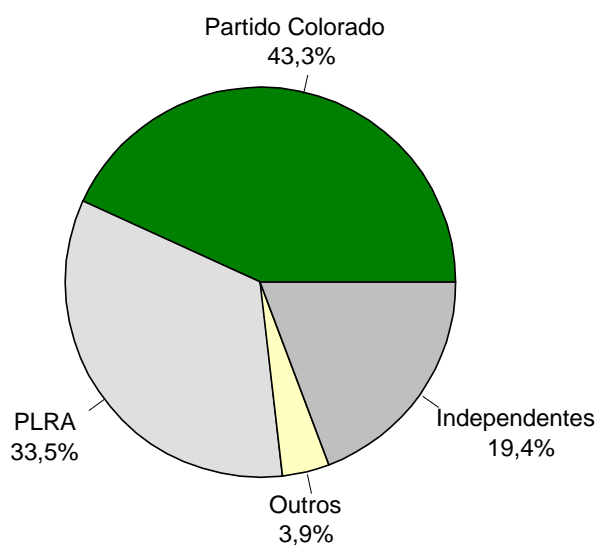
### **Gráfico 3 - Participação do eleitorado eleições municipais de 1991**



Fonte: Gráfico elaborado a partir de Flecha e Martini (1994, p.158).

O gráfico 3 mostra, sobre um total de 1.367.795 eleitores inscritos e de 994.167 votantes, os percentuais de participação eleitoral (72,7%) e de abstenção (27,3%) do eleitorado paraguaio nas eleições municipais de 1991. De acordo com Flecha e Martini (1994), estes índices servem para indicar que foi expressivo o comparecimento às urnas nessas eleições. Não obstante, os autores advertem que se a população entre 18 e 60 anos era de aproximadamente 2.100.000 pessoas, estavam em condições de votar apenas 64% desse segmento. O que significa que mais de um terço (36%) dessas pessoas não estavam habilitadas para exercer o seu direito de voto. Isso, segundo eles, pode ser explicado não apenas como uma decorrência da dispersão da população rural, mas também como resultado da desconfiança em relação ao processo eleitoral, ou ainda, da falta de uma campanha intensa para favorecer a inscrição do eleitor nas Juntas Eleitorais.

## **Gráfico 4 - Resultado das eleições municipais de 1991**



Fonte: Gráfico elaborado a partir de Flecha e Martini (1994, p. 157).

Flecha e Martini (1994), analisando o resultado dessas eleições no conjunto do país, indicam a emergência de uma nova situação política que foi definida: 1) por uma elevada porcentagem de participação; 2) por mudanças no mapa eleitoral; 3) pela emergência de forças sociopolíticas autônomas; 4) por uma nova relação entre base eleitoral e dirigência partidária e, 5) como um momento favorável para a emergência de novas formas de participação política.

**1. A elevada porcentagem de participação.** Considerando a população inscrita para o pleito, a participação foi alta (78%). Isso pode ser visto como uma demonstração de que o processo eleitoral da transição recuperou sua credibilidade para a população. Pode-se afirmar que, pela primeira vez após décadas, o cidadão sentiu que realmente, com seu voto, estava elegendo.

**2. Mudanças substantivas no mapa eleitoral do país.** Em relação às eleições gerais de 1989, o pleito municipal de 1991 modificou o mapa eleitoral do Paraguai. O PLRA, que em 1989 ganhou do Partido Colorado apenas em uma localidade do interior e com uma diferença de quatro votos, nas eleições de 1991 conseguiu vitória em 41 localidades dos 203 distritos onde houve eleições. Outra



modificação do mapa eleitoral correu por conta da emergência das candidaturas independentes. Na capital Assunção, o jovem médico Dr. Carlos Filizzola do movimento "Assunção para Todos" elegeu-se prefeito. Diga-se de passagem que foi o primeiro prefeito eleito de Assunção em toda a história do Paraguai. Além disso, em mais cinco localidades do interior verificou-se a vitória desse movimento independente. Verificou-se, também, um baixo desempenho eleitoral do PRF e do PDC, uma vez que os mesmos não obtiveram vitória em nenhuma localidade. A esquerda paraguaia obteve um resultado eleitoral desolador, apesar de que tem a seu favor o fato de ter ingressado muito recentemente na arena política em função da transição. Por último, os dados demonstram que o Partido Colorado continua mantendo a grande maioria dos municípios do Paraguai sob seu controle, apesar de ter sido derrotado em distritos muito importantes do ponto de vista populacional.

**3. Emergência das forças sociopolíticas à margem dos partidos.** O caráter realmente inovador nos resultados eleitorais de 1991 reside na emergência de uma terceira força (as duas primeiras são os tradicionais Partido Colorado e PLRA, nessa ordem) de centro-esquerda cujo eixo fundamental localiza-se na capital Assunção. Dessa maneira, o movimento "Assunção para Todos", com o apoio da Central Única de Trabalhadores (CUT), recebeu em Assunção um total de 68.915 votos, que representa 7,3% do total de votos emitidos nas 203 localidades de todo o país. Somando-se esses resultados aos das outras candidaturas independentes, a porcentagem que corresponderia aos novos atores sociopolíticos oscilaria entre 10 a 14% de apoio eleitoral.

**4. Novo esquema de relação base eleitoral-dirigência política.** As eleições municipais significaram uma clara ruptura no estilo de relacionamento entre a base e a dirigência em vigor durante a ditadura de Stroessner. Rompeu-se o vínculo de dependência centralizada, principalmente no Partido Colorado, o que abriu uma etapa de autonomia das organizações intermediárias. O velho esquema impositivo entrou em crise, possibilitando a emergência de uma inter-

relação mais aberta com a cidadania, introduzindo também na sociedade paraguaia um rápido processo de formação da opinião pública, o que alterou radicalmente o tradicional jogo de vinculações atreladas tradicionalmente entre o "caudilho" e "sua" massa. Os mecanismos prebendários foram debilitados e pela primeira vez em muito tempo a esperança no processo de transição teve mais peso do que a simples venda direta de lealdade.

**5. Tempo favorável à inovação.** Após mais de três décadas de imobilismo social, a abertura política permitiu a emergência de novos canais de participação de uma cidadania disposta a exercer uma papel mais determinante tanto no controle político do poder como no crescimento da sua influência nos processos competitivos eleitorais. A formação de organizações sociais principalmente no meio urbano, à margem de qualquer tipo de tutela institucional, como também as formações gremiais demonstraram a existência de um novo tempo sociopolítico. Constatou-se um forte desejo de participação que se estendeu além da simples identificação simbólica com determinado partido político.

Outro aspecto constatado nas eleições municipais e que se considera de real importância para a transição do Paraguai reside, de um lado, na paralisação eleitoral do Partido Colorado e, de outro, no crescimento do PLRA. Com relação ao primeiro aspecto, apesar de o Partido Colorado ter mantido sua "hegemonia" na maioria dos municípios sob seu controle, sua derrota em distritos muito importantes do ponto de vista populacional deixou um sinal de alarme. O Partido Colorado obteve 75% das prefeituras do país, a maioria delas nas regiões menos urbanizadas. Isso pode ser verificado pelo fato de o Partido Colorado ter conseguido em nível nacional 43% dos votos, baixou para 34% nas localidades de maior população e ficou em apenas 27% na capital Assunção.

No que diz respeito ao segundo aspecto, verificou-se nas eleições municipais um notável crescimento do PLRA. Em 1989, o partido ganhou em apenas um distrito do País e por uma diferença de quatro votos a seu favor. Nas eleições municipais de 1991, o PLRA cresceu mais de 13%, ou seja, se em 1989

tinha 20% da preferência eleitoral, em 1991 chegou a 33,40%, posicionando-se apenas 10% abaixo do Partido Colorado, que obteve 43,31% nessas mesmas eleições.

O forte crescimento do PLRA sustentou-se nas vitórias obtidas nos municípios da área metropolitana. Com efeito, as cidades que seguem em importância populacional à capital Assunção, como San Lorenzo, Fernando de la Mora e Lambaré, ficaram em mãos do PLRA. Dos 11 municípios que rodeiam Assunção, seis ficaram com prefeituras do PLRA. Na Tabela 2, observa-se que a diferença de votos entre o PLRA e o Partido Colorado, considerando as 20 localidades com maior quantidade de eleitores do país, é de apenas 2,6%.

**Tabela 2 - Distribuição de votos nas 20 localidades com maior quantidade de eleitores no País. Eleições Municipais, 1991**

<b>Partido</b>	<b>Votação</b>	<b>(%)</b>
<b>Partido Colorado</b>	<b>160.109</b>	<b>(33,97)</b>
<b>PLRA</b>	<b>147.671</b>	<b>(31,34)</b>
<b>Independentes</b>	<b>132.493</b>	<b>(28,11)</b>
<b>PRF</b>	<b>27.601</b>	<b>(5,86)</b>
<b>Outros</b>	<b>3.412</b>	<b>(0,72)</b>
<b>Total</b>	<b>471.286</b>	<b>(100)</b>

Fonte: Revista *Análisis del mes*, junho, 1991

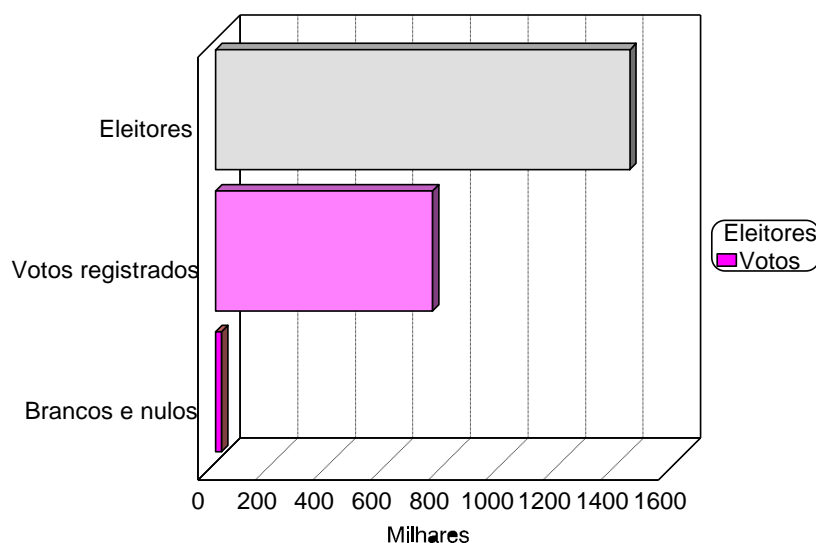
Ainda em relação às eleições municipais de 1991, cumpre destacar que as mesmas tiveram também sua importância por serem a primeira experiência pós-ditadura, marcada pela derrota do Partido Colorado em importantes municípios e pela perda do seu predomínio absoluto em termos eleitorais. Além do que esse processo eleitoral foi marcado de forma transcendente pela participação de setores tradicionalmente marginalizados na vida pública: os jovens e as mulheres.

Com efeito, os partidos políticos reconheceram a necessidade de contar com o voto dos jovens, que chegaram a constituir 40% dos padrões eleitorais. A participação das mulheres foi valorizada no pleito eleitoral e foram concedidos amplos espaços nos meios de comunicação às candidatas a vereadoras e prefeitas. Assim, foram eleitas 11 mulheres como prefeitas no interior do país (nove pelo Partido Colorado e duas pelo PLRA). Na capital Assunção, foram eleitas cinco mulheres para a Câmara de Vereadores, o que corresponde a 20,8% do total eleitos.

Em suma, com as eleições municipais de 1991 conclui-se mais uma etapa importante da denominada “agenda da transição” traçada pelo próprio governo com apoio tácito da oposição e cujo ponto final seriam as eleições gerais de 1993. Não obstante, a passagem de um Estado autoritário a um democrático teve outro fato de fundamental importância ainda no ano de 1991: a convocação de uma Assembléia Nacional (incluindo ambas Câmaras em conjunto) visando a uma profunda reforma da Constituição. A Assembléia reuniu-se no dia 12 de junho de 1991 e pronunciou-se a favor da reforma total da Constituição Nacional. Nesse mesmo dia, uma comissão entregou a declaração dos parlamentares ao presidente general Andrés Rodríguez, que no dia 18 de junho convocou para as eleições constituintes que se realizaram no dia 1º de dezembro de 1991. As expectativas para as eleições constituintes eram grandes. Afinal, a futura Constituição Nacional iria substituir àquela promulgada em 1967 e as emendas a ela acrescidas, em forma autoritária e casuística, pela ditadura de Stroessner.

Em termos de campanha eleitoral, a Constituição foi um tema de difícil explicação. Era uma questão muito distante do cotidiano da cidadania, mesmo porque se tratava de compreender a estrutura global do Estado e também porque não existia apenas um candidato por partido, mas tratava-se de uma lista de candidatos. Diferentemente das outras campanhas eleitorais da transição, as eleições constituintes tiveram um baixo perfil em investimentos publicitários e na própria mobilização dos diferentes segmentos populacionais (ver gráfico 5).

## Gráfico 5 - Dados básicos das eleições constituintes de 1991

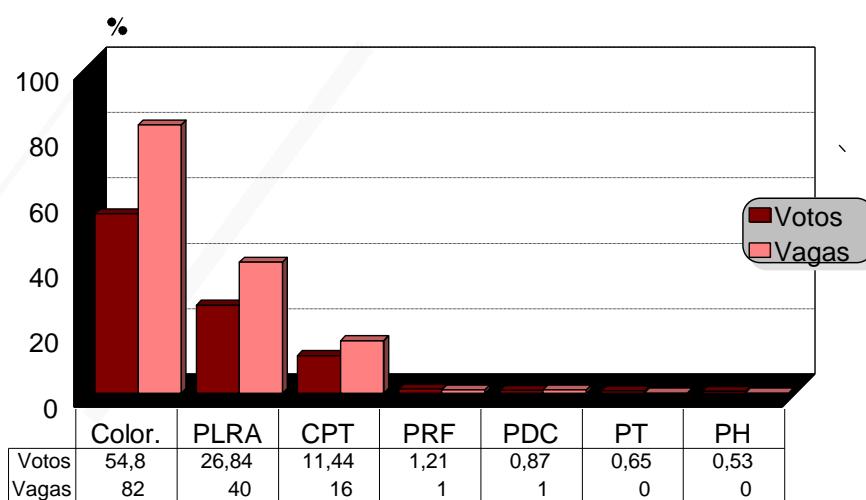


Fonte: Gráfico elaborado a partir de Flecha e Martini (1994, p.185).

A porcentagem de votos válidos foi de 52,34%, considerados os brancos e os nulos o percentual de votos registrados atingiu a casa dos 53,72%. Observa-se uma queda acentuada na participação em relação às eleições municipais do mesmo ano. Foram 752.956 os votos válidos e 19.882 os brancos e nulos, de um total de 1.438.543 eleitores registrados. Essa foi considerada a maior abstenção de todo o processo transicional, embora de acordo com os dados “oficiais” de 1989, os percentuais da eleição tenham atingido índices de participação eleitoral semelhantes aos da constituinte de 1991. Nessas eleições (1991), os partidos mais afetados pelo abstencionismo foram o PLRA e o movimento independente Constituição Para Todos (CPT). O Partido Colorado manteve praticamente intacto seu eleitorado em relação às eleições municipais. Uma das razões para a sua recuperação residiu no fato de que nas eleições municipais os colorados se apresentaram divididos em facções e nas constituintes, unidos. O gráfico 6 mostra os resultados das eleições constituintes de 1991 e, o gráfico 7, as votações obtidas pelos principais partidos após 1989.

## Gráfico 6 - Eleições constituintes

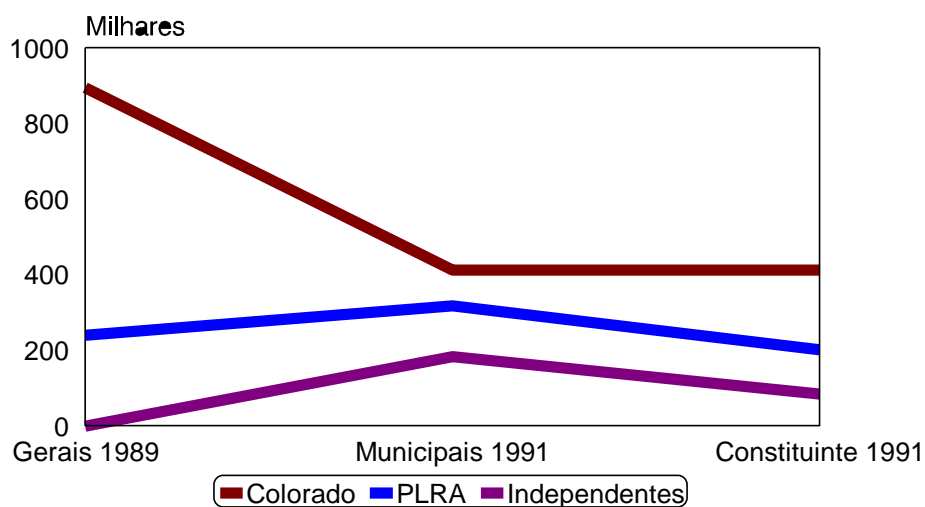
Resultados de listas nacionais - 1991



Fonte: Gráfico elaborado a partir de Flecha e Martini (1994).

Uma comparação das votações obtidas pelo Partido Colorado, pelo PLRA e pelos independentes após 1989 mostra os seguintes resultados:

## Gráfico 7 - Eleições gerais, municipais e constituintes



Fonte: Gráfico elaborado a partir de Flecha e Martini (1994, p.186).

Esses dados demonstram que o PLRA e os independentes em conjunto perderam mais de 200.000 votos entre as eleições municipais e as constituintes. O Partido Colorado manteve seu eleitorado em relação às eleições municipais. Porém, comparando com as eleições gerais de 1989, os colorados tiveram uma participação num nível substancialmente mais baixo nessas eleições constituintes (menos de 50% do total de eleitores do partido). Uma das explicações para esse último fenômeno reside em que no ano de 1989 o candidato colorado general Rodríguez representava o símbolo do golpe militar que acabou de derrubar a ditadura. Além disso, temporalmente estava-se ainda muito próximo do regime de Stroessner, o que deve ter influenciado a participação colorada.

Contudo, o aspecto realmente importante para a transição política foi a conclusão dos trabalhos, após a aprovação dos últimos artigos no mês de junho de 1992, da *Convención Nacional Constituyente*. Assim, após quase quarenta e dois meses do início da abertura política, a transição paraguaia estava superando uma das suas provas mais importantes: a elaboração de uma nova Constituição que tinha o grande objetivo de sentar as bases de um “Estado de Direito”. A nova Constituição Nacional de 1992, portanto, cumpriu a missão de modificar o poder e desenhou para o Paraguai um “Estado de Direito”. O processo de transição exigia a modificação dos padrões legais que regiam o poder e a sociedade. Nesse sentido, a Constituição sancionada em 20 de junho de 1992 refletia nitidamente o processo libertador que tem vivido a sociedade paraguaia, desde o substrato de sua experiência de uma longa ditadura.

Os princípios fundamentais para a nova organização do Estado foram dadas pelo Art. 1º da Carta Magna, através da qual erigiu-se à República do Paraguai num “*Estado social de direito, unitário, indivisível e descentralizado*”, e adotou-se como forma de governo “*a democracia representativa, participativa e pluralista, fundada no reconhecimento da dignidade humana*”. Contudo, a nova Constituição não se limitou em delinear o poder estatal dentro daquelas concepções básicas, mas decidiu ampliar sua distribuição e controle através de

uma série de mecanismos, tais como: 1) a criação de *órgãos extrapoderes* (por exemplo, o Conselho de Magistratura, Juizado de julgamentos, Defensoria do Povo etc.) e o aperfeiçoamento de outros já existentes (por exemplo, Ministério Público, *Controlaria* Geral da Nação etc.), com o objetivo de garantir a independência dos poderes e controlar a gestão pública; 2) uma nova *organização territorial do estado*, de caráter descentralizado e com órgãos de natureza autônoma, tais como os recém-criados Governos Departamentais e os Municipais); 3) o estabelecimento de *mecanismos de participação da cidadania* como o referendun e a iniciativa privada.

É preciso destacar, grosso modo, que várias introduções importantes e de caráter democrático da nova Constituição foram defendidas, em coincidência com outros partidos, pelo Partido Liberal Radical Autêntico (PLRA), como a não reeleição do presidente da República, a faculdade do Poder Legislativo de iniciar juízo político ao presidente, vice-presidente e ministros do Estado, de criar comissões parlamentares de inquérito. Defendeu, outrossim, a desfiliação partidária dos membros das Forças Armadas.

Mediante a nova Constituição e o trabalho da imprensa livre, instaurou-se uma *Comissão Bicameral de Investigação de Ilícitos*, instituição parlamentar inédita até então, que iniciou as apurações de vários casos de corrupção, como o tráfico de veículos e as escutas telefônicas clandestinas, envolvendo inclusive militares e funcionários públicos. Esse foi um dos primeiros resultados positivos e concretos da nova Constituição de 1992, uma vez que se procurava, através dessa, estabelecer a igualdade e o equilíbrio entre os três poderes do Estado.

A Carta Magna introduz temas atuais da agenda internacional: declara imprescritível a tortura, os desaparecimentos forçados de pessoas e outros delitos políticos; promove a proteção do meio ambiente e introduz a figura do delito ecológico; renuncia à guerra e aceita uma ordem jurídica supranacional em condições de igualdade com outros Estados; reconhece a diversidade cultural e os direitos indígenas, entre outros.



No que se refere ao sujeito social perante os trabalhos dos constituintes, é preciso salientar que houve escassa participação popular, notou-se apatia e desmobilização de setores da sociedade civil - os camponeses sem terra e os trabalhadores principalmente - que deveriam acompanhar e reivindicar com ênfase muitas decisões constitucionais que lhes diziam respeito. Segundo alguns analistas, isso se deveu a negligências dos meios de comunicação que não foram “suficientemente educativos e ilustrativos”. Os “representantes” constitucionais daqueles setores não eram especialistas no assunto e pouco podiam fazer para argumentar e convencer sobre várias questões de interesse nacional.

Os principais temas aprovados e explicitados na nova Constituição que, inclusive, suscitaram grandes debates entre os parlamentares constituintes para a sua aprovação final são destacados, a seguir:

**Quadro 3 - Conteúdo da Constituição de 1992, segundo  
as principais temáticas - Parte Orgânica**

Temática	Constituição Nacional de 1992
<b>Poder Executivo</b>	Exercido por 5 anos por um presidente da República eleito em forma direta por maioria simples. <i>Não reelegível.</i> Representa ao Estado, dirige a política do governo e administra o país. Comandante-em-chefe das Forças Armadas, cargo que não é delegável. Nomeia e demite aos comandantes da força pública. É criado o cargo de vice-presidente.

**Quadro 3 (Cont.)**

Temática	Constituição Nacional de 1992
<b>Poder</b>	<i>Eleição em forma direta por cinco anos. Poderão ser reeleitos.</i> Atribuições: “...constituir comissões de investigação...” “...iniciar juízo político ao presidente, vice-presidente da República, aos

<b>Legislativo</b>	<i>ministros...</i> Câmara de Deputados departamental composta de 80 membros como mínimo. Câmara de Senadores nacional composta de 45 membros como mínimo.
<b>Poder Judiciário</b>	Corte suprema integrada por nove membros. Esta elege seu presidente. <i>“Autonomia orçamentária recebendo um mínimo de 3%. Os magistrados não podem ser demitidos pelo período em que foram nomeados...”</i>
<b>Conselho da Magistratura</b>	Integrado por oito membros. Atribuições: propor nomes para integrar a Corte Suprema e apresentá-los à Câmara de Senadores que os designa com acordo do Executivo; propor nomes para integrar os demais Tribunais da República.
<b>Forças Armadas</b>	Instituição nacional organizada com caráter permanente, profissional, não deliberante, obediente, e subordinada aos poderes do Estado. <i>Proibição de filiação e participação política aos militares em serviço ativo.</i> Serviço Militar Obrigatório com objeção de consciência e serviço civil.
<b>Organização Territorial do Estado</b>	Território organizado em: capital, regiões, departamentos e municípios. <i>“.....Departamentos e municípios gozam de autonomia política, administrativa, normativa e autárquica”.</i> <i>“.....Autoridades eleitas pelo povo....”</i>

**Quadro 3 (Cont.)**

<b>Liberdade de Imprensa e Direito de Informação</b>	<p><i>Não serão ditadas leis de imprensa.</i></p> <p><i>Toda pessoa afetada ilegitimamente por uma informação falsa, distorcida ou ambígua tem direito de exigir sua retificação, esclarecimento e/ou ressarcimento.</i></p> <p><i>Os jornalistas poderão publicar suas opiniões sem censura e poderão alegar objeção de consciência em suas funções.</i></p> <p><i>Os meios de comunicação de massa são de interesse público e não poderão ser clausurados e nem suspensos.</i></p>
<b>Direito à Saúde</b>	<p>O Estado irá promover um sistema nacional de saúde.</p> <p><i>Estabelecerá um regime de previdência social integral.</i></p>
<b>Direito à Educação</b>	<p>Ensino primário obrigatório e gratuito. “O Estado fomentará o ensino médio, técnico...” “...universitário, como também a pesquisa científica e tecnológica”. <i>Terá 20% como mínimo dentro do orçamento.</i> O início do processo educativo será ministrado em língua oficial (espanhol ou guarani) materna.</p>
<b>Direitos do Trabalho</b>	<p>O Estado irá estimular às empresas para que possam incentivar seus empregados com benefícios adicionais ao salário.</p> <p><i>Direito à greve de trabalhadores do setor público e privado.</i></p> <p>A lei irá regular esse direito para não alterar os serviços públicos indispensáveis.</p>
<b>Propriedade Privada</b>	<p>É garantida a propriedade privada. O limite será estabelecido pela lei, atendendo à sua função econômica e social e com a finalidade de fazê-la acessível a todos. É inviolável. Ninguém será privado dela, com exceção de sentenças judiciais.</p> <p><i>Expropriação por motivo de utilidade pública ou de interesse social definida pela lei, que irá garantir uma justa e prévia indenização.</i></p>

\* Os grifos são utilizados para indicar e enfatizar àqueles conteúdos da Constituição Nacional de 1992 que são introduções novas e/ou completamente divergentes com relação às disposições constitucionais de 1967 do regime de Stroessner.

Fonte: Quadro elaborado a partir da Revista *Análisis del Més*, junho, 1992.

Com relação aos direitos sociais e políticos, estes são amplamente detalhados, não existindo praticamente restrições sobre os mesmos. Ressalte-se inclusive a introdução do sufrágio universal e direto nas organizações intermediárias e ainda o *habeas data*. Contudo, podem ser mencionadas duas exceções a essa afirmação: algumas disposições relativas à imprensa que, segundo alguns setores relacionados aos meios de comunicação, poderiam ser interpretadas arbitrariamente pelos juízes; e a proibição expressa de votar para os paraguaios residentes no exterior. Saliente-se que esse último item da nova Constituição, que nega o direito de voto, juntamente com a limitação da possibilidade de expropriação com o requisito de uma indenização prévia, que desconsidera as possibilidades econômicas reais do Estado e atenta contra a realização de uma reforma agrária integral, é considerado como aspecto negativo de retrocesso em relação inclusive à Constituição de 1967.

As garantias constitucionais foram aprovadas por consenso e nos meios jurídicos foram tidas como bem legisladas. Entretanto, a Constituição Paraguaia de 1992 é também um claro exemplo para aqueles que diferenciam entre uma constituição formal ou escrita e uma material ou real.

O “Estado de Direito” desenhado no texto não poderá consubstanciar-se plenamente com a realidade pelo menos até 1998 (data de conclusão do primeiro governo civil), segundo o estabelece a própria normativa constitucional. Com efeito, uma disposição transitória privou a Justiça Eleitoral de organizar as eleições presidenciais, parlamentares e departamentais de 1993, podendo fazê-las somente para o período de 1998. Nessas circunstâncias, coube aos organismos eleitorais do regime anterior administrar as eleições de 1993. Em função disso, não faltavam denúncias antevendo fraudes e delitos pré-eleitorais (*Análisis del Més*, 1992).

Quanto à proibição de filiação política para os membros das Forças Armadas vale a ressalva que a mesma não inclui os já filiados. Isso significa, portanto, que continuarão existindo militares com bandeiras políticas, razão pela

qual a norma constitucional no que diz respeito às Forças Armadas terá sido pura retórica (*Análisis del Més*, junho, 1992).

Pode-se concluir, então, que no processo de transição política chegou-se a um pacto explícito cujo produto é a Constituição escrita. Entretanto, para aqueles que detêm o poder real provavelmente essa Constituição terá sido apenas um conjunto de condutas desejadas, uma ordem exemplar ao qual terá de se aceder gradualmente. Até o momento, o poder real tem coincidido com o poder formal. Se essa situação irá modificar-se logo após as eleições gerais de 1993, seus efeitos são ainda desconhecidos.

De outra parte, é preciso salientar que a nova Constituição do Paraguai, em que pesem as objeções apontadas, representou um salto qualitativo absolutamente imprescindível em termos de institucionalização e em certa medida - e em teoria - apresentava características de poder transformar-se numa forma de contraponto àquela idéia, embora apropriada, de O'Donnell (1991, p.26), de que as democracias latino-americanas se caracterizam por sua frágil institucionalidade, incapazes de canalizar o exercício conflitivo da cidadania, em que "*Na maioria dos casos não se vislumbram ameaças iminentes de uma regressão autoritária aberta, mas tampouco se vislumbram avanços em direção a uma representatividade institucionalizada*".

Ainda sobre esta questão, para Lechner (1994, p.13), apesar da relevância da ação estratégica dos atores e da "engenharia institucional", os atuais processos de consolidação democrática encontram-se condicionados por um elemento novo: *a transformação da própria política*. No Paraguai em transição, onde emergia uma nova Constituição Nacional, essa última afirmação - pelo menos em relação a alguns aspectos estruturais - é inteiramente adequada, uma vez que se observa uma "*redefinição do lugar e das funções da própria política, redimensionando seu campo de competência*". Assim, alguns fatores estariam transformando a política do Paraguai, tais como: a presença exitosa dos candidatos independentes, modificando a participação política de tradicional bipartidarismo; a

descentralização de parte das decisões políticas para o âmbito municipal - após mais de três décadas de centralismo - via processo eleitoral. Ao lado disso, a tendência para a conformação de negociações e alianças partidárias; a emergência de organizações civis, sob a forma de grupos de pressão como os dos sem-terra, com reivindicações concretas; a influência dos países do Mercosul - mais evoluídos no processo de consolidação democrática ou no que diz respeito, por exemplo, à utilização da propaganda política sofisticada nas campanhas eleitorais -, certamente poderão contribuir para modificar a própria cultura política do país.

Por último, saliente-se que, na segunda parte do trabalho, enfocou-se a *transição política*, com ênfase no golpe militar que derrubou a ditadura e nas eleições municipais e constituintes, sem perder de vista o importante desempenho do PLRA como ator de oposição. Aproxima-se, agora, um momento crucial para que seja cumprido aquilo que o próprio governo denominou de “agenda da transição”, as Eleições Gerais de 1993.

### **PARTE III**

## **O INÍCIO DA TRANSIÇÃO DEMOCRÁTICA**

## CAPÍTULO 1

### **ELEIÇÕES GERAIS DE 1993. O PLRA COMO OPÇÃO DE PODER**

A década de 1990 configura-se como particularmente importante para os países do Cone Sul da América Latina, em especial para o Paraguai, considerando as sucessivas eleições realizadas no país dentro daquilo que se denominou de “agenda da transição”. Isso significa também que não importa como ocorreu a transição - por pacto ou negociação (Brasil, Uruguai e Chile); por colapso ou derrota militar (Argentina), ou por golpe militar (Paraguai), o que realmente deve ser contabilizado para a construção de uma nova ordem é a progressiva institucionalização da democracia, a governabilidade e a reforma política nos diversos países.

Nesse sentido, as sucessivas eleições configuram, por um lado, o avanço necessário em direção à democratização e, por outro, uma possível saída para a situação de grave crise econômica e social, que se alastra inclusive desde a década de 1980. Na verdade, um governo civil eleito democraticamente teria como atividade precípua estabelecer políticas econômicas de choque na busca de uma saída para a crise. Essa é a perspectiva que predomina no imaginário coletivo, razão pela qual as eleições presidenciais despertam enorme interesse e mesmo porque as mudanças institucionais e as mudanças na cultura política estão submetidas ao desempenho das políticas econômicas. Garcia (1991, p.35),



referindo-se ao caso do Peru - e que também é perfeitamente aplicável ao caso da transição do Paraguai -, assinala :

*“Na década de 80 acostumamo-nos com a precariedade econômica e política. Construir uma democracia partindo da precariedade supõe levar em conta as crises sucessivas -na economia, na sociedade e na política- buscando resolvê-las em função de uma alternativa de massas que não feche os espaços abertos, que privilegie a participação e que considere a luta do povo -construindo fatores de poder- como um processo coletivo que, de baixo para cima, vai forjando níveis mínimos de consenso”.*

Na realidade, a sociedade paraguaia centrava toda sua atenção no cumprimento daquele corolário - nem sempre ineludível - da democracia, qual seja: na alternância pacífica de partidos políticos no poder. Tornava-se visível, também, que o sistema político ainda apresentava as fragilidades dos regimes não-institucionalizados, um exemplo disso é a permanência no poder do Partido Colorado desde 1947, negando exatamente àquela necessária alternância. Dessa maneira, as eleições gerais de 1993 têm configurado a grande esperança de que, com a eleição de um presidente civil, o Paraguai entraria num período de verdadeira "reconstrução da política", para utilizar a expressão de Garretón (1987). Contudo, o mesmo Garretón (1994) prefere utilizar, para esses casos, a expressão "inauguração" da democracia, que seria um período relativamente curto representado exatamente pela eleição de um presidente civil juntamente com um novo parlamento.

Ao retornar à questão conjuntural do Paraguai, saliente-se que a partir do momento em que se sucederam as duas eleições fundamentais da transição política - as Municipais (1991) e as Constituintes (1991) - (sem excluir evidentemente as Eleições Gerais levadas a cabo em 1989 após a queda do regime) como eventos imprescindíveis para o avanço rumo à democratização e como parte da “agenda da transição”<sup>18</sup>, e seguidamente à solene proclamação da

---

<sup>18</sup> Resulta oportuno enfatizar novamente que a transição paraguaia iniciada com o golpe militar de 1989 foi preparada, pelo governo do general Rodríguez, com o apoio tácito de partidos políticos e movimentos sociais, muito mais como um calendário eleitoral, antes do que desde uma ótica de transformações estruturais de âmbito socioeconômico e político-legais em geral. O ponto final dessa “trajetória de

nova Constituição Nacional, o cenário político paraguaio foi tomado por uma nova euforia: as Eleições Gerais de maio de 1993.

A partir do mês de setembro de 1992, o Partido Colorado já parecia desenvolver uma ostensiva campanha, porém o centro das atenções ainda estava voltado para as agitadas e tensas eleições internas, uma vez que existiam três grupos colorados fortemente antagônicos em pugna: a chapa de Luis Maria Argaña e Juan Bautista Ibañez ("Tradicionalismo Autônomo") - apoiados economicamente pelos antigos "militantes" de Stroessner; a chapa de Juan Carlos Wasmosy e Roberto Seifart ("Tradicionalismo Unido") - que tiveram o apoio do presidente general Andrés Rodríguez e da cúpula militar - e a chapa de Gustavo Diaz de Vivar (de menor expressão).

A campanha interna do partido governista irá desembocar num dia muito importante para a transição democrática do Paraguai, o domingo 27 de dezembro de 1992, data dos comícios internos do Partido Colorado. O virtual vencedor desse pleito foi o Dr. Luis Argaña, para desespero da elite no poder, contudo a dupla Wasmosy/Seifart solicitou a impugnação das eleições alegando terem existido irregularidades nas votações em funções de padrões eleitorais alterados. A situação levou a Embaixada dos Estados Unidos no Paraguai a emitir uma declaração no dia 2 de janeiro de 1993 com a finalidade de tornar pública a posição da representação diplomática em relação aos indícios de que a cúpula militar paraguaia estaria preparando um golpe, um autogolpe, com o objetivo de impedir que Luís Argaña fosse aclamado ganhador das eleições internas e, portanto, o candidato do Partido Colorado à Presidência do Paraguai. Os Estados Unidos manifestaram-se totalmente contrários à idéia do golpe. A indefinição dos colorados sobre seus candidatos, como esclarecem Flecha e Martini (1994), colocou a transição num de seus momentos mais delicados e de muito risco.

---

eleições sucessivas" seriam, então, as Eleições Gerais de 9 de maio de 1993, que iriam eleger o primeiro presidente civil após várias décadas. Daí a grande expectativa em torno da sua realização.

O dilema era: Wasmosy ou Argaña? O primeiro, um engenheiro civil, era apoiado pela elite no poder, integrada por um setor do Partido Colorado, chefes militares e prósperos comerciantes. O segundo, um político não-oficialista, mas de longa e participativa trajetória no Partido, defendia o regime de Stroessner e um Estado intervencionista, além de acusar o adversário Wasmosy de "anticolorado, antipopular e empresário neoliberal", que teria feito fortuna durante a construção da usina de Itaipu. Na realidade, a crise interna do partido governista incorporava uma grande incerteza que trazia sinais de retrocesso à incipiente transição.

Em outros termos, não se tratava apenas de mais uma pendência de correligionários, mas, ao contrário, as decisões do Partido Colorado, por representar o partido da elite civil no poder e das Forças Armadas, há quase 50 anos, poderiam exercer impactos absolutamente decisivos sobre os rumos de todo o processo de transição. Daí a importância de analisar a sua crise de indefinição interna. É possível afirmar ainda que essas circunstâncias representaram características quase exclusivas da transição paraguaia em relação aos casos latino-americanos, especialmente o brasileiro e o argentino. Nesses países, não se verificou uma hegemonia política e uma influência sobre o estamento militar tão marcantes do partido governista como no caso paraguaio, a tal ponto de uma crise interna pré-eleitoral ter colocado em risco o próprio processo de transição.

Em meio a muitas controvérsias entre os dois grupos rivais, instaurou-se uma nova convenção do Partido Colorado com um novo Tribunal Eleitoral que iria recontar os votos da eleição de 27 de dezembro. No dia 4 de março de 1993, apesar dos veementes protestos de Argaña, o Tribunal Eleitoral ofereceu os seguintes resultados - apresentados no quadro 4 - sem a presença, contudo, dos fiscais da chapa de Argaña.

**Quadro 4 - Resultados das eleições internas do Partido Colorado**

CHAPAS CONCORRENTES	VOTOS (%)
<b>Chapa 1</b> <b>Wasmosy/Seifart</b>	<b>207.120 votos (45,36)</b>
Chapa 2 Díaz de Vivar/Frutos	25.436 votos (5,57)
<b>Chapa 3</b> <b>Argaña/Ibañez</b>	<b>203.116 votos (44,48)</b>
Chapa 4 Fretes Dávalos/Acosta	1.026 votos (2,19)
Branços	9.923 votos (2,17)
Nulos	10.016 votos (2,19)
Total de votos emitidos	456.627

\* Os números em negrito correspondem às chapas realmente em pugna, onde se verifica uma diferença mínima, em torno de 400 votos, favorável a Wasmosy.

**Fonte: Flecha e Martini, 1994, p.275.**

Os resultados davam a consagração eleitoral a Juan Carlos Wasmosy, a partir de então candidato do Partido Colorado à Presidência da República. Essa escolha, em que pesem as objeções e acusações com relação à não transparência do processo eleitoral que lhe deu a vitória<sup>19</sup>, significou um sinal de que a transição democrática do Paraguai estava superando, pelo menos nesse momento, o estigma do bloqueio e do retrocesso - em função muitas vezes dos "rumores de sabre" - já descritos anteriormente, em que se aludiu ao trabalho de Pzeworzki (1989): Como e onde se bloqueiam as transições para a democracia? Este autor considera que o objetivo desejável "*suporia um marco institucional que permita transformações sociais e econômicas, um regime competitivo e representativo e*

<sup>19</sup> Num trabalho desenvolvido por Britez e Morínigo, 1993, intitulado "Democracia *Tramparente*" - trocadilho ou reunião da palavra espanhola *trampa*, que significa engano, fraude com a palavra transparente - os autores afirmam que realmente existiram fraudes eleitorais cometidas durante as eleições internas do Partido Colorado favorecendo o candidato Wasmosy e que estes continuaram nas eleições gerais de maio de 1993, consistindo não apenas em manipular os computadores da Junta Eleitoral Central, realizando cruzamento de dados sobre filiação partidária e colocando funcionários militares em lugares-chaves daquela Junta Eleitoral, mas em desenvolver um plano mais amplo que envolve a utilização de toda a estrutura oficial do Estado.

*militares submetidos ao controle civil*". Dentre os objetivos propostos por Pzeworzki, o mais difícil é o controle civil dos militares alcançado somente nos processos de transição na Espanha e Grécia. É importante salientar, retornando ao caso paraguaio, que a campanha eleitoral do Partido Colorado, para as eleições gerais de 1993, contou com a ostensiva e pública participação de importantes chefes militares, como o general de Divisão Lino Oviedo, contrariamente às disposições da nova Constituição. O centro da campanha eleitoral do partido oficialista esteve baseado no medo como estratégia eleitoral. Emulando os tempos do autoritarismo, como relembram Flecha e Martini (1994), existiram pressões aos funcionários públicos e professores, a ponto de o então Ministro da Educação, Raúl Sapena Brugada, ter renunciado ao cargo, por fazer oposição à instrumentação dos professores de primário e ensino médio.

O Partido Liberal Radical Autêntico (PLRA) também passou por eleições internas, no dia 18 de novembro de 1992, para escolher seus candidatos a presidente e vice-presidente, senadores, deputados, governadores e juntas departamentais com vistas às eleições de 1993, demonstrando um civismo extraordinário, na opinião de Flecha e Martini, 1994, para dirimir suas diferenças. O resultado eleitoral confirmou o amplo favoritismo do Movimento Câmbio para a Liberação (CL) representado pela dupla Domingo Laíno/Benitez Florentín, que recebeu dos seus correligionários 82.347 votos ou 66,58%, o segundo colocado Mobilização Popular Para o Câmbio (MPC) obteve apenas 10.108 votos ou 8,17%. Não obstante, a questão fundamental, para o PLRA e para seu candidato oficial à Presidência da República, o carismático líder Domingo Laíno, não era apenas ganhar o eleitorado interno, mas transformar-se num partido capaz de hegemonizar a maioria dos eleitores paraguaios, para ter alguma chance de ascender ao poder em 1993. O PLRA se apresentava para as eleições gerais como o partido da mudança e, por isso mesmo, o próprio desdobramento do processo de transição dependia também da sua capacidade de convencimento e das estratégias eleitorais desenvolvidas, ainda mais quando se considera que seu

tradicional adversário, o Partido Colorado, possuía um respaldo econômico extraordinário, além de todo o aparelho do Estado. Um aspecto ressaltante da capacidade de convocatória do PLRA verificou-se no dia 30 de abril de 1993 quando reuniu, no final da sua campanha, a impressionante concentração de 150.000 pessoas, o que pode ser visto como uma demonstração de um forte sentido de integração

Existia ainda como alternativa de mudança uma terceira força política representada pelo denominado *Encuentro Nacional*, uma coalisão independente que postulava a candidatura do empresário Guillermo Caballero Vargas, uma candidatura, por esses tempos, em franca expansão.

Outra alternativa para as eleições de 1993 esteve representada pela denominada *Concertación Democrática Social* que postulava a candidatura do Engenheiro Ricardo Canese. Integravam a *Concertación* os movimentos independentes "26 de maio", "Paraguai Para Todos", Partido Democrata Cristão, Partido Comunista Paraguaio, a Multissetorial do Partido Febrerista, organizações campestres, a Central Unitária de Trabalhadores e outras organizações sociais.

Um aspecto ressaltante das campanhas eleitorais de 1993 em relação, por exemplo, àquela de maio de 1989, é que houve um avanço extraordinário no que diz respeito às campanhas publicitárias e ao *marketing* político. Como nunca antes, na campanha eleitoral de 1993, houve investimentos milionários em dólares e utilizaram-se todos os meios técnicos e criativos da publicidade moderna, vindos inclusive de países vizinhos como o Brasil. Os candidatos transformaram-se quase em mais um produto, procurando convencer o eleitorado. A política eleitoral do Paraguai definitivamente apresentava uma nova feição.

No dia 9 de maio de 1993, com a habilitação de um total de 1.698.984 votantes em toda a República, dos quais participaram 1.172.883 ou 69,03%, foi eleito o primeiro presidente civil do Paraguai após mais de três décadas, era o

candidato colorado Juan Carlos Wasmosy (Flecha e Martini, 1994). Os quadros, a seguir (5 e 6), apresentam os resultados das eleições para presidente e vice, e para a Câmara de Senadores.

**Quadro 5 - Resultados das eleições gerais de 1993  
(Presidência da República)**

<b>CANDIDATOS</b>	<b>VOTAÇÃO</b>	<b>(%)</b>
Wasmosy/Seifart	468.213	(39,91)
Laíno/Benítez Florentín	376.868	(32,13)
Caballero/Brusquetti	271.421	(23,41)

Fonte: Flecha e Martini, 1994, p. 277.

**Quadro 6 - Resultados eleitorais de 1993  
(Câmara de Senadores)**

<b>PARTIDO</b>	<b>VOTAÇÃO</b>	<b>(%)</b>
Partido Colorado	493.697	(42,14)
PLRA	403.282	(34,85)
Encontro Nacional	202.672	(17,30)

Fonte: Idem, quadro 5.

Os dados relativos à eleição dos senadores que constam no quadro 6 chamam a atenção para alguns aspectos relevantes quando comparados com os resultados obtidos pelos candidatos a presidente e vice-presidente, conforme quadro 5, entre os quais pode-se mencionar: a) o aumento da percentagem favorável ao Partido Colorado; b) o aumento da adesão ao PLRA; e c) a diminuição dos valores em relação ao Encontro Nacional.

A eleição para Deputados Nacionais (Federais), que envolve listas ou nomes dos candidatos, foi realizada por Departamentos e novamente o Partido Colorado ganha em 13 Departamentos, o PLRA elege deputados em três e o Encontro Nacional em apenas um Departamento. Não obstante, vários Departamentos onde ganhou o Partido Colorado são pouco expressivos em termos populacionais e, portanto, elegeram menos deputados para o oficialismo. O resultado histórico foi a conformação de uma Câmara com maioria de deputados da oposição (os do PLRA e do Encuentro Nacional).

Enquanto o Partido Colorado obteve 42,14% dos votos ou 20 bancadas para o Senado (para um total de 45 membros) o PLRA conseguiu 34,85% dos votos, elegendo 17 senadores. Para a Câmara de Deputados, o Partido Colorado obteve 41,68% dos votos ou 38 bancadas (para um total de 80 deputados). O PLRA conseguiu 35,35% dos votos e portanto 33 deputados eleitos (*Análisis del Mes*, junho, 1993).

No que diz respeito às eleições para governadores de Departamentos, a *Gobernación*, como já foi apontado, é uma instituição criada apenas recentemente em função da nova Constituição Nacional como forma de descentralizar o Estado - os resultados eleitorais indicavam os seguintes dados: dos 17 governos dos Departamentos que existem na República, o Partido Colorado controlou 12 deles (equivalente a 49,49% do eleitorado total); o PLRA, quatro; e o Encontro Nacional ficou com um governo (estes cinco Departamentos conquistados pela oposição equivalem a 34,21% do eleitorado total) (*Análisis del Mes*, junho, 1993).

Os dados das eleições de 1993, após um clima relativamente tenso na primeira semana após o dia 9 de maio, acabaram sendo aceitos, inicialmente por embaixadores estrangeiros, depois pelo Congresso e finalmente pelos próprios partidos de oposição. Com efeito, mesmo que os números possam ter uma origem duvidosa, o processo de transição não poderia passar por mais riscos, sob pena de que a realidade política atual venha sofrer retrocessos. Os dados eleitorais foram



legitimados a partir do momento em que o Congresso, por unanimidade, resolveu: "*aprobar el dictamen único de la Comisión bicameral encargada del juzgamiento de las actas y documentos electorales correspondientes a las elecciones generales por el período Constitucional 1993/1998*".

Uma das primeiras constatações sobre o pleito de 1993 diz respeito ao fato de que, no Paraguai, ainda falta desenvolver um respeito para com as regras do jogo eleitoral para que este possa ser identificado como um processo efetivamente democrático. Várias irregularidades foram observadas nessas eleições, entre as quais se destacam: as alterações nos padrões eleitorais perpetradas antes das eleições, a ostensiva participação dos militares na campanha eleitoral favorecendo o partido governista e o fechamento das fronteiras no dia da eleição para impedir a votação dos paraguaios residentes no exterior. Em outras palavras, a legitimidade outorgada pelo Congresso não é capaz de sanar ou desfazer as graves deficiências observadas no processo eleitoral. Essa situação é particularmente delicada, uma vez que parece continuar a tradição imposta desde os tempos do regime de Stroessner: *triunfa-se nas eleições porque se controla o poder e não se acede ao poder porque se triunfa nas eleições* (*Análisis del Més*, junho, 1993).

Nesse sentido, é possível enumerar três aspectos que caracterizaram as eleições: 1) a participação indevida e direta de setores do estamento militar em favor do Partido Colorado, máxime num meio social ainda muito predisposto em aceitar pressões e a escutar as mensagens daqueles que realmente *mandam*; 2) desigualdade de oportunidades para os partidos e movimentos, que vai desde tratamentos preferenciais nos meios de comunicação até o escamoteamento ilegal de dados e informações essenciais para garantir um controle adequado na conformação de padrões eleitorais; e 3) uma sistemática obstaculização por parte do oficialismo, no que diz respeito a outorgar garantias a um processo eleitoral transparente (*Análisis del Més*, junho 1993).

Na realidade, a antiga trilogia *Partido Colorado-Governo-Forças Armadas*, conseguiu preservar seu poder. Não obstante, e apesar disso, foram observadas alterações positivas entre esses três elementos, pelo menos do ponto de vista da evolução da transição democrática, fazendo com que exista uma certa difusão do poder, superando o esquema "monolítico" do regime de Stroessner. Essa alteração, considerando o enfoque dado por *Análisis del Més*, junho, 1993, deveu-se à formação de um sistema de partidos de pluralismo moderado com a existência de três grandes partidos substituindo o rígido sistema de partido hegemônico que prevaleceu no período autoritário.

Uma outra alteração importante foi a representação por Departamentos para a Câmara de Deputados, o que favoreceu a descentralização do poder, fortalecendo os poderes locais e a própria participação da cidadania. Além disso, um Congresso controlado pela oposição constituiu-se num fenômeno político único na história do Paraguai, máxime quando se considera que a Constituição Nacional sancionada há apenas um ano atrás outorga ao Congresso atribuições que o transformam num autêntico poder público, diferentemente daquela Carta do período autoritário em que o Congresso existia fundamentalmente para legitimar o regime.

Em conclusão, e considerando que após a eleição do primeiro presidente civil - Juan Carlos Wasmosy - em quase meio século de predomínio militar no Poder Executivo, pode-se afirmar que se chegou ao ponto final de um capítulo fundamental do processo de transição iniciado em 1989, que é o cumprimento da "agenda da transição". Não obstante, e excluindo o entusiasmo e as perspectivas, certamente reais abertas com àquela "agenda", houve sempre o risco do retrocesso, principalmente em função do ostensivo proselitismo dos militares em favor do partido governista e pelos constantes rumores de golpe de Estado. Diante desse quadro, resulta pertinente retornar a O'Donnell e Schmitter (1988), quando assinalam que em alguns casos podem existir desenlaces confusos, com a rotação no poder de governos sucessivos que não conseguem dar uma solução

duradoura ou pelo menos previsível ao problema da institucionalização do poder político. Esse parece ser o caso do Paraguai, uma vez que, mesmo tendo eleito um presidente civil, persistem incertezas sobre os rumos do processo e da própria governabilidade. A sucessão de dilemas, surpresas e questões de natureza ética envolvidas no processo de transição fazem com que a consolidação democrática esteja sendo, pelo menos por enquanto, claramente postergada.

## CAPÍTULO 2

### O PLRA NO PROCESSO DE TRANSIÇÃO

O processo de transição democrática do Paraguai, sustentado essencialmente no cumprimento de um cronograma de eleições, teve como resultados a desarticulação da velha ordem política com a vigência legal dos direitos políticos e com um certo fortalecimento dos setores preocupados com a consolidação da democracia. Não obstante, o processo político desse país, conforme já mencionado, em face da permanência de enclaves autoritários como sendo "o velho dentro do novo", da demorada institucionalização política e sobretudo do longo caminho a percorrer no sentido da consecução de uma democracia deveras consolidada, estaria inserido dentro do contexto de uma *transição incompleta*.

Diante disso, resulta oportuno assinalar a opinião acertada de José Álvaro Moisés (1989, p.63), referindo-se à transição democrática do Brasil e que pode ser claramente contextualizada à transição do Paraguai, caracterizando-a como *transição por continuidade*, ou seja, "*um processo que não apenas manifesta uma enorme influência das Forças Armadas nos rumos da institucionalização da democracia, como, além disso, registra uma ampla, enorme e difusa presença de antigos quadros políticos provenientes do antigo regime em todos os níveis da vida política do país*".

Przeworski (1984) já chamava a atenção para a institucionalização das denominadas *garantias de procedimento* - que servem, como assinala Moisés (1989, p.120), "*tanto para constranger a possibilidade de arbitrariedades e de comportamento abusivo por parte do Estado, como o predomínio e as imposições de grupos privados [...] no interior da sociedade civil*". Num processo de transição, o estabelecimento daquelas *garantias de procedimento* é absolutamente indispensável, uma vez que, como afirma Przeworski (1984, p.38): "*A democracia é possível quando as forças políticas relevantes conseguem encontrar instituições que garantam, com razoável margem de segurança, que seus interesses não serão afetados de modo considerável no decorrer da competição democrática*".

Expressado de outra maneira, pode-se afirmar também que o sistema político, especialmente as leis eleitorais do período autoritário, têm sido, no mínimo, co-responsáveis pela ruptura com a democracia e pelo estabelecimento de um quadro de não competitividade e de “desmoralização” institucional. Contudo, o processo de transição, entendido como um retorno à democracia, através da *engenharia política* que lhe é inerente, incorpora um novo sistema eleitoral que difere substancialmente daquele tradicionalmente existente. Por esse motivo, a preocupação com a consolidação da democracia tende, por lógica, a ser dominante nos debates sobre os sistemas eleitorais e sobretudo sobre o papel dos partidos políticos de oposição, uma vez que as graves restrições e inseguranças do passado ficaram para trás.

Uma discussão importante a esse respeito refere-se à essencialidade ou não da institucionalização partidária e do sistema político para a consolidação da democracia. Na opinião de Santos (1985), os sistemas partidários estariam sofrendo visível obsolescência enquanto oligopólios da oferta de participação. Contrariamente, Huntington (1975) já assinalava que os partidos políticos constituem-se em instituições-chaves para organizar o envolvimento das massas em sociedades mobilizadas ou participantes. Esse argumento é corroborado por

Dix (1992, p.489), mais recentemente, quando refere-se aos processos de transição para a democracia na América Latina, sustentando, com base em uma afirmação de Mainwaring (1988), que: “*Athought it seems that strong parties are not necessary for inaugurating democratic regimes [...], they are almost certainly necessary for the long-term consolidation of broad-based representative government*”<sup>20</sup>.

Na realidade, parece insustentável a idéia de que os partidos políticos sejam praticamente desnecessários num processo de transição política, uma vez que, no caso da América Latina e nas “democracias em construção”, muitos deles têm sido responsáveis pelo incremento da mobilização e da participação populares. Com efeito, poder-se-ia argumentar que a institucionalização dos partidos e dos sistemas partidários deve ser vista como um elemento de fundamental importância para a construção da democracia. Uma contribuição importante para reforçar essa idéia é fornecida por Huntington (1975, p.23-36) ao apontar quatro critérios que considera indispensáveis para a institucionalização das organizações em sociedades em mudança, quais sejam: a) o da *adaptabilidade*, que reflete a capacidade de sobrevivência e de desenvolver novas funções diante das alterações das forças sociais e das instituições políticas geradas em processos de mudança; b) o da *complexidade*, que se relaciona à capacidade de superar a dirigência personalista e/ou por demais igualitária, por um lado, e de integrar diferentes agrupamentos sociais em seu interior, por outro; c) o da *autonomia*, que envolve a independência em relação às demais forças sociais e organizações políticas; e d) o da *coerência*, que requer um consenso substancial quanto aos limites funcionais do grupo e aos procedimentos a serem adotados para dirimir os conflitos internos, evitando, assim, a possibilidade de fracionamento do partido e do sistema partidário.

---

<sup>20</sup> “Embora pareça que partidos fortes não sejam necessários para a inauguração de regimes democráticos, eles são certamente necessários para consolidar a longo prazo uma base ampla de representação governamental”.

Esses critérios são retomados por Dix (1992), para explicar a não concretização dos processos democráticos na América Latina, em face do desempenho dos partidos políticos. Ressalve-se, nesse sentido, que, com relação ao caso paraguaio e especificamente no que se refere ao papel desempenhado pelo PLRA no período da transição, levando-se em conta os argumentos acima, pode-se verificar que:

1) O PLRA não apresentou os sinais de obsolescência apontados por Santos (1985) quando se refere à crise de participação partidária, haja vista os resultados eleitorais obtidos pelo partido durante a denominada “agenda da transição” (ver Gráficos de resultados eleitorais de 1989 a 1993). Esse aspecto, além de ser relevante pelo fato de servir de contraponto à idéia de um inexorável declínio dos partidos de oposição, de certa forma estaria em consonância com o requisito da *adaptabilidade* assinalado por Huntington.

2) Independente da questão da adaptabilidade, a participação do PLRA foi restringida fundamentalmente por dois fatores. O primeiro, de ordem externa, diz respeito a uma condição econômica precária, diametralmente oposta a do Partido Colorado. Essa situação, inclusive, levou o presidente do PLRA, Juan Manuel Benítez Florentín, a declarar que: “*A questão do financiamento dos partidos de oposição constitui-se num verdadeiro drama no Paraguai. É inadiável que o Estado aumente o seu aporte para o financiamento das campanhas políticas dos partidos e movimentos políticos*” (Jornal ABC/Color de 12/10/93, p.9). Saliente-se que o PLRA acumulou enorme dívida com alguns meios de comunicação que foram mobilizados na sua campanha eleitoral. Esse quadro resulta negativo no que diz respeito à obtenção da *autonomia*, descrita por Huntington (1968) para os partidos políticos. Para corroborar o aspecto crucial dessa situação, o senador Luis Guanes Gondra do PLRA, apresentou um projeto no qual pretendia aumentar para 20% do salário mínimo o subsídio estatal aos partidos políticos que é atualmente de 5% (Jornal ABC/Color, 12/10/93, p.9). Um outro fator restritivo à atuação do partido, esse também de ordem externa, refere-se às

irregularidades e às fraudes eleitorais realizadas pelo oficialismo, cujos resultados acabam se projetando sobre o desempenho eleitoral da oposição. Corroborando essa crítica, os dirigentes de base do PLRA são unânimes em afirmar que “*o partido irá chegar ao poder com certeza quando se dispuser de eleições livres e transparentes*” (Jornal ABC/Color, 25/7/94, p.11).

No âmbito interno do PLRA, emergem outras restrições. A primeira delas refere-se à existência de uma relativa desorganização na estruturação interna do partido. Esse fato poderia ser interpretado como um descumprimento da *adaptabilidade* sugerida por Huntington (1975). A oligarquização da dirigência do partido, por seu turno, pode ser vista como um segundo fator a limitar a sua atuação, servindo como um indicativo da escassa *complexidade* do partido apontada pelo mesmo autor. Esse aspecto é ressaltado por um dos dirigentes do PLRA, Felino Amarilla, ao declarar: “*os dirigentes do partidos são as mesmas pessoas que já estiveram acompanhando o processo de Stroessner em 1967 e durante o período da abstenção que se estendeu até 1989*”. E completa: “*esta mesma situação dura até hoje, não há renovação no quadro diretivo*” (Jornal ABC/Color, 2/2/94, p.8).

Ainda sobre a questão da *adaptabilidade* dos partidos políticos, um outro fator que tem sido apontado como responsável para a consecução desse requisito é o da *idade* dos partidos. Um dos defensores dessa tese (Dix 1992), tem argumentado que quanto maior o tempo de vida de uma organização partidária maior a possibilidade de que esta venha efetivamente a se institucionalizar.

Em razão disso, resulta pertinente uma breve referência a tese do *age factor* que é apontada por Dix (1992, p.490) como critério para a consecução da *adaptabilidade*. Dix, refere-se à importância da institucionalização dos partidos e dos sistemas partidários como algo “*crucial to the maintenance of the tenuous new democracies in contemporary Latin América.*”, e remete a uma série de dados, fazendo referência a idade de cada um dos principais partidos políticos da América Latina. Seu objetivo é demonstrar que o *fator idade* é um critério



fundamental para a *adaptabilidade* dos partidos políticos nos processos de democratização. Conforme os dados apresentados pelo autor, o Partido Liberal Radical Autêntico-PLRA, do Paraguai, teria apenas 11 anos de idade. Dix, ao que parece, levou em conta somente o ano de 1978, data de fundação do “novo” PLRA, porém, desconsiderou que este é fruto de um desdobramento do tradicional Partido Liberal, que foi criado no Paraguai ainda no século passado.

Contraria, mas acertadamente, Mainwaring e Scully (1994, p.56), ao fazerem referência ao tempo de vida dos partidos políticos na América Latina, colocam o PLRA como tendo 106 anos, uma vez que consideraram a data de fundação do tradicional Partido Liberal (1887). Estes autores esclarecem, também: “*Admitimos a mudança de denominação dos partidos, ao determinar o ano de fundação das organizações subsistentes, caso se verifique uma clara continuidade organizacional*”.

Diante disso, entende-se que para apontar a *idade real* do PLRA deve ser considerada a data de fundação do tradicional Partido Liberal (1887) uma vez que parece existir uma clara continuidade de conotação ideológico-doutrinária entre ambos partidos *consanguíneos*. Na realidade, uma das razões para que se configure a relativa institucionalização do PLRA parece residir na manutenção de atávicas tradições partidárias relativas ao denominado *liberalismo criollo*, de bases rurais, de homogeneidade social e inclusive de traços familiares, que tiveram sua origem ainda no século passado. Neste caso, a *idade* do PLRA, que seria, então, de mais de 100 anos e não de 11 anos, parece ter sido importante para conseguir-se a *adaptabilidade* durante o processo de transição do Paraguai, corroborando, de certo modo, a assertiva de Dix (1992). Não obstante, a idade partidária avançada não poderia ser apontada como único fator a incidir na consecução daquele requisito.

Uma avaliação da dinâmica partidária ocorrida na América Latina em passado recente, permite inferir que a idade dos partidos não é necessariamente condição determinante para a sua institucionalização, visto que partidos novos

como o Partido dos Trabalhadores (PT) no Brasil, podem apresentar níveis de institucionalização semelhantes aos de partidos criados há mais de um século como no caso do Partido Colorado paraguaio, por exemplo. A *adaptabilidade* de um partido, portanto, parece residir muito mais na habilidade deste em expandir a sua organização através da mudança de funções e estratégias, particularmente nos períodos de instabilidade política que correspondem aos processos de construção da democracia.

Como bem sublinhou Liliana de Riz (1991, p.9), referindo-se, também, ao binômio “mudanças políticas-partidos políticos” verificado na América Latina, o fator continuidade é um elemento sempre presente. Em verdade, as mudanças não conseguem ocultar traços de continuidade com o passado, onde coexistem velhas e novas formas de organização e dinâmica partidária. Para a autora na maioria dos países persistem partidos com tradição e subculturas fortemente arraigadas na sociedade, que conservaram seu protagonismo político; *"sea en sistemas bipartidistas; sea en sistemas multipartidistas o unipolares, como lo fue el caso mexicano hasta las últimas elecciones, y lo es el paraguayo hoy"*.

Considerando o argumento esboçado acima e no sentido das colocações de Huntington (1975) e, especialmente de Dix (1992), que enfatiza apenas a questão da organização partidária nos contextos de transição, cumpre enfatizar, como assinala Schmitter (1993, p.9):

*“Durante el cambio de un régimen hay tareas bastante concretas que deben realizarse: convocar a elecciones y llevarlas a cabo; establecer o reinstaurar partidos, asociaciones y movimientos; escoger y nombrar candidatos para ocupar puestos de mando; crear o eliminar cargos administrativos; negociar e institucionalizar acuerdos colectivos; elaborar proyectos de constituciones y ponerlas en práctica; elegir y organizar legislaturas entre otras”*.

A situação descrita por Schmitter ilustra muito bem que não se trata apenas de institucionalizar partidos políticos, mas que a democratização envolve questões bem mais complexas. Com efeito, no caso paraguaio, pelo menos duas

situações adversas têm impactado a concretização da *democratização global*. Primeiramente, pode-se apontar para o fato de que parte da corporação militar mostra-se descontente com as políticas adotadas pelo governo civil, o que resultou, até mesmo, em tentativa de golpe militar. Em segundo lugar, é possível afirmar que a adoção de práticas democráticas tem sido dificultada em vista da persistência de uma burguesia atrelada à corrupção e ao prebendarismo do Estado. Domingo Laíno ressaltou esse fato ao declarar:

*“A situação sócio-econômica do país está agravada pela situação entre ricos e pobres, ou seja: pequenos grupos ligados à cúpula do poder se beneficiam de uma série de situações, porque recebem privilégios e tem em seu poder o controle do Estado e, sendo minorias, opõem-se às grandes maiorias constituídas por agricultores, operários, mão-de-obra desempregada etc.”* (Jornal ABC/Color, 7/5/94, p.7).

Retomando a questão eleitoral, no que diz respeito às mudanças nas regras eleitorais, o Congresso paraguaio sancionou um novo Código Eleitoral em janeiro de 1990, a menos de um ano após a queda da ditadura de Stroessner. Uma das decisões foi a de excluir o antidemocrático e mussoliniano sistema eleitoral de maioria absoluta “com prêmio”, do qual se valeu o Partido Colorado durante mais de 35 anos, para substituí-lo pela representação proporcional - seria o Sistema proporcional puro apontado por Dieter Nohlen (1989) - e de acordo com o princípio de D’Hondt.

Ainda desde a perspectiva das transições, a tarefa dos partidos de oposição consiste em gerar ou construir o melhor espaço de enfrentamento institucional com o novo regime instalado. Mas, antes disso, como assinala Garretón (1993), para o conjunto de atores políticos envolvidos na transição é possível falar de um *processo de aprendizagem*, no qual necessariamente se combinam sucessos e fracassos, e onde a oposição procura redefinir o seu papel, na medida em que vai *aprendendo* em que consiste esse processo.

Diante dessas considerações, o aspecto crucial que permeia toda a trajetória dos partidos oposicionistas, durante o período de transição enquanto instrumentos fundamentais da democracia, reside em procurar avaliar em que medida esses partidos têm contribuído ou poderão vir a contribuir para a consolidação da democracia. Estabelecer um ponto de vista sobre esse questionamento, considerando especificamente o desempenho do Partido Liberal Radical Autêntico (PLRA), terá sido o grande objetivo deste trabalho.

Nesse sentido, numa alusão ao início da transição (1989), é importante lembrar que uma das primeiras atividades do PLRA foi apresentar ao governo provisional do general Rodríguez algumas demandas políticas essenciais, preocupado ainda com o desmantelamento do aparelho repressivo do regime anterior e, sobretudo, com aqueles entraves que diziam respeito à institucionalização da democracia política, tais como: 1) o levantamento da proibição para a formação de coalisões de partidos nas eleições; 2) a elaboração de novos padrões eleitorais; 3) a implementação um sistema de representação proporcional no Parlamento; 4) a prorrogação do período de reinscrição, por mais 60 dias, no Registro Cívico Permanente; e 5) a derrogação do Art. 20 da Lei 886, que estabelece uma série de requisitos para a inscrição de partidos políticos. Por exemplo, exigia-se 10.000 filiados registrados e identificados no Registro Cívico Nacional. Essas demandas foram atendidas apenas parcialmente pela cúpula governista, uma vez que a transição do Paraguai tinha nítidas características de concessões "de cima para baixo", ou "lenta, gradual e segura", como foi descrito para o caso brasileiro. Contudo, com o avanço do processo transicional e especialmente com a aprovação do novo Código Eleitoral em 1990, a maioria senão praticamente todas as demandas do PLRA tiveram resposta positiva.

É importante destacar que a atuação dos partidos políticos de oposição é extremamente restrita e até mesmo desorganizada, não apenas porque a transição "de cima para baixo" impunha o ritmo do processo, mas sobretudo porque ainda sentiam o peso do antigo regime que os transformou em partidos

semiclandestinos e os manteve à margem de qualquer processo institucional por mais de 30 anos. Além disso, a situação de abandono e de pobreza dos partidos opositoristas - especialmente do PLRA - pode ser atribuída também à própria estrutura sócio-econômica do Paraguai, marcada por graves desigualdades sociais e por uma produtividade estagnada há muitos anos, o que certamente influenciou de forma negativa a organização e o desempenho desses partidos.

Contrariamente a esse quadro, o Partido Colorado sempre teve o Estado como aliado incondicional e o apoio irrestrito das Forças Armadas. Com a trilogia Partido-Forças Armadas-Governante, as vitórias eleitorais do partido oficial se sucederam com certa facilidade nesse período de transição. A utilização permanente do aparelho do Estado, suas instalações, seu pessoal e sua logística e mais o apoio econômico de uma burguesia financeira têm garantido a permanência no poder do Partido Colorado, que aos olhos dos cidadãos parece fazer parte do próprio Estado.

Diante disso, o PLRA é o que melhor configura a possibilidade de constituir-se numa opção de poder, principalmente para a pequena burguesia rural (comerciantes, pequenos donos de terra etc.) e para os estratos do campesinato, que são a sua base eleitoral mais proeminente. Mas, como afirma Galeano (1991, p.164), o esforço do PLRA *"na implementação de modelos alternativos de realismo político está muito na dependência de mudanças na cultura política, cujo ritmo é necessariamente mais lento que o correspondente à transição política"*.

Desde outro enfoque, uma das críticas mais contundentes aos partidos de oposição como atores políticos da transição democrática do Paraguai foi formulada por Simón (1991, p.44), ao afirmar que o principal desprestígio da política não se emerge necessariamente dos nostálgicos do autoritarismo, mas *"das graves falências das instituições político-partidárias opositoristas, de suas lideranças e da inoperância que exibem no desempenho parlamentar"*. Entre os partidos da oposição, continua o autor, verifica-se, sobretudo, *"um canibalismo*

*intra e interpartidário..” e a presença de “uma muito incipiente consciência político-partidária”.*

De qualquer modo, e considerando o desempenho eleitoral dos partidos opositoristas, em especial o do PLRA, como um dos parâmetros possíveis para avaliar o trabalho político que esses vêm desenvolvendo ao longo da transição, resulta pertinente tecer alguns comentários a respeito das Eleições Gerais realizadas no Paraguai desde o ano de 1953 até 1989, na tentativa de mostrar o caráter fundacional da transição democrática e o desempenho dos partidos de oposição. Em outras palavras, passou-se de uma situação de ditadura “rude” com *partido único* que prevaleceu até 1963 para um quadro de pluripartidarismo relativamente competitivo em 1989. Antes, porém, atravessou-se pelo desempenho desmoralizado dos pseudopartidos opositores que apenas legitimaram uma das ditaduras mais longevas da América Latina, assim tem-se que:

No período de 1953 a 1963, não se permitia a atuação dos partidos de oposição, dominava então o sistema de *partido hegemônico autoritário* - Partido Colorado - (Caballero, 1990). Nas eleições presidenciais, o general Stroessner obteve a média de 96% dos votos (os votos brancos e nulos completavam os restantes 4%). Nas eleições para a Câmara de Representantes, também a média era de mais de 90%, uma vez que não existiam representantes de outros partidos.

Entre 1963 e 1988, verificou-se a entrada em cena política dos denominados pseudo-opositores como o PL e o PLR (desdobramentos do tradicional Partido Liberal fundado em 1887) e que aceitaram as regras do jogo do partido hegemônico autoritário. Esses partidos - onde se inclui também o próprio PRF - obtiveram nesse período uma média de apenas 13% do total de votos emitidos nas eleições gerais, enquanto o Partido Colorado mantinha uma média de pelo menos 80% do total de votos. O PLRA, como já foi enfatizado, manteve uma postura abstencionista e de crítica aberta aos participacionistas.

A partir de 1989, inicia-se a transição política com a queda do regime de Stroessner e possibilita a participação do PLRA. Iniciava-se também o período do pluripartidarismo, embora com as restrições inerentes a uma transição conduzida e tutelada pela cúpula governista. Nas eleições presidenciais de 1989, o Partido Colorado, como era de se esperar, obteve 74,22% dos votos. Contudo, a oposição conseguiu 23,74% do total de votos, sendo que o PLRA obteve a maioria absoluta dos votos opositores: 20,33% desse total. Nas eleições para o Congresso Nacional, o Partido Colorado obteve 72,77% dos votos enquanto que a oposição chegou aos 25,3% (o PLRA obteve 20,14% dos votos opositores).

Seguindo essa forma de analisar o quadro partidário opositor do Paraguai no período de transição política, observa-se que os dados das eleições municipais de 1991, a segunda eleição da transição, são também favoráveis a uma evidente progressão aritmética do desempenho eleitoral do PLRA (ver gráfico 4, p.152).

Comparando-se esses resultados com os das eleições gerais de 1989, verifica-se que, em 1989, o PLRA venceu o Partido Colorado em uma localidade do interior e com uma diferença de quatro votos. Nas eleições municipais de 1991, o PLRA obteve vitória eleitoral em 41 localidades dos 203 distritos (Flecha e Martini, 1994). Rompeu-se com isso o vínculo de dependência centralizadora que prevaleceu por mais de trinta anos. O PLRA obteve seus melhores resultados nos Departamentos de Central (o mais populoso do país) e Cordilheiras. O peso em quantidades de habitantes em vários dos municípios conquistados pelo PLRA outorgou-lhe um número final significativo a seus resultados. Na realidade, o PLRA, nas eleições municipais de 1991, ficou apenas 10% abaixo dos resultados obtidos pelo partido governista. Não custa lembrar que nas eleições gerais de 1989 ficou em torno 54% abaixo do Partido Colorado. Esses resultados significam também que o PLRA cresceu em torno de 13 pontos entre 1989 e 1991, isto é, passou de 20% a 33%.

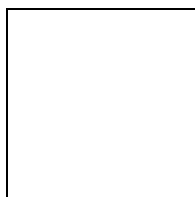
Flecha e Martini (1994) assinalam que, se se considera a distribuição de votos nas 20 localidades com maior quantidade de eleitores do Paraguai, a distância entre o PLRA e o Partido Colorado é ainda menor, apenas de 2,6%, como pode ser notado através dos dados apresentados na tabela 2, p.155.

Uma terceira eleição dentro da denominada "agenda da transição" foi a relativa à convocação de uma Assembléia Nacional Constituinte. Assim, no dia 1º de dezembro de 1991, votou-se para escolher os deputados constituintes. Os resultados significaram ao mesmo tempo: uma maioria absoluta do Partido Colorado (e também seu estancamento relativo) e uma alta abstenção do eleitorado que afetou principalmente ao PLRA (Flecha e Martini, 1994). O aspecto deveras ressaltante foi a brusca queda da participação em relação às eleições municipais de maio/junho de 1991. Nas eleições constituintes, como já foi notado, participaram apenas 52,34% dos eleitores inscritos.

Na realidade, as eleições para constituintes não despertaram muito interesse essencialmente por falta de maior informação da cidadania, não se configurava como uma eleição comum e o excessivo número de candidatos talvez tenha criado certa confusão no eleitorado. Resulta pertinente apresentar a evolução das eleições considerando somente o desempenho do PLRA e do Partido Colorado em três períodos eleitorais consecutivos (gráfico 8).

Em relação a esses dados, é preciso destacar que a perda de eleitores observado no PLRA nas eleições constituintes, em comparação às duas eleições anteriores, deve ser creditada em grande parte ao abstencionismo do eleitorado. Por outro lado, deve-se ressaltar que, afora o impacto da abstenção eleitoral, existiam duras críticas no interior do próprio PLRA quanto ao desempenho do partido e que estas se dirigiam, principalmente, aos seus dirigentes. O centro das críticas era: 1) a falta de participação das bases nas decisões do partido; 2) a escassa renovação na cúpula; 3) a falta de abertura do partido à sociedade; e 4) a falta de modernização do trabalho político (Flecha e Martini, 1994).





A quarta e última convocação eleitoral que completa a "agenda da transição" é a das Eleições Gerais de 1993, responsáveis pela eleição do primeiro presidente civil do Paraguai após quase 50 anos. O PLRA obteve um resultado importante, uma vez que recebeu 376.868 votos, ou seja, 32,13% dos votos válidos.

Outras tendências importantes verificadas após as eleições de 1993 são as seguintes: o Partido Colorado, apesar da vitória eleitoral, já não possuía a maioria absoluta; apresentou, a partir da primeira eleição da transição, em 1989, até a de 1993, um desempenho eleitoral decrescente.

Um resumo dos resultados das eleições realizadas no Paraguai entre os anos de 1989 e 1993, considerando o desempenho eleitoral do Partido Colorado, do PLRA e dos Independentes, é apresentado no quadro 7.

**Quadro 7 - Resumo dos resultados eleitorais no Paraguai: 1989-1993**

(%)

ANO*	INSCRITOS	VOTAÇÃO	COLORADO	PLRA	INDEPEND.
<b>1989</b>	2.226.061	1.189.657 (53,37)	882.957 (74,32)	241.832 (20,33)	. --
<b>1991</b>	1.383.307	989.702 (71,54)	412.529 (43,38)	316.882 (33,33)	182.941 (19,24)
<b>1991</b>	1.438.543	743.546 (51,69)	409.730 (55,10)	201.040 (27,00)	81.860 (11,00)
<b>1993</b>	1.698.984	1.172.883 (69,03)	468.213 (39,92)	376.868 (32,13)	271.421 (23,14)

\* Os anos que constam da tabela correspondem, respectivamente, às eleições presidenciais, municipais, constituintes e presidenciais.

Fonte: Riquelme, 1994, p. 87.

Como se percebe pelos dados apresentados, o Partido Colorado foi o que sofreu maiores perdas ao longo desses processos eleitorais. Riquelme (1994), examinado esse fato, argumenta que um dos fatores que poderiam explicar essa diminuição do caudal eleitoral do partido governista é a incorporação de melhorias nos padrões eleitorais (foram purgados, purificados), deixando-os menos suscetíveis às costumeiras fraudes. No que se refere ao PLRA, verifica-se um crescimento no seu desempenho eleitoral. Nas eleições de 1989, este obteve apenas 20,33% dos votos, nas eleições municipais de 1991 avançou para 33,33%, experimentando nesse mesmo ano um leve decréscimo nas eleições Constituintes, ficando com 27% dos votos. Finalmente, obteve um grande resultado em 1993, conseguindo quase um terço do eleitorado total ou 32,13% dos votos, ficando apenas 7,79% abaixo do partido governista.

Já no que diz respeito ao independente Encuentro Nacional, verifica-se que este obteve um resultado importante em 1993 com 23,14% dos votos, mas, comparativamente ao desempenho dos partidos tradicionais e em função da enorme propaganda política criada em torno do novo partido, o resultado obtido pelo Encuentro esteve abaixo das expectativas.

## CAPÍTULO 3

### A TRANSIÇÃO INCOMPLETA

Concluída a passagem do regime militar ao civil ocorrida solenemente em 15 de agosto de 1993, o processo de transição do Paraguai, ao cumprir a denominada "agenda da transição" - que era basicamente uma sucessão de eleições fundadoras iniciadas em 1989 com a queda do regime de Stroessner -, passou a ser conceitual e normativamente balizado pela suposição de que o país estava caminhando para a consolidação de um regime democrático. Garretón (1992) entende, não obstante, que nesses casos estamos ainda diante de uma *"inauguração da democracia"*, uma vez que a instalação do primeiro governo civil e de parlamentos democráticos configuram, sobretudo - e não mais do que isso -, uma dimensão fundacional em termos de consolidação democrática. Na realidade, de acordo com Touraine (1995), ter eleições livres é fundamental como corolário de um processo de transição para a democracia, mas não é suficiente. A prova irrefutável consiste em saber se a participação ativa no produto social, nas decisões políticas, na cultura, progride ou não. Ao eliminar as ditaduras construiu-se metade do caminho, mas fundamentalmente persiste o desafio das distâncias sociais.

Nessa perspectiva, Trindade (1994, p.43) refuta o conceito de Przeworsky (1989) de que *"as limitações para a consolidação democrática são institucionais e não econômicas"*, observando que essa afirmação não se aplicaria às tradições latino-americanas, nas quais os principais obstáculos obedecem *"sem nenhuma*

*dívida a limitações mais econômicas que institucionais*". Na realidade, Przeworski (1984, p.39) privilegia a questão institucional, quer dizer, advoga por um *compromisso institucional* como solução para o problema das democratizações, assinalando que *"a democracia pode ser estabelecida somente se existirem instituições que tornem improváveis as conseqüências - decorrentes do processo político competitivo - altamente adversas aos interesses de qualquer agente específico, dada a distribuição de recursos econômicos, ideológicos, organizacionais, etc"*. Contudo, em trabalho mais recente, Przeworsky (1994, p.188) enfatiza aspectos econômico-sociais que incidem sobre o futuro das democracias, quando observa:

*"O tema das relações entre democracia e reformas econômicas se refere aos efeitos da transição pela seguinte razão: mesmo que o sistema posterior à reforma seja mais eficiente -e que o novo estado estacionário seja Pareto-superior ao status quo, isto é, que ninguém esteja em pior situação no novo sistema e algumas pessoas estejam melhor -, uma deterioração temporária das condições materiais é suficiente para provocar um enfraquecimento da democracia ou do processo de reformas"*.

De qualquer maneira, Trindade continua argumentando que o principal bloqueio para o avanço democrático estaria em função das transformações econômico-sociais herdadas do período autoritário, essencialmente no que diz respeito à valorização da democracia, das instituições representativas e dos processos de participação político-eleitoral. Formar-se-ia, então, uma combinação entre modelos tradicionais da cultura política dominante em outra época e os efeitos adversos da crise econômica, especialmente da inflação que se manifestam concretamente no cotidiano das pessoas e nas suas atitudes com respeito à política.

Com relação à transição democrática do Paraguai, pode-se afirmar que o eixo de confrontação se desloca para o conflito entre o "novo e o velho", entre o processo de expurgar através da institucionalização o passado antidemocrático e a

resistência de setores civis e militares, pertinazmente aferrados à permanência de alguma forma de enclave ou "entulho autoritário". Não obstante, o caráter altamente restauracionista do processo político é, desafortunadamente, concomitante com a presença de um impasse crucial, que subsiste às transformações sofridas e que diz respeito ao problema sócio-econômico. Em outros termos, a modernização, a despeito dos avanços políticos, estancou-se nos planos social e econômico.

Nessa linha de raciocínio, Baquero (1994, p.39), referindo-se aos países que têm experimentado mudanças políticas no período pós-transição, assinala:

*"Prevalece ainda uma estrutura autoritária de relações sociais num contexto urbano de massas. Os dilemas clássicos se mantêm vigentes entre liberdade política e igualdade econômica. Essa dicotomia parece materializar-se num movimento antagônico entre Estado e sociedade, no qual o primeiro considera suficiente a liberalização política, enquanto que o segundo se orienta pela dimensão econômica. Encontrar um ponto de convergência entre esses dois pólos é um dos maiores desafios que os países da América Latina enfrentam atualmente".*

Concordando com essa argumentação, resulta pertinente apresentar os principais aspectos econômicos e sociais que marcaram o Paraguai em pleno período de transição, mais especificamente durante o governo do general Andrés Rodríguez (dados macroeconômicos principalmente do período 1989-1993, ver quadro 8).

Outros dados importantes indicam que a população do Paraguai nesse período esteve em torno de 4.123.000 habitantes, cujo PIB estava em 1,7% (Jornal *ABC/Color*, 15/08/93). Comparativamente, o Uruguai, com 3.158.000 habitantes, tinha um PIB de 7,70%, enquanto que a Argentina, com uma população de 34.154.000 de habitantes, apresentou um PIB de 6,00% (Jornal *ABC/Color*, 7/11/93).

Não obstante, podem ser citados também aspectos positivos, registrados naquele período, como a liquidação considerável da dívida externa atrasada (o

governo paraguaio pagou 827 milhões de dólares entre 1989 e 1992). A dívida externa do Paraguai caiu de 2.076 milhões de dólares em 1989 para 1.249 milhões de dólares em 1992 (40% menos). Além disso, a inflação anual manteve-se estável: 44,1% em 1990, 11,8% em 1991, 18% em 1992 e 20% em 1993 (*Jornal ABC Color*, 15/8/93).

#### **Quadro 8 - Aspectos econômico-sociais do Paraguai em transição**

- O Problema da terra: mais de 10 milhões de hectares estão em mãos de apenas 351 pessoas.
- O desemprego atinge a marca dos 9%
- O salário perdeu seu poder aquisitivo em 37% num período de 4 anos (a partir de 1989)
- A evasão fiscal (tributária) atingiu 40% do total arrecadado pelo Estado
- Existem 400 mil analfabetos (27%), cifra que se mantém há 40 anos
- O sistema de saúde estatal atende a apenas 60% da população
- Deficiências de moradias que chegam a cifras em torno de 300.000 vivendas
- Existem 130.000 camponeses sem terra segundo o Ministério do Interior (segundo a organização dos sem-terra existem mais de 250.000 famílias)
- Em 4 anos de transição política, não foi privatizada uma só empresa estatal
- O sistema de água encanada chega a apenas 23% da população
- Recursos florestais dizimados (restando apenas 15% da mata por falta de reflorestamento)

**Fonte:** Quadro organizado a partir dos dados do *Jornal ABC. Color*, 15/8/93. *Edição Especial*.

Esses indicadores demonstram com eloquência que a crise do Paraguai dos anos 90 transcende as conquistas essencialmente institucionais e políticas, para assumir também um forte conteúdo de impasse sócio-econômico, absolutamente indissociável àqueles avanços da transição, especialmente considerando a

emergência de um “Estado de Direito”. Saliente-se que os dados sócio-econômicos do quadro 8 configuram em seu conjunto o "legado" de períodos de autoritarismo e que foram "entregues" ao presidente civil eleito, Juan Carlos Wasmosy.

Ao considerar o quadro deficitário das transições, Baquero (1994, p.38) posiciona-se favoravelmente à idéia de que é importante resolver, em primeiro lugar, as graves distorções econômicas e sociais dos países latino-americanos, enfatizando que *"a tarefa essencial das novas democracias reside em estabelecer parâmetros minimamente razoáveis de resgate da igualdade social dos cidadãos"*. Da mesma forma, esse autor argumenta que uma das dificuldades para a consolidação das *novas democracias* - que Francisco Weffort (1992, p.6) prefere denominar de *"democracias em construção"*, uma vez que a transição tornou inevitável uma mistura com heranças do autoritarismo e, principalmente, porque a crise econômica e social acentua as condições de desigualdade social - reside na influência adversa da situação de crise econômica e social sobre os padrões de voto dos cidadãos *"fazendo com que se manifestem num sentido ou direção defensiva, o que propicia a manutenção de instrumentos populistas na política"* (Baquero, 1994, p.38). Na realidade, no Paraguai em transição - e como conseqüência da defasagem entre liberdade política e igualdade econômica -, ainda manifestam-se nitidamente formas tradicionais de clientelismo e de populismo que parecem inibir a legitimidade de outros discursos políticos que não àqueles aferrados aos aspectos emblemáticos do autoritarismo.

Diante disso, Terrie Groth (1989, p.20), assegura que é importante reconsiderar a noção de transição, uma vez que existem várias perspectivas possíveis e não apenas àquele conceito estreito de democratização apontado como única saída para legitimar o Estado burocrático autoritário e mediar sua relação com a sociedade civil, como nos casos brasileiro e argentino. Para o autor, haveria pelo menos dois rumos principais: o burguês e o revolucionário. O rumo burguês é o mais conhecido e estudado e *"implica uma volta ao governo de*

*leis em vez de homens, eleições regulares, garantias jurídicas de direitos civis, enfim, um sistema com as 'regras do jogo' definidas constantemente, com um governo de representação política de pluralismo". Já o "rumo revolucionário" representa a perspectiva menos conhecida ou contemplada e onde existiria "não apenas uma mudança na série de procedimentos legais, mas também uma redistribuição de poder entre as classes sociais, uma reconstituição da economia política, uma inclusão de um componente político-social na questão de direitos humanos, enfim, uma transição do capitalismo para o socialismo".*

Pode-se concordar com o autor quanto ao primeiro ponto. Certamente o que acontece em países como o Paraguai é a instauração do "rumo burguês" de transição, o que implica num caráter essencialmente conservador dos *cambios* políticos e econômicos, implementado, sobretudo, para viabilizar o desenvolvimento do capitalismo, mas a perspectiva do "rumo revolucionário", entendido como uma transição por colapso ou eliminação do regime autoritário, embora auspicioso para uma democracia completa, resulta inaplicável nesse caso, uma vez que desconsidera que o país esteve por quase meio século sob uma férrea ditadura e o rumo da transição é possível que se estabeleça muito mais pela via da liberalização "de cima para baixo" e pelo cumprimento de uma "agenda eleitoral", antes do que por uma ruptura do tipo revolucionário. O que, como vimos anteriormente, não se configura como uma característica dos processos de transição ocorridos na América Latina, e nem mesmo nos países europeus.

Esse conceito é corroborado por Przeworsky (1994, p.97) quando afirma categoricamente: *"onde quer que os militares tenham permanecido coesos na defesa do regime, os aspectos de emancipação pactuada predominaram no processo de transição"*. Diante disso, e mesmo que o regime de Stroessner tivesse sido derrubado por golpe militar do tipo "insurrecional interno", absolutamente não corresponde à noção de "rumo revolucionário" (Groth, 1989), o que significa que o conceito de transição subjacente a este trabalho diz respeito fundamentalmente à passagem de um regime político autoritário para outro



democrático e não como uma mudança sócio-econômica global como seria a abordagem do modelo revolucionário.

É possível, então, que esse quadro de *processo inacabado* das transições latino-americanas tenha orientado O'Donnell (1991) a introduzir uma distinção básica ao afirmar que os processos de democratização comportam não uma, mas *duas* transições: uma, do regime autoritário até ser instalado o governo democrático; a outra, desse governo até a efetiva vigência de um *regime democrático*. A primeira transição pode ser prolongada e inclusive atolar-se numa situação frágil e incerta, com um alto grau de continuidade do regime anterior. No Paraguai, é possível verificar também essa "dupla transição", embora a divisão tenha conotação arbitrária. A primeira teria seu início com a superação do regime autoritário em 1989, passando pelas eleições municipais e constituintes de 1991 e que culmina com a escolha de um presidente civil em 1993. A "segunda transição" inicia-se a partir desse governo para a consolidação de um regime democrático e que, no caso do Paraguai, compreende, pelo menos por enquanto, uma série de modificações essencialmente políticas, com o que está muito longe de ser considerado democrático, em razão de que o conceito de democracia tem implicações e exigências não apenas políticas, mas econômicas, sociais e culturais.

Quanto ao processo de transição no Paraguai, como sugere Abente (1993), existiriam três resultados possíveis. O primeiro diz respeito ao congelamento do processo, o que implica chegar apenas até a liberalização ou "dictablanda"; o segundo refere-se a conquistas democráticas que superam as liberdades civis e políticas, mas que ainda possam garantir a hegemonia dos militares ou do partido governista - democracia restritiva ou "democradura". O terceiro resultado implica num cenário onde se realizem as condições de uma democracia, ou seja, onde a competição eleitoral seja realmente competitiva e não excludente.

Os aspectos analisados por Abente referem-se fundamentalmente a questões político-institucionais da transição. Nesse sentido, a transição do

Paraguai após a instalação do governo civil, embora tenha superado amplamente o "primeiro resultado" ainda durante o governo do general Rodríguez, pode ser considerada, em termos de conquista democrática, como *transição politicamente híbrida*, em função da associação ou convivência de dois "resultados" ("democradura" e democracia), o primeiro restritivo e o segundo desejável ou positivo. O caráter *restritivo* refere-se ao fato do país não ter superado ainda alguns entraves que correspondem ao "segundo resultado", uma vez que a simbiose Partido Colorado-Militares ainda mantêm uma forte hegemonia em detrimento de uma oposição ainda em reorganização. Saliente-se que no Paraguai, além do afastamento dos militares principalmente do Poder Executivo - ocorrido com a eleição de um presidente civil -, é necessário também a remoção do aparelho estatal autoritário controlado pelo Partido Colorado. Já o caráter *desejável ou positivo* diz respeito à possibilidade da incorporação de elementos democratizantes do ponto de vista político, que corresponderiam ao "terceiro resultado", como a nova lei eleitoral (1990) e a Constituição Nacional (1991), uma maioria parlamentar opositora eleita por votação direta (1993). O que poderia significar, em seu conjunto, a instauração de um processo eleitoral relativamente competitivo. Não obstante, a democratização somente será possível a partir do desmantelamento da simbiose Forças Armadas-Partido Colorado - com todas suas implicações de autoritarismo remanescente e fraudes eleitorais - sem subestimar, contudo, a importância do desempenho dos partidos de oposição, especialmente o PLRA como segunda força eleitoral - no sentido de transformarem-se em uma real alternativa de poder.

As observações que focalizam avanços eminentemente políticos do período de transição democrática do Paraguai são importantes, uma vez que, segundo Weffort (1990, p.10), na América Latina, contrariamente à posição de outros autores, é possível avançar para a democracia mesmo em um período de crise econômica. Em outras palavras, existiria a possibilidade de conceber a democracia como um valor em si. *"Isso quer dizer que, diante da ameaça da*

*inviabilidade nacional, muitos latino-americanos tendem a ver na democracia não apenas um caminho para organizar o Estado, mas para organizar a própria sociedade".* José Nun (1992) procura dar razão a Weffort (1990, p.39) quando diz que a postura deste - que concebe a democratização política como o passo prévio e necessário para a modernização econômica e social - teria surpreendido há algumas décadas atrás: "... não creio que se possa negar, escreve Weffort, que a democracia é o único caminho que pode levar os países latino-americanos para a modernidade" (Idem, p.42).

A transição do Paraguai parece adaptar-se às observações de Weffort, uma vez que países dependentes e com uma frágil economia, onde prevalece uma cultura autoritária que privilegia o clientelismo prebendário e onde elementos de uma forma de patrimonialismo tradicional ainda estão profusamente infiltrados no poder, dificilmente terão suas atenções voltadas àquela idéia de "*racionalidade instrumental, com o mercado e com o desenvolvimento científico-tecnológico*" (Lechner, 1990). A questão subjacente é muito mais uma justa revalorização das liberdades públicas e do governo representativo, antes do que, como afirma Nun (1992, p.12), "... reduções freqüentes e fáceis a puras ficções burguesas".

Desde outro ponto de vista, Lamounier (1991) privilegia uma concepção de *concomitância* entre processos políticos e avanços sócio-econômicos para consolidar as democracias que emergem a partir do processo de abertura política. Nesse sentido, o autor considera como pressuposto válido o conceito de que a estabilidade democrática resulta de dois grandes processos históricos: a) *institucionalização do subsistema representativo*, isto é, dos mecanismos ligados à competição eleitoral, à disputa entre partidos políticos e à atividade parlamentar; e b) *crescente integração das massas previamente excluídas a uma economia industrial moderna*, com a concomitante *desconcentração* da renda, do privilégio, do poder decorrente de determinadas formas de propriedade (como a agrária) e das diferenças devidas ao *status* ou à estima social. Em outros termos,

o que se deseja, como diz Lamounier, é a plena legitimação do "subsistema representativo" aliada a mecanismos que interfiram no *status quo* sócio-econômico visando a uma "*progressiva elevação do piso de bem-estar social, o aumento da mobilidade individual e a redução das desigualdades de renda*".

Contextualizando o esquema proposto por Lamounier, para o caso paraguaio, é possível inferir algumas conclusões, quais sejam: a) que o processo de transição realmente fortaleceu o sistema representativo; b) que se cumpriu uma agenda eleitoral de quatro eleições sucessivas; e c) que se verificou, com limitações certamente, a competição entre partidos políticos. Enfim, implementou-se àquilo que Robert Dahl (1971) denominou, em seu clássico *Poliarchy* como "*requeriments for democracy*". Além disso, emergiu uma nova Constituição que, entre vários outros aspectos positivos, separa os poderes do Estado e outorga maior autonomia aos Magistrados. Entretanto, no que diz respeito à desconcentração sócio-econômica, a transição político-democrática do Paraguai não se configurou, pelo menos nos primeiros quatro anos, como um processo que efetivamente proporcionou proteção pública aos cidadãos contra a pobreza.

O acesso das classes menos favorecidas aos bens e serviços permanecem muito limitadas, em que pese a prolongada estagnação econômica verificada em toda América-Latina desde os anos 80, o que significa também uma reduzida ampliação da cidadania. Esse último aspecto confere validade àquele conceito de Roberto da Matta (1979), explicitado no seu livro *Carnaval, Malandros e Heróis*, de que a desigualdade social tende a reforçar uma herança de relações hierárquicas e autoritárias.

Ainda sobre a questão da *institucionalização* e da *desconcentração*, Lamounier exemplifica os casos brasileiro e argentino. Na opinião do autor, a "desconcentração" efetivada na Argentina pelo peronismo, sob características francamente populistas, teria dificultado o reequilíbrio do sistema no sentido da democracia representativa; inversamente, no Brasil, o elevado índice de

desigualdade social teria dificultado a consolidação dos avanços realizados naquele sentido a partir dos anos 30.

Sobre a transição do Paraguai, pode-se inferir também que a situação que emerge após a eleição de um presidente civil, certamente não é poliárquica, mas pelo menos é *diárquica* (Linz, 1983), uma vez que estaria contrapondo um novo governo, ainda impregnado dos vícios do autoritarismo, a uma reconstrução da ordem política onde se contabiliza a instauração do pluripartidarismo que resultou - em que pesem as objeções quanto à transparência do processo eleitoral - numa maioria opositora no Parlamento e em vários governadores opositoristas eleitos pelo voto direto. É possível definir também a transição do Paraguai como uma *poliárquia perversa*, no mesmo sentido utilizado por Lamounier (1985) ao se referir ao caso brasileiro. No Brasil, segundo ele, existiria uma sociedade que, embora tenha superado uma ordem autoritária, não possui a tradição de organização política pluralista e independente do Estado, típica das verdadeiras poliárquias liberais.

Nesse ponto da análise, e sem desviar do enfoque dado aqui, qual seja o da profunda crise social e econômica herdada pelos governos transicionais de seus antecessores autoritários e suas conseqüências adversas para a instauração de uma democracia representativa, resulta pertinente considerar o conceito de "democracia delegativa" utilizado por O'Donnell (1991), para referir-se aos governos pós-autoritários eleitos democraticamente. Dessa maneira, segundo o autor, cumprir os critérios de Robert Dahl para a poliárquia não significa considerar que as "novas democracias" sejam democracias representativas, na realidade seriam apenas *delegativas*, visto não serem democracias consolidadas ou institucionalizadas. Além disso, as democracias delegativas não possuem eficácia governamental no enfrentamento de suas respectivas crises sociais e econômicas. Na ausência de instituições democráticas, outras instituições "*não formalizadas, mas fortemente atuantes - especialmente o clientelismo, o patrimonialismo e, certamente, a corrupção -*, tomam o lugar daquelas,

*juntamente com vários padrões de acesso direto e altamente desagregado ao processo de tomada de decisão e implementação de políticas públicas*" (O'Donnell, 1991, p.63). Como exemplos de democracias delegativas, esse autor apresenta os casos da Argentina, do Brasil e do Peru, que herdaram uma profunda crise econômica e social dos regimes autoritários que os antecederam - e que mesmo após a transição ainda persiste e parece inclusive piorar -, configurando o terreno ideal para "*liberar as propensões delegativas*". Não obstante, exclui os casos do Chile e do Uruguai da tipificação de democracias "*delegativas*".

Diante disso, parece evidente de que a democracia instaurada no Paraguai - *democracia política* - com a eleição de um presidente civil em substituição aos tradicionais regimes militares e em função das características descritas - principalmente àquelas que fazem referência aos aspectos recalcitrantes do prebendarismo, do populismo e da própria corrupção - poderia constituir-se também em mais uma "democracia delegativa", embora, naturalmente, não seja essa a única forma de conceituar o novo governo civil, em função de não se configurar ainda como uma democracia consolidada, estabelecida ou representativa.

O conceito de *democracia delegativa* parece adaptar-se também ao caso da transição do Paraguai em razão de que, segundo O'Donnell (1993, p.64), embora seja um governo que contrasta com as democracias institucionalizadas, não se apresenta como hostil à democracia. Nesse sentido, o termo "delegativa" deve ser entendido como "*uma concepção e prática do poder executivo que pressupõe que este tem o direito, delegado pelo eleitorado, de fazer o que lhe parecer adequado para o país*". Outro aspecto que denota homologia entre a "democracia delegativa" e o regime civil do Paraguai é aquele que diz respeito ao reduzido grau de *accountability* exigido ao Poder Executivo e às autoridades políticas do seu entorno. O'Donnell (1991, p.3) se refere a esse aspecto nos seguintes termos: "*A democracia delegativa representa para o presidente a vantagem de não ter*

*praticamente nenhuma obrigatoriedade de prestar contas - accountability - horizontalmente".*

As análises anteriores apontaram para o fato de que a democratização diz respeito a um longo processo de compatibilização entre a operação de instituições políticas e os valores de uma esfera societária na qual predominem práticas democráticas. Independentemente de alguns autores enfatizarem, em forma separada, avanços institucionais ou econômico-sociais, o impasse fundamental reside em que a estabilidade democrática ou mais propriamente a consolidação da democracia na América Latina deve incorporar necessariamente elementos complementares e sinérgicos que privilegiem, por um lado, o fortalecimento das instituições e do sistema político e, por outro, a reformulação das relações entre Estado, economia e sociedade civil com crescente autonomia desta, tendo como corolário a expansão da cidadania.

Na realidade, como observa Jussara Prá (1994, p.152), na América Latina, os limites do social e do político são precariamente definidos, o que exigiria a promoção de uma "democracia mínima", objetivando elaborar políticas públicas que possam garantir o acesso da população a condições de vida sócio-econômicas mais igualitárias. Além disso, sugere que o conceito de democracia implicaria também na necessidade de organização dos cidadãos e de sua participação nas decisões políticas, *"emergindo daí noções como a de autogoverno, de autogestão e autodeterminação - pressupostos da democracia participativa da teoria rousseauiana"*. Contudo, a introdução de reformas substantivas, algumas até fundacionais, como as referidas pela autora, bem como a redefinição de alianças e a própria ampliação de competição do jogo político, prendem-se a um requisito inadiável: a governabilidade.

Dessa perspectiva e na imaginativa expressão de Juan Rial (1988, p.8), o grande dilema da governabilidade é: *"como obter um incremento na representatividade sem afogar o sistema decisionista"*. Da mesma forma, Torres-Rivas (1994, p.89), observa com agudeza que a *estabilidade* não se constitui mais

hoje no caráter que define nem mesmo as grandes democracias industriais do ocidente, ao contrário, e referindo-se à América Latina, assinala: *"el problema de la gobernabilidad esta anudado a otro tipo de crisis, el de la construcción democrática en sociedades posautoritarias y empobrecidas, problema que tiene dos dimensiones constitutivas: la eficacia y la legitimidad"*. Mas é de Lechner (1994, p.15) a caracterização mais adequada para o tipo de governabilidade que estamos tratando: *"A decisão política já não representa um ato de autoridade que solicita obediência, mas um acordo negociado, baseado em benefícios mútuos. Embora a diferença possa ser nula em casos concretos, trata-se de concepções distintas: hoje em dia, a política é muito mais concebida como um mecanismo de coordenação do que como instância de direção"*.

De forma muito genérica, dada a complexidade do conceito e a polissemia do termo, pode-se instituir que a *condição* de governabilidade estabelecer-se-ia, utilizando a expressão de Luciano Martins (1989, p.252): *"pela capacidade demonstrada por uma estrutura de poder ou um sistema de governo em mobilizar os recursos necessários ao atendimento de demandas cuja não satisfação pode constituir-se numa ameaça à preservação da estrutura de poder ou à capacidade operacional do governo"*. De outra parte, o autor, distingue a crise de governabilidade como tendo sua origem em duas situações clássicas: a) quando entram em contradição os interesses de grupos e classes que integram as estruturas de poder, projetando-se tal contradição sobre o sistema de governo; e b) quando demandas oriundas da sociedade não podem ser atendidas pelo sistema de governo sem que se transformem as estruturas de poder.

No caso da transição do Paraguai, a crise de governabilidade aplica-se fundamentalmente ao segundo caso descrito por Martins. Com efeito, os entraves que geram conflitos e instabilidades para o novo governo são, por um lado, a grave crise sócio-econômica, herdada do período autoritário - aliada à nova crise, e, por outro, a demora na institucionalização de aspectos cruciais da democracia - como a despartidização dos militares. Diante disso, torna-se



imperativo agilizar um *pacto de governabilidade* e no caso de Paraguai a iniciativa foi tomada pela oposição. O pacto que se estabeleceu no Paraguai está próximo daquela distinção efetuada por Gillespie (1989), ou seja, seria *consocional*, em razão de ter emergido pela união ou entendimento político de partidos de oposição com o partido governista, visando influenciar o poder central.

Assim, uma das tarefas centrais da transição reside em evitar a formação de condições tendentes a gerar uma crise de governabilidade, isso porque, especialmente no caso paraguaio, existem casos concretos de defasagem entre o discurso sobre a democracia e a prática política da construção democrática. Nesse sentido, apenas 15 dias após a posse do presidente eleito Juan Carlos Wasmosy, o segundo colocado nas eleições de 1993, o candidato opositor Domingo Laíno, do PLRA, apresentou as bases do denominado "pacto de governabilidade" (entrevista ao Jornal *ABC/Color*, 1/9/93, p.6), argumentando que o Paraguai em transição, mesmo com a eleição de um presidente civil, apresenta os seguintes problemas que podem colocar em risco a governabilidade e inclusive *impedir que o presidente conclua o seu mandato*, quais sejam: 1) existe um problema sócio-econômico grave, "uma pobreza crítica e um desemprego sem precedentes"; 2) as Forças Armadas ainda estão "umbilicalmente ligadas ao partido governista - Colorado -", o que significa uma hegemonia capaz de "mudar as regras do jogo democrático" visando à instabilidade quando não o retrocesso; 3) institucionalização demorada. "O Poder Judiciário deve ser efetivamente independente, onde se inclui a Justiça Eleitoral"; 4) ausência de uma reforma substantiva do Estado. "Ninguém duvida da necessidade de privatizar empresas estatais altamente deficitárias".

As propostas apresentadas pelo líder do PLRA Domingo Laíno realmente despertaram o interesse de quase todos os setores políticos. No dia 14 de outubro de 1993, foi assinado um documento, ou *pacto de gobernabilidad*, que poderia ser definido como *consocional*, objetivando "formalizar um diálogo responsável

e permanente” (Jornal *ABC/Color*, 15/10/93, p.2) entre o Partido Colorado (governista) e os opositores: PLRA, Febrerista e Democrata Cristão.

Esse pacto foi considerado histórico no Paraguai, um país onde a coalisão, as alianças e os acordos partidários não fazem parte da idiossincrasia política, uma vez que o tradicionalismo fortemente bipartidário tem dominado a cena política desde o século passado. Com o pacto, inaugura-se no Paraguai uma nova forma de convivência política. O documento destaca os seguintes pontos: 1) fortalecer as instituições; 2) combater a corrupção; 3) promover campanhas coordenadas para combater a pobreza e o desemprego; 4) implementar o estabelecimento do “Estado de Direito”, fundamentado num Poder Judiciário independente e onde as Forças Armadas tenham papel estritamente institucional; 5) respeitar o funcionamento, equilíbrio e interdependência dos poderes do Estado. A partir desse momento o *pacto de governabilidade* deveria estudar os seguintes temas altamente conflitivos: a promulgação de um novo *Código Laboral*, a desfiliação política dos militares e policiais em serviço ativo e a futura integração do Poder Judiciário.

Uma das primeiras conquistas do pacto - fruto de intensas reuniões realizadas entre os responsáveis por sua elaboração - consistiu em possibilitar que o Congresso Nacional, com uma maioria de quase 80%, viesse a rechaçar o veto do presidente Wasmosy ao novo *Código Laboral*, restituindo assim muitos direitos dos trabalhadores e antigas reivindicações dos sindicalistas. No dia seguinte, o presidente Juan Carlos Wasmosy, embora tenha vetado o Código, viu-se forçado a promulgar o novo *Código Laboral* do Paraguai, apesar dos protestos do setor empresarial (Jornal *ABC/Color*, 30/10/93, p.2). Esse acontecimento também significou um fato inédito num país onde, por mais de três décadas, jamais se ouvira falar em maioria opositora parlamentar e muito menos em se questionar o veto de um presidente da República.

Por último, a transição do Paraguai, pelo menos até onde foi possível examiná-la, chegava aos primeiros 100 dias do governo civil de Juan Carlos

Wasmosy. Um balanço relativo (organizado a partir de dados do Jornal *ABC Color*, 23/11/93) desse período indica um predomínio de promessas não cumpridas. O grande déficit da administração do presidente civil foi a política econômica, com efeito não implementou a tão propalada "reforma estrutural". Não foi controlada a inflação e nem se obteve a estabilidade monetária. Tampouco foram privatizadas as empresas estatais deficitárias. No aspecto político, o presidente continua envolvido nas estruturas prebendárias nostálgicas do autoritarismo, além de não ter promovido a institucionalização das Forças Armadas. No âmbito social, não foram atendidas as demandas populares e não foi implementado o "programa de ação social a curto prazo", prometido em campanha.

Não obstante, e configurando certo paradoxo, é preciso salientar que um levantamento de opinião realizado pelo Jornal *ABC/Color* (na capital Assunção e cidades vizinhas) indicava que 45,1% das pessoas consultadas aprovavam a gestão do presidente como "boa", enquanto que 7,2% qualificavam seu governo como "muito bom". Porém, 17,9% acreditavam que sua gestão foi "ruim" e 3,6% a consideravam "muito ruim". É preciso destacar que 26,1% dos entrevistados não quiseram opinar (23/11/93).

A transição político-democrática do Paraguai, como foi possível observar ao longo do trabalho, obteve avanços altamente significativos na direção de uma democracia representativa. Afinal, após superar uma ditadura militar de 35 anos - em que pesem as objeções quanto à transparência do processo -, cumpriu uma apertada agenda eleitoral de quatro eleições, priorizando, contudo, a cidadania política antes do que a cidadania social.

Não obstante, eleger um presidente civil, como aconteceu em 9 de maio de 1993, não é garantia suficiente de que esse governo irá configurar-se em uma autêntica democracia. O aspecto fundamental para a consecução da democracia no Paraguai, como já foi salientado em vários momentos, reside em dismantelar a relação das Forças Armadas com o Partido Colorado. Enquanto esse *complexo*

*hegemônico* subsistir, a propalada consolidação democrática permanecerá incompleta ou terá uma evolução muito lenta quando não acidentada.

Comparativamente, no Brasil, segundo Zaverucha (1994, p.10), "*as relações entre civis e militares são consideradas de **tutela amistosa**, o que significa alta convivência civil na manutenção do comportamento autônomo militar, ou seja, preservação de enclaves autoritários dentro do aparelho do Estado*". Contudo, não é possível verificar, no Brasil, as características de hegemonia partidária e nem da alta ingerência de militares na política, por quase meio século, como é o caso do Paraguai. Em outros termos, a permanência deste quadro de *institucionalização demorada ou lentamente assimilada*, no Paraguai da "segunda transição democrática", para utilizar o conceito de O'Donnell, poderia configurar-se muito mais como a "projeção" daquela idéia de que governos que emergem do voto popular de uma maneira geral são tentados a governar acima dos partidos, do legislativo e do Judiciário, antes do que a noção de uma real democratização.

A preeminência do *complexo-hegemônico* vigente nas antigas "democracias" do Paraguai, como foi notado, ainda continua implementando sua *tutela* em proporções significativas, o que poderia tipificar o governo civil desse país como pertencente a uma "democracia de baixa intensidade". Não obstante, a definição subjacente a este trabalho, entre as várias possíveis, no que diz respeito aos avanços e recuos da institucionalização democrática, e principalmente ao atual estágio da transição após a eleição de um presidente civil, é aquela que configura uma "*transição incompleta*"<sup>21</sup> e que se procurará caracterizar, a seguir.

Num primeiro momento, é importante mencionar o argumento de Avritzer (1995, p.110), que, ao considerar as "teorias de transição para a democracia" como as mais bem-sucedidas abordagens sobre o assunto, sugere que estas

---

<sup>21</sup> A expressão *transição incompleta* foi utilizada por Garretón (1990) para referir-se ao caso chileno, onde, segundo o autor, ainda persistiam enclaves autoritários em março de 1990 ao *inaugurar-se* a democracia naquele país.

colocaram também um paradoxo para as discussões sobre a transição. Esse paradoxo poderia ser enunciado da seguinte maneira: *"como seria possível que o autoritarismo constituísse apenas um veto à livre coordenação da ação política e que, ao mesmo tempo, características de uma ordem política autoritária permanecessem no sistema político mesmo após a retirada desse veto?"*

Em outros termos, um aspecto não abordado pelas teorias da transição é aquele que diz respeito ao surgimento de um conflito entre continuidade e renovação, no nível das práticas dos atores políticos e sociais. Considerando o caso da transição do Paraguai - e tendo por base os conceitos de Avritzer para o caso brasileiro -, é possível afirmar que o regime civil do presidente Wasmosy reconstituiu algumas práticas antidemocráticas, tais como: a persistência de várias formas de prebendarismo, de clientelismo e de estratégias patrimonialistas; o continuísmo da relação Forças Armadas-partido governante; a demorada e conflituosa institucionalização democrática. O que, em seu conjunto, ainda permite a existência de eleições livres, mas não limpas.

No que se refere às estratégias patrimonialistas, é possível identificar no Paraguai da transição vários aspectos ainda muito semelhantes àqueles vividos em tempos da ditadura, através da persistência de formas de relacionamento político que privilegiam o prebendarismo e o clientelismo e que se organizam como uma forma de cooperação tanto horizontal - entre o poder e seu entorno - como vertical - entre o governo e seus correligionários. Embora o assunto encerre muita complexidade, sobretudo porque existe uma variedade de exemplos ostensivos ou escamoteados, formas novas e dissimuladas de prebendas e privilégios - é possível recorrer a Rouquié (apud Hermet, Rouquié e Linz (1992, p.62), para quem as relações *"patrono-cliente"*, no sentido de uma cooperação social verticalmente organizada, *"constituem relações de vantagens mútuas entre participantes desiguais"* ou também *"um contrato diádico com obrigação recíproca entre indivíduos de posição sócio-econômica desigual"*. No Paraguai, essa forma de relação com o Estado configura toda uma tradição local. No dia das

eleições, por exemplo, os votantes, especialmente os do interior e no caso do Partido Colorado, comandados pelos presidentes das seccionais, chegam em caminhões cheios e a seguir são agrupados e alimentados esperando a hora do escrutínio. A esse tipo de situação é que Rouquié define àquela que origina o "voto gregário", sendo essencialmente coletivo (não individual, como, por exemplo, no "voto vendido" ou no voto livre, secreto e consciente) e passivo (não seriam tolerados casos de "rejeição da generosidade do patrão que leve a votar em outro candidato"). O próprio Rouquié conclui brilhantemente: "*O resultado do escrutínio não configura o reflexo das atitudes e das eleições políticas, mas da realidade das relações sociais*".

Nesse sentido, o aspecto essencial da democracia, como assinala Avritzer (1995, p.111), consiste na instauração da: "*possibilidade de que atores capazes de vetar resultados políticos deixem de fazê-lo*". Contudo, desafortunadamente, o veto aos resultados políticos que venham a consolidar a democracia continua na transição do Paraguai, o que configura a noção de incompletude do processo. Afinal, os militares em nenhum momento da história política do país tentaram, ou se empenharam, em construir um regime que substituísse definitivamente a ordem liberal-democrática, mas governaram com marcado autoritarismo, mesmo na condução do processo de liberalização.

O Paraguai em transição ainda está longe de cumprir com um dos pressupostos inadiáveis da democracia, exatamente àquele que advoga a obrigatoriedade da incerteza, ou de que ninguém pode ter certeza de que seus interesses, indefectivelmente, sairão vencedores. É interessante destacar, com relação à democracia como "*pacto de incertezas previsíveis*" (Przeworski, 1984), um exemplo que transgredir esse pressuposto. Em plena campanha eleitoral, o comandante do I Corpo de Exército do Paraguai, general Lino Oviedo, manifestando-se a favor do partido governista e do seu candidato Juan Carlos Wasmosy, disse, mesclando o idioma guarani com o espanhol: "*Ko aga lo mita ja rekutúta, jaduplikáta por un periodo más, jha upéi jahecháta la ouva. Péa la*

*oipotava Partido Colorado, ha péa oipota las Fuerzas Armadas y el pueblo paraguayo*"<sup>22</sup> (Jornal Noticias, 28/04/93 p.9).

O mesmo general, em outra oportunidade da campanha eleitoral, declarou: "*Nossa decisão (das Forças Armadas) é co-governar com o glorioso e imortal Partido Colorado por secula seculorum...(sic).*" (Riquelme, 1994, p.94).

Declarações como estas, de conotação "futurista" ou "teleológica", para não dizer abertamente ameaçadoras, de um chefe militar, em plena e inconstitucional ingerência na política partidária, configuram a negação da *necessidade da incerteza* como pressuposto básico da convivência democrática. Nessas circunstâncias, em que o poder de "*fato*" - como é o caso do Paraguai - insinua a certeza da vitória eleitoral, é possível indagar: a construção da democracia no país está perto de ser concluída? O próprio Przeworski (1994, p.133) responde impecavelmente:

*"A democracia é o reino da indeterminação; o futuro não está escrito. Conflitos de valores e interesses são inerentes a todas as sociedades. A democracia é necessária exatamente porque não podemos concordar. Ela é o único sistema capaz de lidar com conflitos sem terminar em mortes; é um sistema em que existem divergências, conflitos, vencedores e vencidos. Nos sistemas autoritários não há conflitos. Nenhum país onde um partido ganhe 60% dos votos em duas eleições consecutivas é uma democracia".*

Desde outra perspectiva, é possível também analisar o quadro político do Paraguai em transição, privilegiando os aspectos de sua cultura política, na tentativa de explicar a presença e a influência, segundo alguns autores, de um forte *conservadorismo*, como figura marcante da história desse país. Esse conservadorismo teria preterido modificações estruturais na política, facilitando a longevidade e a sucessão de regimes autoritários.

---

<sup>22</sup> TRADUÇÃO: "*Agora meus amigos iremos ganhar novamente, iremos duplicar por um período mais - referindo-se ao mandato do Partido Colorado. Concluída esta fase veremos o que vem pela frente. Isto é o que quer o Partido Colorado, este é o desejo das Forças Armadas e do povo paraguaio*".

Contudo, a noção de conservadorismo, nesse caso, parece distanciar-se um pouco daquela idéia racionalista-instrumental ou do conservadorismo como mera adesão pragmática a um *status quo* determinado (Oliet Palá, 1994), para assumir, no Paraguai, uma conotação mais tradicionalista. Ou seja, impregnada de influências tais como: a) os sucessivos autoritarismos historicamente influenciando o *modus vivendi*; b) as "revoluções" malogradas que apenas geraram sofrimentos à sociedade civil; c) um certo peso da vida rural no contexto nacional; e d) o próprio cotidiano que privilegia a cautela como forma de sobrevivência - em função até mesmo da "*cultura del sometimiento*" (Arditi, 1992), entre outras, que em seu conjunto - e uma vez que afeta a cultura política - teria dificultado uma evolução mais acelerada do processo de participação e democratização sociopolítica ao longo do tempo.

Domingo Rivarola (1994, p.31) identifica três elementos que configurariam a *tendência conservadora* do povo paraguaio em geral, e que, de alguma maneira, têm procrastinado o avanço mais acelerado da institucionalização democrática. O primeiro elemento destacado pelo autor refere-se à preeminência de um *estereótipo* negativo que persistiria na memória coletiva e que diz respeito à inocuidade das tentativas de mudanças políticas no Paraguai. As várias *revoluções* (como a revolução de 1947, que acabou instaurando a ditadura do general Morínigo; a "revolução febrerista", que colocou o coronel Franco no poder, e, sobretudo, a "Revolução Pacífica do general Stroessner", que durou 35 anos, entre outras revoluções) não passaram de intensos conflitos políticos - *crises de cúpulas e não da sociedade em seu conjunto* -, como esclarece Rivarola - que, sob o lema da *mudança*, apenas agudizaram a idéia coletiva do mais puro gatopardismo. Criou-se, por isso mesmo, e ao longo do tempo uma espécie de "*mal-estar generalizado com relação à política*" (Lechner, 1994, p.25), especialmente em relação àquela que pretendia mudar a ordem, descreditando "*ipso facto*" na democracia como "*contingent outcome of conflicts*", expressão utilizada por Weffort (1989, p.5), em referência a uma



definição de Przeworski, quando enfoca a democracia como um resultado contingente de conflitos.

Um segundo elemento da tendência conservadora repousa na identificação da idéia de mudança "*com o risco, o caos ou a ingovernabilidade*" (Rivarola, 1994, p.30). Nesse sentido, acrescenta-se que o imaginário coletivo foi pacientemente trabalhado no período de Stroessner - e mesmo antes deste - alertando para os perigos do comunismo, das revoluções, das mudanças, sob pena de instaurar-se a "*desagregação da família paraguaia*" como apregoavam os partidários do ditador. Esse processo de longa "*conscientização*" coletiva sustentado pelos governos autoritários resultou também naquilo que Rivarola (1994, p.59) identificou como "*parsimonia ya cercana a la indolencia*" do povo paraguaio.

É importante considerar também a opinião de Arditi (1992, p.199), quando sustenta ter existido historicamente um permanente desgaste da sociedade através da coação e da repressão, criando-se uma *cultura del sometimiento, que descansaba sobre la represión, el miedo, el rígido verticalismo y, más importante, sobre el relativo estancamiento de fuerzas capaces de ofrecer una resistencia al poderoso de turno y alternativas viables a la sociedad en su conjunto*". Essa situação levaria as pessoas a uma "*obediência irreflexiva e não questionada às "ordens superiores"*" (Idem, p.204).

O terceiro e último elemento da tendência conservadora levantado por Rivarola (1994) diz respeito à existência de um relacionamento social marcado pelo *paternalismo* e pela *prática simultânea da coação e do prebendarismo*. O paternalismo como a tendência a dissimular o excesso de autoridade sob a forma de proteção (de acordo com a definição do *Novo dicionário Aurélio da língua portuguesa*) tem sido uma constante na política do Paraguai. Desde o tempo do ditador Dr. Gaspar Rodriguez de Francia (1811-1840), passando pela era dos López (1841-1870) e chegando até os generais contemporâneos Higinio Morínigo e Stroessner (1947-1989), e o próprio general Rodríguez, a forma de

relacionamento Estado-sociedade civil privilegiou absolutamente aspectos como *"hierarquia e desigualdade, unidos aos de caudilho e disciplina"* (Del Aguila 1994, p.216). Uma das aspirações desses governos autoritários era conseguir *"uma ordem social e política harmônica" "onde não deveriam existir os conflitos de classe, interesses ou opiniões"* (Idem). Na verdade, esse disciplinamento social e político - inclusive através da utilização da violência - procurava anular a pluralidade, reduzindo tudo a uma só unidade: o Estado, o Partido ou o Líder. É diante de situações como essas que Hannah Arendt (1974) refere-se aos indivíduos como seres atomizados e isolados, cujo único ponto de união encontrava-se na cúspide: no caudilho que, como um "pai", velava por todos eles.

No Paraguai, esse quadro de paternalismo histórico e consuetudinário exerceu notável influência no imaginário coletivo. A proteção, o zelo vigilante do patriarca maior do governo - de preferência um militar - tem sido invocado permanentemente, quase como uma necessidade para a própria existência do Estado. Arditi (1992, p.197), sustenta que: *"os paraguaios possuem uma tradicional fascinação pelo poder e por poderosos, especialmente pelos titulares do poder político. Caudilhos locais, líderes políticos e militares vitoriosos marcaram a história do país, influenciados pela forma local de serem percebidos"*. Em seu conjunto, esse quadro é referido como uma *cultura autoritária*, que, como diz Arditi (1992, p.198), *"não foi inventada por Stroessner, apenas aproveitada, uma vez que se foi desenvolvendo ao longo da história do país"*. Essa circunstância tem favorecido, por um lado, a instalação, o continuísmo e a sucessão de governos autoritários e, por outro, prefigurou no imaginário coletivo a idéia de imprescindibilidade do líder absolutista e predestinado, que deveria existir em todo regime político. Por isso mesmo, não se configuraria como um absurdo o fato de, no Paraguai de hoje, vozes nostálgicas manifestarem-se favoráveis a uma *reentré* de alguma forma de absolutismo e de *mão firme* para conduzir os destinos do país ou, então, de forma semelhante, a postura de adesão incondicional, de lealdade, de oferecimentos de toda ordem,

encaminhados à figura do chefe do governo, do Exército etc., que acabou de ser nomeado ou eleito.

Disso resultou, também, a marcada e histórica intolerância política, exercida sobre qualquer forma de dissenso ou oposição, uma vez que o conceito e o discurso de entender a vida "*como serviço*" - onde se inclui o sistema de prebendas - antes do que como "*civilização*" (Del Aguila, 1994, p.223) estava legitimado. Além disso, como afirma Huerta (1993, p.9): "*La democracia de veras supone, como condición de principio, el reconocimiento del otro: del adversario político con el que, sin embargo, ha de fundarse el diálogo civilizado. Por eso es también una solución necesaria: la salida de un conflicto que nadie puede resolver, porque nadie posee el poder suficiente para imponerse en definitiva sobre los demás*".

Por esse motivo é que uma das grandes tarefas da transição democrática reside na capacidade de superar os denominados enclaves ou "entulhos" autoritários que significam também a dissolução das tendências tradicionalistas, elitistas, que correspondem à matriz clássica da política (Garretón, 1992), e que não respondem mais aos arquétipos de uma *nova cultura política* que supõe o pluralismo, a busca da participação, a tolerância política, a competitividade eleitoral etc. Pressupostos estes diametralmente opostos àquele rígido sistema verticalista e paternalista e, ao mesmo tempo, coercitivo e prebendário, que tem marcado o imaginário coletivo paraguaio de forma quase indelével.

Ainda sobre esse aspecto, o processo de transição do Paraguai estaria suscitando a emergência de um novo referencial, uma *transformação do político*, "*que põe em discussão a comunidade de crenças, normas e valores compartilhados que havia assegurado a coesão social*" (Lechner, 1994, p.22). Ao mesmo tempo, é possível verificar também que o processo de transição suscitou alterações importantes quanto à interpretação do sujeito e do real. Segundo Lechner, a relação entre os cidadãos e a política no mundo contemporâneo estaria passando por "*... uma crise dos mapas ideológicos que*

*seria subjacente a uma "mutação" cultural muito mais profunda. Uma verdadeira reestruturação dos mapas cognitivos. Refiro-me às coordenadas mentais e aos códigos interpretativos mediante os quais tornamos inteligível a realidade social"* (Idem).

Retornando à tentativa de caracterizar a transição do Paraguai, pode-se assinalar que inúmeros adjetivos poderiam ser utilizados para fazer referência à conjuntura e estrutura da política do país, que mesmo após as eleições presidenciais por sufrágio universal não permitem qualificá-la como democrática - tais como: transição estagnada, inacabada, imperfeita, limitada, postergada, pendente, em evolução etc. Contudo, dado o seu caráter de miscigenação política com importantes heranças do passado autocrático, o que implica na persistência de enclaves autoritários, inclusive com a continuidade no poder de vários dirigentes dos governos precedentes e, fundamentalmente, em razão de que ainda permanecem inconclusas tarefas de democratização política, mesmo que haja um núcleo de instituições e autoridades eleitas basicamente democráticas, prefere-se a denominação de *transição incompleta*.

Desde um ponto de vista mais otimista, a noção de *incompletude* da transição do Paraguai parece também adequada em razão de que implicaria na presença de um processo dinâmico, ou seja, na idéia de que mesmo não podendo ser configurada como possuidora dos requisitos de uma poliarquia, de uma democracia completamente consolidada, tampouco é possível atribuir-lhe os adjetivos de *estagnada* ou *congelada*, considerando a notável evolução institucional verificada desde a queda do regime de Stroessner.

Concluindo a análise empreendida neste capítulo, é importante considerar as posições defendidas por Albert Hirschman (1986, p.86) - principalmente em função de que o Paraguai em sua difícil transição tem avançado, sobretudo, no aspecto político - de que não seria pertinente estipular condições rígidas para a democracia, tais como: melhorar a distribuição de renda, intensificar a atividade dos partidos políticos, reafirmar a autonomia nacional etc., uma vez que

existiriam outros aspectos que nos faria "*pensar no possível em vez do provável*", tais como:

1) A possibilidade de disjunção entre condições políticas e econômicas que sempre foram concebidas como ligadas de modo indissolúvel. Nesse sentido, voltamos a uma discussão anterior que corrobora a visão de Weffort negando que o comprometimento da saúde econômica seja fatal para uma democracia nascente. No Brasil, por exemplo, a abertura política iniciada em 1974 progrediu sem perturbações mesmo na presença de níveis inéditos de desemprego industrial. No Paraguai, verificou-se uma transição mais ou menos com as mesmas características que àquelas descritas para o caso brasileiro. Nesse sentido, Morínigo, observando com fina ironia a conjuntura do país, assinala: "*La transición, como el dios Jano, aparece con dos rostros: uno alegre y optimista en la dimensión política; otro, triste y pesimista en la dimensión social*" (Jornal *Ultima Hora*, 1/2/91, p.4).

2) A possibilidade de avançar - em função das características de cada país - muito mais em uma das direções ou "*de deslocar-se em uma das direções desejáveis à custa de perder terreno na outra*" (Hirschman, 1986, p.86). No caso do Paraguai, houve uma disjunção das condições políticas em relação às sócio-econômicas, a partir do próprio golpe de 1989. A seguir, num segundo momento, verificou-se um deslocamento do processo de democratização também para o lado político - democracia política - antes do que para o sócio-econômico - democracia social. Hirschman (1986, p.86), seguindo o seu raciocínio, conclui: "*Desde que o movimento se inverta mais tarde, é possível realizar progressos em ambas as direções, mas num dado momento só se pode obter progresso numa direção à custa de um retrocesso na outra*".

3) A possibilidade de eliminar noções preconcebidas sobre prioridades em termos de avanços democráticos. Em outras palavras, teria melhores efeitos concentrar a atenção em questões mais viáveis da consolidação democrática - como o fortalecimento da reação contra as formas políticas autoritárias e do

desejo de maior participação, antes do que imaginar inúmeros obstáculos e dilemas. Esses *fortalecimentos* diriam respeito, pelo menos em parte, àquele conceito de Garretón (1992, p.26) de que se existe alguma condição universal para garantir a estabilidade democrática, esta seria a *deseabilidad* (desejabilidade) da democracia, por parte dos atores no contexto sociopolítico. "*Cuando esta deseabilidad se pierde, la democracia se derrumba*".

Contudo, é interessante anotar as observações de Garretón (1992, p.20), quando nega a existência de alguma forma de determinação universal para a consecução da democracia e assinala que:

*"Pensar nossas tarefas de democratização e modernização, sem esquemas rígidos e globalizantes e a partir da definição que os próprios atores vão fazendo, supõe um esquema flexível das relações entre **modelo econômico, modelo político, modelo de organização social e modelo cultural**. Não existe uma **determinação universal** entre essas dimensões, mas que suas relações são históricas e variam para cada caso nacional e para cada momento histórico"*.

A não ser, como esse mesmo autor tem sugerido, "*la deseabilidad de la democracia*". Isso significaria também, no caso do Paraguai, considerando o contexto ético da democracia, com todas as implicações da ética na política, que o desejável - formal, legítima e concretamente - não se reduz apenas à *democracia política*, mas implica numa tendência vigorosamente encaminhada à consecução da *democracia social*.

## CONCLUSÃO

As transformações políticas ocorridas na América Latina com a queda dos regimes autoritários redirecionaram a discussão em torno das questões do Estado e da democracia que passaram a ser intensamente estudadas. Desta feita, portanto, não mais sob o prisma do autoritarismo, mas, fundamentalmente, dentro da temática da transição para a democracia. Não obstante, a democratização das instituições políticas constituiu-se num processo de avanços e recuos, sem jamais assumir uma ascensão linear ou ininterrupta. Circunstâncias como essas motivaram a ocorrência de várias formas de transição. No Paraguai, a transição não foi diferente. Iniciada na madrugada de 2 de fevereiro de 1989 com um golpe militar que derrubou a ditadura do general Stroessner, continuou com uma abertura política que mais correspondia a uma saída programada por uma coalisão governamental, acertadamente denominada de “agenda de transição”, para encontrar um de seus pontos culminantes na eleição de um presidente civil no ano de 1993.

Ao longo desse período, a irreversibilidade da democracia jamais poderia ser aventada como hipótese, uma vez que a possibilidade de retrocesso estava na ordem do dia, seja pela clássica permanência do “velho dentro do novo” seja pelas tentativas de golpe de Estado urdidas por militares, essas últimas, menos por saudosismo e mais por falta de convicções democráticas.

Nesse sentido, James Petras (1995, p.245) assinala com certo pessimismo que a transição dos regimes militares para os eleitorais civis foi denominada prematuramente de processo de *redemocratização*. Nas palavras de Petras:

“... as mudanças de orientação política no Peru, Argentina, Brasil, Guatemala, Uruguai, Chile e outros lugares, significaram apenas uma mudança de regime e não foram acompanhadas por uma diminuição do poder das prerrogativas e do *status* das instituições estatais básicas, tais como as forças armadas e a polícia, as agências de inteligência, a administração da justiça, os funcionários governamentais e os bancos centrais. O que imediatamente tornou-se óbvio foi que, embora os militares tivessem entregado o poder formal aos civis, continuavam conservando um poder de *veto* essencial sobre o processo de redemocratização”.

A experiência paraguaia, contudo, mostra claramente os múltiplos e positivos alcances do processo de transição explicitados ao longo deste trabalho, máxime para uma sociedade que praticamente desconhecia a práxis dos fundamentos democráticos e, mesmo, da própria cidadania. Daí a importância e o caráter *fundacional* desse processo histórico, que se expressou, sobretudo, através de quatro eleições sucessivas e pela aprovação de uma nova Constituição em 1992. Nesse sentido, não se tratou apenas de procedimentos cumulativos, mas essencialmente de mudanças qualitativas operadas em níveis institucionais.

Não obstante, as especulações teleológicas sobre o futuro da transição político-democrática do Paraguai parecem sustentar-se ou estar na dependência da idéia assinalada por Arditi (1995, p.89): “*A causalidade política não se fundamenta na causalidade lógica*”. Quer dizer, os problemas políticos não podem ter uma *solução algorítmica*, como sustenta Laclau (1991). Isso significa que, além da racionalidade formal, os processos de mudança de regime são influenciados também pela lógica do poder e por paixões e interesses dos grupos envolvidos. Sublevações e amotinamentos de altos militares, como o caso do general Lino Oviedo ao desafiar o poder civil do presidente Juan Carlos Wasmosy, corroboram a assertiva. Não existindo uma *determinação universal* para o processo em curso, supõe-se que a desestruturação progressiva do *Ancien Regime* e a conflituosa construção da democracia sustentam-se em relações históricas que variam para cada país e para cada momento histórico.

Se a pedagogia das transições ensina alguma coisa, esta certamente relaciona-se, por um lado, com o fato de não existirem trajetórias lineares e



infalíveis e, por outro, que a *democratização* requer impreterivelmente uma contestação aberta pelo direito de disputar o governo e isso, por sua vez, requer eleições livres e limpas. Diante disso, resulta válida a assertiva de Bobbio (1992, p.11) que é paradigmática para a transição paraguaia: “*Enquanto a presença de um poder invisível corrompe a democracia, a existência de grupos de poder que se sucedem mediante eleições livres, permanece, ao menos até agora, como a única forma na qual a democracia encontrou a sua concreta atuação*”.

No Paraguai, observou-se não apenas a existência de um “poder invisível” semelhante ao conceito de Adam Smith para o “livre mercado”, que manipula a nascente democracia, mas sobretudo a presença de poder seguramente “visível” que influenciou até mesmo a escolha do primeiro presidente civil. Isso significa que pelo menos por enquanto e, como efeito daqueles *poderes*, a transição do Paraguai tem sido palco de eleições certamente livre, mas não necessariamente limpas.

Depreende-se dessa idéia que a grande pergunta a ser respondida hoje, como desdobramento do processo de transição político-democrática seja: até que ponto a *institucionalização* ou a *democracia política* e mesmo a *democratização* poderão preencher o hiato entre - usando a expressão de Boron (1994) - a *igualdade celestial* do regime político e a *desigualdade material* que produzem incessantemente as relações burguesas de produção? Na impossibilidade de formular respostas otimistas à grande interrogação, é possível afirmar que o *continuum* que qualquer transição procura - e na qual se inclui a paraguaia - é a emergência não apenas da *democracia política*, mas de uma *democracia social*. Por enquanto a democracia do Paraguai navega em águas do primeiro estágio.

Desde outro ponto de vista, saliente-se que um dos pressupostos inadiáveis para a consecução da democracia implica na existência de eleições livres, periódicas e competitivas, que possibilitem aos partidos políticos a alternância no poder. Em vista disso, este trabalho procurou enfatizar a importância da competição eleitoral e, sobretudo, da participação e da representação partidária

no processo de transição, enfocando especificamente o Partido Liberal Radical Autêntico (PLRA). Nesse sentido, resulta imprescindível considerar alguns aspectos da trajetória desse partido a título de conclusão.

A atuação político-partidária do PLRA, quando avaliada sob o prisma da transição democrática do Paraguai, deixa transparecer que o diálogo e a *concertação* foram as principais armas utilizadas por sua dirigência durante todo o processo em questão (Jornal *ABC-Color*, 28/12/95, p.7). Defendendo esses dois elementos, o líder desse setor de oposição, Domingo Laíno, obteve importantes dividendos e reivindicações para o partido e para o conjunto da sociedade, especialmente em matéria de reformas políticas. No ano de 1994, por exemplo, o PLRA impulsionou a aprovação de reformas econômicas e políticas importantes, entre estas a aprovação do novo Código do Trabalho e de várias leis que tratam das expropriações de terras.

Da mesma forma, já em 1995, o PLRA através de sua representação parlamentar praticamente marcou as pautas das políticas que foram seguidas pela oposição paraguaia em vários temas de interesse nacional. Um dos resultados desse trabalho foi a criação de uma conformação pluralista para a Corte Suprema de Justiça e para o Superior Tribunal de Justiça Eleitoral, antes atavicamente integrados por membros indicados pelo oficialismo. Com a renovação e a integração desses órgãos fica demonstrado que, a partir da transição, estão sendo implementadas verdadeiras mudanças na estrutura do país.

O próprio *pacto de governabilidade*, iniciativa do PLRA para viabilizar o processo de transição, afiançou institucionalmente o país no plano político, fazendo com que as demandas sociais e econômicas fossem dispostas de acordo com pautas voltadas à consecução da democracia. Essas pautas resumiram-se nos seguintes elementos: a independência do poder judiciário, o enxugamento da máquina estatal e a institucionalização das Forças Armadas. Saliente-se, contudo, que o PLRA, ao assumir o *pacto de governabilidade*, não foi cooptado ou absorvido pelo oficialismo, tampouco perdeu sua identidade, como acreditavam

os adversários do pacto, entre os quais integrantes do próprio partido. Ao contrário, o partido manteve uma postura coerente de defesa dos interesses democráticos do país, denunciando a corrupção e a aliança tripartite espúria entre Forças Armadas, o Partido Colorado e o Governo, sem, no entanto, abandonar sua política de diálogo e *concertação*.

É importante mencionar, contudo, que algumas críticas endereçadas ao PLRA se mostram realmente procedentes como aquela de que este, mesmo na condição de principal partido de oposição, continua mantendo a “fragilidade quase congênita”, que vem arrastando em função da própria ditadura de Stroessner. Ao mesmo tempo, trazendo consigo, também, o estigma de uma razoável desorganização interna, ainda que venha procurando paulatinamente livrar-se do personalismo *oligárquico* dos seus dirigentes. Isso, no entanto, não deve ser visto necessariamente como um demérito da oposição. Na realidade, aos partidos de oposição do Paraguai sempre corresponderam tarefas já por si só extenuantes comparáveis àquelas do mito de *Sísifo*.

Analisando o funcionamento do partido em nível interno, verifica-se que no ano de 1995, o PLRA realizou eleições livres renovando suas autoridades, num clima considerado exemplar do ponto de vista democrático. Isto é, seguindo um processo transparente, diferentemente das fraudes e irregularidades que sempre marcaram as eleições internas do partido governista. Também foram eleitas pela primeira vez autoridades partidárias departamentais (estaduais) do PLRA. Organismos estes com a responsabilidade de atender as reivindicações locais e coordenar o processo de filiação e inscrição da *cidadania liberal*, objetivando futuros compromissos eleitorais e, sobretudo, politizar a população do interior do País. Esses fatos podem ser considerados, pelo menos em relação ao caso do Paraguai, como um contraponto àquela idéia de que os partidos políticos na América Latina mostram-se tradicionalmente recalcitrantes em introduzir mudanças estruturais em sua organização.

Sob outra perspectiva, e corroborando a opinião de Huntington (1994), é possível afirmar que o malogro continuado do principal partido político de oposição em chegar ao poder levanta necessariamente questões quanto ao grau de competição permitido pelo sistema. Esse aspecto é ressaltado por Mainwaring e Scully (1994) quando assinalam que o México, do Partido Revolucionário Institucional (PRI), e o Paraguai, do Partido Colorado, para caminharem em direção à democracia precisam desinstitucionalizar alguns aspectos da política partidária, principalmente o entrelaçamento do partido hegemônico com o Estado. Na realidade, a institucionalização do Partido Colorado é perversa e obedece a uma longa tradição de alinhamento a um esquema *neopatrimonialista*, *prebendário* e *antidemocrático*, já esboçado anteriormente, inclusive, como contribuição deste trabalho.

Por isso mesmo, no Paraguai contemporâneo e, em plena transição democrática, ainda persistem sérias dúvidas quanto ao futuro político do PLRA, bem como de outros partidos de oposição, no que se refere à conquista do poder pelas urnas, pelo menos dentro do esquema de uma institucionalização democrática formal do sistema político. Cumpre destacar, portanto, que as complexas interações entre três atores políticos: oposição, Partido Colorado e militares, em que se destaca a nefasta interação entre esses dois últimos, estão impregnadas de avanços e recuos quanto à democratização real, o que não permite a consecução de um ponto de equilíbrio que possa reduzir ao mínimo a fraude eleitoral oficial e permitir a alternância de partidos no poder. Com efeito, resulta oportuno lembrar as palavras de Abente (1993), cientista político e deputado nacional pelo PLRA: *“Para hacer posible el feliz término de la transición, no basta confiar en la dinámica del conflicto al interior de la coalición de gobierno. La oposición debería seguir una política de alicientes para los sectores democráticos de esa coalición y consolidar al mismo tiempo una base de apoyo electoral fuerte”*.

Conclui-se de tudo o que foi apontado sobre a questão partidária e a título de hipótese que o Partido Liberal Radical Autêntico (PLRA), mesmo com as adversidades e distorções do sistema político-eleitoral paraguaio, se lhe for dada a oportunidade de atuar num ambiente aceitável de disputas eleitorais, e considerando sua trajetória oposicionista durante o processo transicional, este partido poderá ascender ao poder político no Paraguai nas eleições de 1998.

De outra perspectiva, a presente dissertação identificou um fato importante da realidade política do Paraguai: a ausência relativa de dados que possam informar sobre a percepção dos eleitores a respeito dos partidos políticos. Isso significa que dados de tipo *Survey* e de geografia eleitoral deveriam ser coletados, com vistas a medir a força das identificações partidárias e estimar a estabilidade do voto nas preferências eleitorais dos (as) cidadãos (ãs). Futuras pesquisas nessa área poderão responder a grandes interrogações como: será que a maioria das pessoas manifesta real preferência por um partido político? Será que as organizações sociais são dominadas, no sentido utilitário ou clientelista, pelo *partido hegemônico* em função da simbiose entre este e o Estado?

Por último, cumpre enfatizar que, embora a transição democrática no Paraguai tenha inaugurado um novo e profícuo ordenamento do sistema político, o processo ainda se ressentir de situações adversas para a consecução da consolidação democrática, entre as quais se pode mencionar a própria continuidade de um modelo de orientação *oligárquico-pretoriana*, válido para o Estado e, em certo sentido, para a sociedade. Não obstante, a função essencial da mudança de um regime autoritário para outro democrático implica, como afirmou O'Donnell (1988, p.79), na própria *ressurreição da sociedade civil*. Esse aspecto, excluído seu sentido de metáfora, tem contribuído para unificar um conglomerado político-social que parece ter grandes possibilidades de redundar em uma comunidade de pensamento; em novas metas culturais e na qualidade da ação política. Em suma, numa identidade coletiva e na conformação de uma

autocompreensão do seu próprio papel histórico, sempre com a indeclinável convicção de manter a direção do processo.

## BIBLIOGRAFIA

- ABENTE, D. *Stronismo, Post-Stronismo and the prospects for democratization in Paraguay*. Indiana: University of Notre Dame, 1989. (Doc. de Trabajo)
- ABENTE, D. et al. Paraguay en transición. *Revista Nueva Sociedad*, Caracas, 1993.
- ARDITI, B. *Estado omnívoro, sociedad estatizada. poder y ordem política en Paraguay*. Centro de Documentación y Estudios, n.10, Asunción, 1987.
- \_\_\_\_\_. Democratizing a One-Party State. *Journal of Democracy*, Fall, v.1, n.4, 1990.
- \_\_\_\_\_. *Adiós a Stroessner: la reconstrucción de la política en el Paraguay*. Centro de Documentación y Estudios - CDE, Asunción, 1992.
- \_\_\_\_\_. Cálculo y contingencia en las transiciones a la democracia: la experiência paraguaya. *Revista Latino Americana and Caribbean Studies*, n. 8, jun., 1995.
- ARENDT, H. *Los orígenes del totalitarismo*. Madrid, 1974.
- AVRITZER, L. Cultura política, atores sociais e democratização: uma crítica às teorias da transição para a democracia. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 28: 10, São Paulo, 1995.
- BADIA, D.F. *Del régimen autoritário de Franco a la democracia: la participación política*. Madrid: CAPEL, 1988.
- BADIE, B. y HERMET, G. *Política comparada*. México: Fondo de Cultura Econômica, 1993.
- BAQUERO, M. (Org.). *Cultura política e democracia: os desafios da sociedade contemporânea*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 1994.
- BIRCH, M. El legado económico de los años de Stroessner y el desafío por la democracia. In: ABENTE, D. (Coord.). Paraguay en transición. *Revista Nueva Sociedad*, Caracas, 1993.
- BORON, A. A. *Estado, capitalismo e democracia na América Latina*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994.
- BOBBIO, N. *O futuro da democracia: em defesa das regras do jogo*. 5ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 1992.
- BRITZ, E y Morínigo, N. *Democracia transparente*. Asunción: R.P. Ediciones, 1993.

- CABALLERO, E. Caracterización del régimen político paraguayo. Asunción: *Centro de Estudios de la Realidad Paraguaya*, CERPA, 1985.
- \_\_\_\_\_. Actores políticos y sistema de partidos en el Paraguay. In: DEMOCRATIZACIÓN: modernización y actores sócio-políticos. Buenos Aires: CLACSO, 1990.
- \_\_\_\_\_. El gobierno provisional y los partidos políticos. In: RIVAROLA, D. et al. *Militares y políticos en una transición atípica*. Buenos Aires: CLACSO, 1991.
- CAMPOS, L.A. et al. *La crisis económica paraguaya: diagnósticos y alternativas: 1986-1987*. Asunción: El Lector, 1987.
- CANESE, R. Análisis económico. In: CAMPOS, L.A. et al. *La crisis económica paraguaya: Diagnósticos y alternativas: 1986-1987*. Asunción: El Lector, 1987.
- CARTER, M. *El papel de la iglesia en la caída de Stroessner*. Asunción: R. P. Ediciones, 1991.
- CÉSPEDES, R. Emergence and consolidation of military dictatorship in Paraguay. Asunción: *Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos: CPES*, 1982. (mimeo.)
- \_\_\_\_\_. Sindicatos, partidos y transición en Paraguay. In: LA TRANSICIÓN paraguaya. Buenos Aires: CLACSO; CPES, 1991.
- CHAVES, J.C. *Compendio de historia paraguaya*. Asunción: Carlos Schauman, 1994.
- COLLIER, D. (Org.). *O novo autoritarismo na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra, 1982.
- DAHL, Robert. *Polyarchy, Participation and opposition*. New Haven: Yale University Press, 1971.
- DA MATTA, Roberto. *Carnaval, malandros e heróis*. Rio de Janeiro: Zahar, 1979.
- DEL AGUILA, R. Los fascismos. In: VALLESPIN et al. *Historia de la teoría política*. Madrid: Alianza, 1994.
- DELICH, F. La constitución social de la legitimidad política en el proceso de transición a la democracia. *Revista Crítica y Utopía*, Buenos Aires, n.9, 1983.
- DE RIZ, L. Los partidos políticos y la integración de América Latina. *Série Estudios. Integración Latinoamericana*, jul., 1991.
- DIX, R. H. Democratization and the institucionalization of Latin America political parties. *Comparative Politic Studies*, v.24, n.4, p. 488-511, s.n. 1992.
- EISENSTAD, S. *Traditional Patrimonialism and Modern Neo-patrimonialism*, Beverly Hills: Sage Publications, 1973.
- FERREIRA, D. P. Oposição e transição democrática: a estratégia peemedebista nas eleições de 1982. Porto Alegre, UFRGS, 1991. (Dissertação de Mestrado em Ciência Política).
- FLECHA, J., MARTINI, C., SALGUEIRO, J. S. *Autoritarismo, transición y constitución en el Paraguay*. Asunción: Base-Ecta, 1993.



- FLECHA, J., MARTINI, C. História de la transición. pasado y futuro de la democracia en el Paraguay. Publicación seriada especial. Diálogo *Última Hora*, Asunción, 1994.
- FLISFICH, A. Crisis, estado y sociedad política: la primacía de la sociedad política. In: LA POLÍTICA como compromiso democrático, Santiago: FLACSO, 1988.
- FRIEDRICH, C and BRZEZINSKI, Z. *Totalitarianism Dictatorship and Autocracy*. New York: Praeger, 1965.
- GALEANO, L. Póst-Scriptum: la sociedad rural, los partidos políticos y la transición. In: RIVAROLA et. al. *Militares y Políticos en una transición atípica*. Buenos Aires: CLACSO, 1991.
- GARCIA, H. O Peru na década de 80: construir a democracia a partir da precariedade. In TRINDADE, H. (Org.). *América Latina: eleições e governabilidade democrática*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 1994.
- GARRETÓN, M.A. *Reconstruir la política: transición y consolidación democrática en Chile*. Santiago: Andantes, 1987.
- \_\_\_\_\_. *La posibilidad democrática en Chile*. Santiago: FLACSO, 1989.
- \_\_\_\_\_. *La posibilidad de la democracia en Chile. Condiciones y desafíos, in Democracia contemporanea*. Transición y consolidación. Santiago: Univ. Católica, 1990.
- \_\_\_\_\_. Comentario sobre a transição política do Paraguai. In: RIVAROLA, D. et al. *Militares y políticos en una transición atípica*. Buenos Aires: CLACSO, 1991.
- \_\_\_\_\_. Del autoritarismo a la democracia política: Una transición a reinventar. In: ABDALLA, BERTRAND et al. *Cultura y gobernabilidad democráticas: América Latina en el umbral del tercer milenio*. Buenos Aires: Imago,Mundi, 1992.
- \_\_\_\_\_. La oposición chilena y el sistema partidario en el régimen militar chileno. Un proceso de aprendizaje para la transición. In: EL DIFÍCIL camino hacia la democracia en Chile 1982-1990. Santiago: Drake; Jaksic; FLACSO, 1993.
- GILLESPIE, C. Prospects for Political Consolidations in the Southern Cone and Brazil: Beyond Political Desarticulation. *Third World Quarterly*, April, 1989.
- \_\_\_\_\_. Paraguay after Stroessner. Democratizing a one-part State. *Journal of Democracy*, v.1, n.4, Fall, 1990.
- GROTH, T. Transição democrática: burguesia versus os rumos da revolução. In: SOBREIRA DE MOURA (Org.). *O Estado e as políticas públicas na transição democrática*. São Paulo: Vértice, 1989.
- HERKEN, J.C. Desarrollo capitalista, expansión brasilera y proceso político en Paraguay. *Revista Nueva Sociedad*, Caracas, n.72, 1975.
- HERKEN, P. *Via crucis económico 1982-1986*. Asunción: Arte Nuevo, 1986.
- HIRSCHMAN, A. A democracia na América Latina: dilemas. *Novos Estudos Cebrap*, São Paulo, n. 18, jul., 1986.

- HUERTA, M *La democracia pendiente: ensayos sobre la deuda política de México*. México: Fondo de Cultura Económica, 1993.
- HUME, David. De los primeros principios de Gobierno. In: ENSAYOS Políticos de Hume. Madrid: Tecnos, 1994.
- HUNTINGTON, S. *A ordem política nas sociedades em mudança*. Rio de Janeiro: Forense-Universitária; São Paulo: EDUSP, 1975.
- \_\_\_\_\_. *A terceira onda. a democratização no final do século XX*. São Paulo: Ática, 1994.
- \_\_\_\_\_. Democracia a la larga. Ensayo, 1996. Doc. obtido via Internet.
- KAUFMAN, R. Liberalización y democratización en América del Sur: perspectivas a partir de la década de 1970. In: O'DONNELL et al. *Transiciones desde un gobierno autoritario*. Perspectivas Comparadas. México: Paidós, 1988.
- KINZO, M.G. *Oposição e autoritarism.: gênese e trajetória do MDB: 1966-1979*. São Paulo: IDESP, 1988.
- \_\_\_\_\_. Comentário sobre a transição do Paraguai. In: RIVAROLA, D. et al. *Militares y políticos en una transición atípica*. Buenos Aires: CLACSO, 1991.
- LACLAU, E. Democracia y representación. In: LACLAU, E., MOUFFE C. (Orgs.). *La democracia de fin de siglo*. Serie Contribuciones, 10, Assuncion, 1991. p.5-17.
- LAÍÑO, D. *Paraguay: represión, estafa y anticomunismo*. Asunción: Cerro Corá, 1979.
- \_\_\_\_\_. *Base para un proyecto*. Assuncion: Cerro Corá, 1985.
- \_\_\_\_\_. *Discursos*. Asunción: Cerro Corá, 1993.
- LAMOUNIER, B. Apontamentos sobre a questão democrática brasileira. In: ROUQUIÉ, A. et al. *Como renascem as democracias*. São Paulo: Brasiliense. 1985 p.136.
- \_\_\_\_\_. *Partidos e utopias: o Brasil no limiar dos anos 90*. São Paulo: Loyola, 1989.
- \_\_\_\_\_. *Depois da transição. democracia e eleições no governo Collor*. São Paulo: Loyola, 1991.
- LANZARO, J. La cuestión de la democracia y la cuestión del partido en América Latina. *Revista Mexicana de Sociología*, v.48, n.2, 1981.
- LECHNER, N. *Los patios interiores de la democracia*. subjetividad y política. Chile: Fondo de Cultura Económica; FLACSO, 1990.
- \_\_\_\_\_. *Modernidade e a modernização são compatíveis? O desafio da democracia latinoamericana*. Revista *Lua Nova*, São Paulo, n.21, 1990.
- \_\_\_\_\_. Os novos perfis da política. Um esboço. In: BAQUERO, M (Org.). *Cultura política e democracia: os desafios das sociedades contemporâneas*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 1994.
- LEWIS, P.H. *Paraguay bajo Stroessner*. México: Fondo de Cultura Económica, 1986.

- LEZCANO, C.M. Fuerzas Armadas en Paraguay: situación actual y perspectivas. Asunción: BASE, 1986. (Doc. de Trabajo)
- LEZCANO, C.M. y Martini, C. Es posible la transición pactuada en el Paraguay? Fuerzas Armadas y partidos políticos en la coyuntura, In: RIVAROLA et. al. *Militares y políticos en una transición atípica*. Buenos Aires: CLACSO, 1991.
- LINZ, J.J. Regímenes totalitarios y autoritarios, In: MACROPOLITICAL Theory. California: Greenstein, F.P. Addison-Wesley Publishing, 1975.
- \_\_\_\_\_. *The transition from an Authoritarian Regime to Democracy in Spain: Some thoughts for brazilians*. Yale University, 1983. (mimeo.)
- MARIN, E. et al. *La organización municipal en el Paraguay*. Asunción: CDE; Fundación F. Ebert, 1990.
- MARTINS, L. Ação política e governabilidade na transição brasileira. In: MOISÉS, J.A. e ALBUQUERQUE J. G.(orgs.). *Dilemas da consolidação da democracia*. São Paulo: Paz e Terra, 1985.
- \_\_\_\_\_. La liberación del gobierno autoritario en Brasil. In: O'DONNELL et al. *Transiciones desde un gobierno autoritario*. Buenos Aires: Paidós, 1988.
- MAINWARING, S. Political parties and democratization in Brazil and the Southern Cone. *Comparative Politics*, n. 21, p.91-120, 1985.
- MAINWARING, S. e SCULLY, T. A institucionalização dos sistemas partidários. *DADOS*, v.37, n.1, p.43-79, 1994.
- MASI, F. *Stroessner: la extinción de un modelo político en Paraguay*. Asunción: Intercontinental. 1989.
- MICHELS, R. *Los partidos políticos*. Buenos Aires: Amorrortu, 1983.
- MOISÉS, J.A. Dilemas da consolidação democrática no Brasil. *Revista Lua Nova*, São Paulo, n.16, março, 1989.
- MORÍNIGO, J.N., SILVERO, I. *Opiniones y actitudes políticas en el Paraguay*. Asunción: Fundación Friedrich Nauman; 1986.
- MORÍNIGO, J.N. Propuestas para la transición política en el Paraguay antes del golpe militar. *Revista Paraguaya de Sociología*, Asunción, n.26, ago., 1989.
- NICKSON, A. Democratización y descentralización en Paraguay. *BASE*: Asunción, 1993. (Doc. de trabajo, 52)
- NOHLEN, D. *Sistemas electorales de América Latina. debate sobre reforma electoral*. Asunción: Fundación Friedrich Ebert, 1989.
- NUN, J. A democracia e a democratização trinta anos depois. *Revista Lua Nova*, São Paulo, n.27. 1992.
- O'DONNELL, G. *Contrapontos: autoritarismo e democratização: sociologia e política*. São Paulo: Vértice, 1986.

- O'DONNELL, G., SCHMITTER, P. *Transiciones desde un gobierno autoritário: conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*. Buenos Aires: Paidós, 1988.
- O'DONNELL, G. *Análise do autoritarismo burocrático*. São Paulo: Paz e Terra, 1990.
- \_\_\_\_\_. Democracia delegativa? *Novos Estudos Cebrap*, São Paulo, n.31, 1991.
- OLIET PALÁ, A. Neoconservadurismo. In VALLESPIN, et al. *História de la teoria política*, 5. Madrid: Alianza, 1994.
- PALAU, T. La tensión no resuelta entre la demanda social, la conducción político partidária. In: RIVAROLA, D. et al. *Militares y políticos en una transición atípica*. Buenos Aires: CLACSO, 1991.
- PETRAS, J. *Ensaio contra a ordem*. São Paulo: Scritta, 1995.
- PORTANTIERO, J.C. *A democratização do Estado*. São Paulo: Unicamp; Porto Alegre: UFRGS e L&PM, 1987. (Série Filosofia e Política, 4)
- PRÁ, J.R. Democracia e cidadania na América Latina: a utopia dos anos 90. *Humanas*, Porto Alegre: v.17, n.1-2: 156-169, 1994.
- PRZEWORSKI, A. Ama a incerteza e serás democrático. *Novos estudos Cebrap*, São Paulo, n.9, jul., 1984.
- \_\_\_\_\_. Como e onde se bloqueiam as transições para a democracia? In: MOISÉS, J.A., ALBUQUERQUE, J. A. G. (Orgs.). *Dilemas da consolidação da democracia*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.
- \_\_\_\_\_. *Democracia e mercado: no leste europeu e na América Latina*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.
- RIAL, J. Gobernabilidad, partidos y reforma política en Uruguay. *Revista Mexicana de Sociologia*, México, v.1, n.2, abr./jun., 1988.
- RIQUELME, M.A. et al. *Hacia la transición a la democracia en el Paraguay*. Asunción: Histórica, 1989.
- \_\_\_\_\_. *Stronismo, golpe militar y apertura tutelada*. Asunción, 1992. (Centro de documentación y estudios - CDE)
- \_\_\_\_\_. *Negociación de corredores democráticos en el Paraguay*. Asunción, 1994. (Latin American Studies Association, CIRD)
- ROUQUIÉ, A. *El estado militar en América Latina*. Buenos Aires: Emecé, 1984.
- \_\_\_\_\_. El análisis de las elecciones no competitivas: control clientelista y situaciones autoritarias. In: HERMET, G., ROUQUIÉ, A., LINZ J.J. *Para que sirven las elecciones?* México: Fondo de Cultura Económica, 1992.
- RIVAROLA, D. et al. *Militares y políticos en una transición atípica*. Buenos Aires: CLACSO, 1991.
- RIVAROLA, D. *Una sociedad conservadora ante los desafíos de la modernidad*. Asunción: Arte, 1994. (Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos)

- SANTOS, W. G. O século de Michels: competição oligopólica, lógica autoritária e transição na América Latina. *DADOS*, v.28, n.3, 1985.
- SCHMITTER, P. La consolidación de la democracia e la representación de los grupos sociales. *Revista Mexicana de Sociología*, v.40, n.3, Jul., 1993.
- \_\_\_\_\_. Transitalogy: comentários. In: HUNTINGTON, S. Democracia a la larga. *Internet*, 1996. (mimeo.).
- SARTORI, G. *Partidos y sistemas de partidos*. Madrid: Alianza Universidad, 1980.
- SANDERS, T. *The fall of Stroessner: continuity and change in Paraguay*. Indianápolis: University Field Staff Reports, 1989-1990.
- SANTAMARÍA, J. (Org.). *Transición a la democracia en el sur de Europa y América Latina*. Madrid: Capel, 1982.
- SCHUMPETER, J.A. *Capitalism, socialism and democracy*. Londres: Allen & Unwin, 1950.
- SIMÓN, J.L. *La dictadura de Stroessner y los derechos humanos*. Asunción, 1990. (Serie *Nunca Más*, v.1)
- SIMÓN, J.L. El Paraguay después de Stroessner: de la transición incompleta a la democracia? In: RIVAROLA, D. et al. *Militares y políticos en una transición atípica*. Buenos Aires: CLACSO, 1991.
- STEPAN, A. *Os militares: da abertura à Nova República*. 3ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 1984.
- TRINDADE, H.C. (Org.) *América Latina: eleições e governabilidade democrática*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 1991.
- TRINDADE, H.C. (Org.). *Reforma eleitoral e representação polític: Brasil anos 90*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 1992.
- TORRES-RIVAS, E. América Latina. Gobernabilidad y democracia en sociedades en crisis. *Nueva Sociedad*, n.128, nov./dic., 1993.
- TOURAINÉ, A. *Crítica da modernidade*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Vozes, 1994.
- VARAS, A. *Razón y fuerza en la transición del autoritarismo a la democracia*. Santiago: Salesianos, 1984.
- WEBER, M. *Economía y sociedad: esbozo de sociología comprensiva*. México: Fondo de Cultura Económica, 1982.
- WEFFORT, F. Incertezas da transição na América Latina. *Lua Nova*, São Paulo, n.16, 1989.
- \_\_\_\_\_. A América errada: notas sobre a democracia e a modernidade na América Latina em crise. *Lua Nova*, São Paulo, n.21, 1990.
- \_\_\_\_\_. Novas democracias. Que democracias? *Lua Nova*, São Paulo, n. 27, 1992.
- YORE, F.M. *La dominación stronista: orígenes y consolidación: seguridad nacional y represión*. Asunción: Base-Investigaciones sociales, 1992.

ZAVERUCHA, J. *Rumor de sabres: Tutela militar ou controle civil?* São Paulo: Ática, 1994.

